

## ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 11 DE OCTUBRE DE 2012.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
63/2011	<p><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> promovida por el Municipio de Santa Catarina, Lachatao, Distrito de Ixtlán de Juárez, Estado de Oaxaca, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa.</p> <p><b>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)</b></p>	<b>3 A 55 ENLISTA</b>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL  
JUEVES 11 DE OCTUBRE DE 2012**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**JUAN N. SILVA MEZA**

**SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ  
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO  
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:35 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario, sírvase dar cuenta por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número ciento siete ordinaria, celebrada el martes nueve de octubre del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señoras y señores Ministros está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta, si no hay observaciones, les consulto si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA SEÑOR SECRETARIO.**

Continúe, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Si, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
63/2011, PROMOVIDA POR EL  
MUNICIPIO DE SANTA CATARINA,  
LACHATAO, DISTRITO DE IXTLÁN DE  
JUÁREZ, ESTADO DE OAXACA, EN  
CONTRA DE LOS PODERES  
LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA  
PROPIA ENTIDAD FEDERATIVA.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

**SEGUNDO. SE DECLARA LA VALIDEZ DEL DECRETO IMPUGNADO, EN LOS TÉRMINOS DEL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTE FALLO.**

**NOTIFÍQUESE; "..."**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor secretario. Recuerdo a las señoras y señores Ministros que los asuntos listados para verse el día de hoy corresponden a una Comisión integrada por Secretarios de Estudio y Cuenta, que fueron seleccionados por las señoras y señores Ministros y estuvo bajo la coordinación del señor Ministro don Fernando Franco González Salas, a quien le doy la palabra para efectos de la presentación.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Muchas gracias, señor Presidente. Señoras y señores Ministros les presento un proyecto, que como se indicó por el secretario,

corresponde a la Controversia Constitucional 63/2011, en donde un Municipio de Oaxaca, el de Santa Catarina Lachatao, Distrito de Ixtlán de Juárez, solicita que se declare inválido el Decreto número 397, mediante el cual la Sexagésima Primera Legislatura Constitucional del Estado de Oaxaca reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial el quince de abril de dos mil once y que fundamentalmente se refieren a las figuras de democracia directa, plebiscito, referéndum, revocación de mandato y cabildo abierto, al considerar que con ello se violan los artículos 1, 2, 14,16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Quiero hacer una serie de consideraciones previas, porque en el curso desde que se presentó este asunto hace cerca de un año, ahora ha habido reformas que mencionaré, y después, si el señor Presidente así lo considera para el debate, retomaré ya respecto de cada uno de los conceptos de invalidez en lo pertinente. También quiero señalar que las Controversias Constitucionales 64, 65 y 66 del mismo año, de dos mil once, son idénticas a la que ahora resolvemos, por lo que la resolución que se tome y salvo lo que diga este Pleno, condicionará el resultado en esas tres otras controversias.

Como cuestión preliminar –como les decía– quisiera señalar que el año pasado, el marco normativo en el Estado de Oaxaca sufrió modificaciones importantes tanto en la Constitución como en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, que fue sustituido por un nuevo código, así como con la expedición de una Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca que tiene que ver específicamente con los temas materia de la impugnación. Señalo que esto es muy reciente, inclusive, no estaban, hasta hace unos días en el portal de la

Corte estas modificaciones, pero afortunadamente pudimos detectarlas antes de esta sesión para poderlas comentar y poderlas tomar en cuenta, en su caso.

Comento que en opinión del ponente –porque esto ya no se pudo ver con la Comisión– no cambiaría el sentido del proyecto con estas reformas, por las razones que explicitaré más adelante y también son de tomarse en cuenta, por lo menos, dado el criterio que ha fijado esta Corte, en el sentido de que las controversias constitucionales deben analizarse a la luz de la legislación vigente, en el momento en que resuelve.

Dicho esto, señor Presidente, si usted me permite, simplemente mencionaré en los temas previos a los estudios de fondo, que en el proyecto que se somete a consideración de este Pleno. En el Primer Considerando, se estima que se surte la competencia de este Tribunal Pleno para conocer y resolver esta Controversia; en el segundo; se aborda el tema de la existencia del Decreto impugnado, en el Considerando Tercero, se determina la oportunidad de la demanda, considerándose que fue interpuesta en tiempo y forma; en el Cuarto Considerando, se resuelve respecto de la legitimación del Municipio actor, así como de quien promueve a su nombre; en el Quinto Considerando, se determina lo relativo a la legitimación de las autoridades demandadas. Si no tiene inconveniente señor Presidente, siguiendo la costumbre de este Pleno si usted así lo dispone podríamos discutir estos temas que son estrictamente previos y de improcedencia porque me parece que es un tema que debe abordarse por separado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro ponente. Está a su consideración el contenido de los Considerandos del Primero al Quinto, a los cuales ha hecho

referencia sintética el señor Ministro ponente. Señor Ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Sí, gracias señor Presidente. Respecto de las causas de improcedencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, éstas las dejaremos hasta los Considerandos Quinto y Sexto, ahí le daré inmediatamente la palabra, ahorita solamente a su consideración del Primero al Quinto en su contenido. Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señor Presidente. En relación con el Considerando donde se determina la fijación de la norma impugnada, aunque no ha sido costumbre hacer esa determinación de la fijación, pero me parece bien, sólo quisiera sugerirle al señor Ministro Franco, que se especificara que únicamente están reclamándose determinados artículos, como es el 23, fracción I, el 24, fracción I, el 25, Apartado A, fracción IV, Apartado C, las fracciones I, II y III, quinto y sexto párrafos, estos del Decreto reclamado, porque se mencionan una serie de artículos más, que desde luego no son estudiados, ni son motivo de la Controversia y parecería que quedarían sin pronunciamiento al respecto. Eso, en una primera instancia, nada más como precisión.

Por otro lado, si se me permite en el Considerando Cuarto, que es la legitimación.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Aunque no se analiza, porque no hay un cuestionamiento específico, creo que sería importante reflexionar si el cuestionamiento acerca de la

validez de las normas surge desde la mera defensa de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y por ende, si el Municipio actor cuenta con legitimación para ello. Sólo visto desde la defensa de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, sobre todo, porque hay precedentes, están los precedentes, las Controversias Constitucionales 101/2006 y la 60/2008, en donde se señaló que los Municipios carecen de interés legítimo para promover la Controversia contra disposiciones generales que consideren violatorios de los derechos y comunidades indígenas que habiten en su territorio. Esta es una tesis del Tribunal Pleno que está publicada.

De cualquier manera, podría subsanarse esto, si se hiciera una argumentación complementaria a la que viene, si se dice que en el reclamo central subyace un principio de afectación a la esfera de competencias de los Municipios, específicamente, el reconocimiento y respeto de los usos y costumbres que debe darse en su territorio a tales sujetos de derecho —los pueblos indígenas— en términos de los artículos 2º y 115 constitucionales. Y entonces, sería aplicable a este tipo de razonamientos, que hiciera derivar la competencia del Municipio, que eso es lo que se puede cuestionar en una controversia constitucional desde el punto de vista de la afectación a la competencia, porque están el reconocimiento y respeto de los usos y costumbres; hay inclusive también algunos criterios que están encaminados en ese sentido, como son, uno que señala: **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN**, y el otro: **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA**

**CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE INVASIÓN DE COMPETENCIA.** De estas dos tesis podría resultar que se pudiera justificar la violación a la competencia del Municipio, porque como se ha sostenido, al menos por este Tribunal Pleno, la sola defensa de los derechos de los pueblos indígenas no le da legitimación al Municipio para promover la controversia; si sólo es en relación con esto, así está en la controversia —la más reciente— la 60/2008, y por otro lado, podría validarse la legitimación de quien acude a la controversia más allá de la cuestión de que alrededor del caso, que son los derechos de los pueblos indígenas, se está afectando a la competencia del Municipio.

Yo creo que esto es importante, porque si no, tendría que ser contraria la propuesta de la legitimación del actor en este caso. Con todo respeto, ésa es una observación que someto a su consideración.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro Aguilar. Señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Entiendo que en estos temas son las observaciones que hay ¿verdad? En cuanto a la fijación de la norma, con mucho gusto si el Pleno así lo determina, yo no tengo ningún inconveniente en precisarlo respecto de los artículos que tiene; sin embargo, el acto reclamado fue el Decreto en su integridad y por eso así lo consideramos, y obviamente después en el desarrollo del proyecto ya se tocan. Yo no tengo ningún inconveniente si así se determina en precisar estos artículos.

En cuanto a la legitimación, pues es un tema que hemos abordado varias veces, me parece que habría que distinguir; si la

legitimación aquí la entendemos como necesariamente desde el principio que el Municipio actor tenga que probar que tiene interés o un principio de afectación o si lo consideramos —como lo hemos hecho en muchísimos casos— que la legitimación activa se la da la propia Constitución, y posteriormente al entrar al fondo o como cuestión de procedencia, se podría estudiar ya las peculiaridades, por eso está planteado así el proyecto, yo estaré a lo que el Pleno resuelva señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Sí, yo estoy en eso también; lo que quisiera precisamente, porque está una tesis relativamente reciente de este Tribunal Pleno, que dice expresamente: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE”**.

Lo que yo sugiero, es que el razonamiento en este considerando no se enfoque —digamos— únicamente a la defensa de los derechos de los pueblos indígenas porque sería contrario a este criterio.

En realidad lo que se está haciendo valer es una controversia constitucional donde, desde luego, se hacen argumentos en

relación con la competencia del Municipio, y con eso se valida perfectamente la legitimación del Municipio actor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias, señor Presidente. Yo estoy en el mismo sentido de lo que ha manifestado el Ministro ponente; es decir, se nos presenta con mucha frecuencia el problema del interés legítimo en dónde lo analizamos: ¿Al momento de analizar la legitimación o cuando establecemos las causas de improcedencia?

A mí me parece que lo más correcto, y además, así creo que vendría a cuento en el proyecto que se nos presenta, es hacerlo a propósito de la improcedencia del juicio. En los últimos precedentes lo que hemos entendido es que la legitimación la tenemos que ver desde el punto de vista formal; es decir, viene un Municipio, viene un órgano, que de acuerdo al artículo 105 constitucional tiene legitimación y viene representado por los funcionarios correspondientes; se acepta la legitimación. Esto no quiere decir que tenga interés legítimo, y a que se analice la legitimación de fondo, por decirlo de alguna manera. Yo tengo observaciones en el tema de improcedencia, y me permito sugerir que lo veamos en ese momento o dejemos encorchetada esta situación para poder analizar la improcedencia en el tema correspondiente, porque el ponente nos presenta un proyecto en el cual dice: “La cuestión de interés legítimo no la puedo analizar ahora, porque incide en el fondo”. Yo no comparto esta postura del proyecto, pero me gustaría tener la oportunidad de argumentarlo en el momento correspondiente y analizar si se aplica o no el precedente que ha invocado el Ministro Luis María Aguilar, si este caso tiene peculiaridades específicas o si incluso

podríamos apartarnos del precedente. Yo creo que es mucho más sencillo y hay mucha más posibilidad de riqueza argumentativa, analizándolo a propósito de la procedencia. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Yo estaré a la determinación del Pleno señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tenemos en este tema que se ha manifestado por el señor Ministro Luis María Aguilar, en principio, la aceptación del señor Ministro ponente respecto de la inclusión concreta de los preceptos que, todos lo sabemos, hemos visto en el Considerando Séptimo, cuando se hace el análisis de los conceptos de invalidez, ahí se fija por parte del ponente exactamente cuáles son los preceptos que impugna el Municipio actor, que son exactamente los mismos que decía el señor Ministro Luis María Aguilar y que ofrece ahora el señor Ministro Franco incluirlos también en la fijación del Decreto impugnado y la prueba de su existencia y los preceptos. Una cuestión meramente formal, que no implica ninguna decisión de fondo.

Y, en relación con este último tema, sí voy a tomar una votación en tanto que el señor Ministro Luis María Aguilar tiene un punto de vista diferente al del proyecto, y es estar a favor o en contra de la propuesta del proyecto. Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Sólo quisiera hacer una aclaración señor Presidente. Cuando se aprobó este criterio, del que deriva la tesis que mencioné, yo inclusive voté en contra,

pero este es un criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno, yo no digo que no tenga legitimación en este caso el Municipio, lo que yo le pedía al señor Ministro ponente, es que se precisara que la legitimación no deriva de la defensa de los derechos de los pueblos indígenas; eso sería claramente contrario a la tesis de jurisprudencia que les menciono, sino al hecho de que está involucrada la competencia del Municipio en relación con los pueblos indígenas que están en su territorio, lo cual daría claridad a la legitimación, sin decir que es o no es invasión de la competencia, desde luego, eso será motivo de estudio más adelante, sólo es una cuestión de argumentación en la legitimación para no ser contrario o parecer contrario a este criterio del Tribunal Pleno, es simplemente una cuestión de argumentación diversa.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Exacto, precisamente como sostiene la argumentación diversa y no hemos oído hasta ahora alguna manifestación diferente a la del proyecto, era que estaba sugiriendo una votación para dilucidar el tema. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Sí, la tesis que leyó el Ministro Aguilar hace énfasis en el tema del interés; es decir, esto tiene que ver con un problema de se afecta o no se afecta. Yo creo que esto se resuelve simplemente diciendo, como decía el Ministro Zaldívar: En términos formales de acuerdo con la fracción I, del artículo 105, está legitimado el Municipio. Sí. Ahora, todo lo relacionado a si se le afecta o no el interés, será visto en consideraciones posteriores. Yo creo que con eso queda a salvo el criterio en cuanto se hace simplemente énfasis en el tema formal, pues sí, si lo tiene y el propio Ministro Aguilar lo reconoce que lo tiene, y simplemente decir: “Todo lo demás se verá con posterioridad”. Yo creo que con eso puede estar en

posibilidades y ya pasamos al tema de procedencia que ahí sí creo que todos o varios tienen algunas condiciones que hacer valer, señor Presidente, yo creo que con ese ajuste podríamos pasar al siguiente tema.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente. Es que precisamente yo dije que no tendría inconveniente porque entendí que era a un mayor abundamiento el que hacía el Ministro Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Así es.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Si se ve en el Considerando Cuarto respecto de la legitimación del actor, dice exactamente lo que acaba de comentar el Ministro Cossío, se refiere exclusivamente a la parte formal en donde a los Municipios se les ha considerado que tienen legitimación constitucional para interponer la controversia. Yo entendí que el Ministro Aguilar lo que estaba haciendo era pedir que se incorporara este razonamiento, y dije que no tenía inconveniente si el Pleno así lo determinaba. Entonces, creo que lo procedente es la votación.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ese era el sentido precisamente para desentrañar lo que el Pleno va a determinar a través de una votación, sí con la propuesta del proyecto, o la propuesta del proyecto adicionada con la consideración del señor Ministro Luis María Aguilar. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. Entiendo que estamos ahorita en el Considerando Cuarto; del

Uno al Cuatro, el Considerando Cuatro es de consideración activa, exclusivamente para saber si quien viene en representación del Municipio –que en este caso es el Síndico– tiene o no personalidad para acudir a la controversia constitucional, esto el proyecto lo resuelve diciendo que sí.

Ahora, la tesis que acaba de señalar el señor Ministro Luis María Aguilar –que la tengo a la mano– está refiriéndose al interés legítimo, esta es una causa de improcedencia, no tiene que analizarse en este Considerando Cuarto, podría ser motivo de análisis en el Considerando siguiente, pero este exclusivamente se analiza si hay representación acreditada o no.

Ahora, esto es motivo probablemente de análisis, pero en el Considerando Cuarto, si es que se va a analizar aquí el problema de interés legítimo-jurídico, legítimo en este caso. Pero no en el Considerando Cuarto, aquí quedémonos con que si quien viene tiene o no reconocida su legitimación para promover la controversia, y esto lo contesta el proyecto. Este no es tema de legitimación activa, éste es tema de procedencia de la controversia, y éste pasa al siguiente Considerando. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor Presidente. Respecto al tema de legitimación, estoy totalmente de acuerdo con el proyecto. Del texto del proyecto se sigue que se refiere a aspectos formales, y no hace distinción alguna en otro sentido o siembra algo equívoco. Lo que a mí me preocupa es la fijación del Decreto impugnado.

Nada más que quisiera yo que tuviéramos presente, y puede superarse o no, dependiendo de lo que se diga, que el Decreto sufrió una modificación, y esto aparentemente no se menciona. ¿Cuál fue la modificación? La modificación se dio –si mal no recuerdo– precisamente en el artículo impugnado, y el artículo impugnado según la modificación hizo alguna alteración respecto a una fracción, probablemente la III o la IV, sufrió una modificación; y por tanto, bastará que digamos que la fracción impugnada no se modificó, o bien, decir que se trata de un nuevo proceso legislativo porque todo el artículo estuvo fijado en el Decreto modificatorio, y a otra cosa. Esto no se ha aclarado, no se ha fijado, creo que es el Considerando Segundo, y vale la pena analizarlo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro. El señor Ministro ponente don Fernando Franco al hacer la presentación de estos proyectos, hacía el anuncio precisamente de estas modificaciones y el compromiso en principio de hacer las adecuaciones, y además, el análisis o a la conclusión que llega que no tiene afectación en el desarrollo y conclusiones que se presentan.

Así ha sido la presentación del señor Ministro Franco en este tema, o sea, al darnos noticia de estos cambios.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Pero aparentemente esto no lo hemos discutido de acuerdo con nuestras opiniones anteriores, prevalecientes cuando menos, es otro acto legislativo.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor Presidente, con el ánimo de precisamente aclararle al señor Ministro Aguirre, efectivamente tiene razón, así lo anuncié, hay una reforma constitucional del lunes dos de abril de dos mil doce,

que es a la que me refería en que se reforma, y seguramente es a lo que él también se refirió, al artículo 25; sin embargo, y lo comentaría más adelante de nueva cuenta, lo que se reformó de la Constitución en abril de dos mil doce no tiene que ver con la impugnación, el Decreto impugnado en ninguna de sus partes contiene esta fracción II, del Apartado A) del artículo 25 constitucional que fue el que se reformó, por eso no se hizo comentario Ministro Aguirre, en este momento y por eso manifesté que en mi opinión no afecta directamente, pero más adelante lo retomaré porque el artículo 25 sí se señala en el texto del proyecto, con el texto anterior.

Entonces, lo que puedo decir en este momento es que en mi opinión no afecta en nada, dado que la reforma constitucional no está comprendida dentro del Decreto que está impugnado en esta Controversia Constitucional. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** No afectó la textualización salvo de la fracción reformada, si estamos aceptado esto, hay que poner dos o tres renglones reconociéndolo así para que se produzca la tesis correspondiente, no dejarlo después en el tema de transcripción del nuevo artículo, si fuera el caso, yo creo que hay que referirnos a este punto concretamente. Eso es lo que yo sugeriría.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A petición del Ministro Aguirre, señor Ministro Franco, parece que está salvada en lo que ha expresado, y en última instancia también estamos en un tema de procedencia, si así fuere, para estos efectos voy a pedir una votación en función de dilucidar concretamente estos temas.

Ahora, si no se está de acuerdo en el tema del Considerando Segundo, la aplicación del Decreto impugnado con las salvedades a que ahora hace mención el Ministro Franco, entonces así lo tendrán ustedes que manifestar. Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Con lo que se ha señalado y en aras de no generar una controversia en este momento, que como pudiera resultar es cuestión de improcedencia, yo retiro mi observación señor Ministro, que fue una sugerencia al ponente y no tiene en este momento, digamos, mayor relevancia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** De acuerdo, estamos hablando de que la primera observación fue zanjada, la segunda observación retirada.

Si no hay alguna observación en contrario vamos a seguir, ahora sí, con el Considerando Sexto, el Considerando Sexto donde estamos ya frente al análisis de las causas de improcedencia ¿de acuerdo? solamente reitero, a mano levantada la aprobación de los Considerandos del Primero al Quinto. **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

Tomamos nota señor secretario. Está a su consideración señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Muy brevemente señor Ministro Presidente, porque evidentemente esto va a generar un debate interesante. Señalo que en el análisis que hace el proyecto se llega a la conclusión de que la causa de improcedencia que hace notar el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del Estado, en opinión de la Comisión y del

Ministro ponente resulta improcedente, también, y consecuentemente no se estima que haya otra causa pero evidentemente creo que en este momento van a haber algunos planteamientos en ese sentido señor Presidente; entonces, yo quedo muy atento a lo que se planteé y por supuesto, dispuesto a adoptar el criterio que adopte este Pleno.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro ponente. Está a su consideración, ahora sí señor Ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor Presidente. Como ya lo señalaba el señor Ministro ponente, los demandados plantean la falta de interés legítimo del actor para promover la controversia, esencialmente porque las disposiciones impugnadas no afectan de manera directa las instituciones que comprende la libre determinación de los Municipios. En ese sentido como lo plantea la consulta que estamos analizando, de inicio parecería que procede desestimar la causa de improcedencia así alegada, al vincularse con el fondo del asunto, conforme a la tesis que en ese sentido a sostenido este Pleno y que se cita en el proyecto; sin embargo, este caso genera duda acerca de si efectivamente el Municipio actor tiene interés legítimo, pues en primer lugar su demanda la justifica en que se trata de un municipio indígena, lo que al menos en la consulta no se verifica.

Lo que es relevante, pues este Pleno al resolver la diversa Controversia Constitucional 60/2008, a la que ya se refirió el señor Ministro Aguilar, promovida por el Municipio de Tepoztlán, Morelos, en sesión de veintisiete de enero de dos mil once y en la que yo fui el ponente, se estableció que del artículo 2º constitucional y su procedimiento de reforma, no se deduce elemento alguno que permita inferir que se autoriza o faculta a la

Federación, a los Estados o a los Municipios, al menos los no indígenas, para que a través de un medio de control constitucional puedan plantear la defensa de los derechos de los referidos pueblos y comunidades indígenas.

Así, en el asunto citado, se señaló que si el Municipio actor no había demostrado siquiera ser un Municipio indígena, carecía de interés legítimo para promover una demanda de controversia constitucional en defensa de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas o de cualquier otro sector social que se encuentre geográficamente dentro de su territorio, pues de sostener lo contrario, se desnaturalizaría la esencia misma de la controversia constitucional sin importar si los actos o las normas impugnadas afectan su esfera de competencia o al menos exista un principio de afectación derivado de la situación de hecho que detente el actor.

Similar criterio en cuanto a la falta de interés legítimo del Municipio para actuar en defensa de algún grupo o comunidad que habite en su territorio, se sostuvo también en la Controversia Constitucional 59/2006 resuelta por el Tribunal Pleno el quince de octubre de dos mil siete.

En esa medida, como señalé, habría que establecer si en este caso se trata o no de un Municipio indígena, además, también me genera inquietud si el Municipio actor tiene interés legítimo para controvertir las reformas de la Constitución local materia de esta controversia, concretamente al establecer las figuras de plebiscito y referéndum pues evidentemente se trata de mecanismos de participación ciudadana y que por tanto organizará o intervendrá el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, esto es, son mecanismos para los ciudadanos del Estado de Oaxaca y respecto de aspectos a nivel estatal, pues tal vez como actos o

determinaciones administrativas del Ejecutivo local, la creación de normas de carácter general y/o secundarias y la revocación de mandato del gobernador, que por tanto no se advierte cómo podrían vincularse con el ámbito competencial del Municipio actor.

Que de ningún modo debe confundirse con los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para organizarse internamente, de acuerdo a sus usos y costumbres, pues reitero, las reformas impugnadas atañen a formas de participación ciudadana a nivel estatal.

Por lo que desde mi punto de vista es cuestionable el interés legítimo del actor tratándose de los mencionados mecanismos de participación ciudadana a partir de la producción de una lesión actual, real y efectiva del orden de competencias constitucionalmente establecido, la que le conferiría en todo caso dicho interés legítimo para promover controversia constitucional.

En ese sentido, en todo caso, el Municipio tendría interés legítimo sólo en cuanto a las figuras de audiencias públicas y periódicas que deben establecer las autoridades municipales en el ámbito de su competencia y respecto de la obligación de los Ayuntamientos y en su caso de los Consejos Municipales de celebrar sesiones de Cabildo con carácter público a fin de que los ciudadanos del Municipio expresen su opinión sobre los problemas que observen y apunten posibles soluciones en tanto si se sujeten los Municipios a realizarlo en su ámbito competencial.

Lo que someto con todo respeto a la reflexión de este Honorable Tribunal Pleno. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Valls. Está a su consideración. Señor Ministro Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Es más o menos lo que yo había señalado y ahora el Ministro Valls expresa con mayor claridad y en el punto en que debe tratarse este tema.

Yo estoy de acuerdo con él, sin negar la posibilidad de que se encuentre la argumentación para hacer clara la legitimación del Municipio, sí creo que sería conveniente que estos puntos quedaran expresos en la resolución que derive, para que pueda determinarse por qué en este caso tiene la legitimación el Municipio y no nada más como una afirmación de que no hay mayor argumento, señalando como que esto sólo atiende a una cuestión de fondo y no pueda estudiarse en este momento, porque como dice el Ministro Valls, desde luego que es importante que quede precisado por lo menos en la argumentación inicial.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Aguilar. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente.

Yo creo que no se trata, y lo que plantea el Ministro Valls es la misma línea, me parece, al final de cuentas que tiene el proyecto. Creo que lo que el proyecto está planteando es que se trata exclusivamente de los derechos individuales, de los derechos políticos o de los derechos humanos en su modalidad política, los que resultan o no afectados en este caso concreto.

La línea de argumentación que tiene el proyecto, hasta donde yo entiendo, no entra a dialogar ni con el artículo 115, ni particularmente con el artículo 2º, sino que sigue una línea de

quiénes son los titulares de estos derechos de participación, en referéndum, en plebiscito o en revocación, pues finalmente son los individuos.

Consecuentemente –y lo dice varias veces en el propio proyecto–, el argumento no se puede entender, no lo dice así, pero se está afectando la esfera competencial del Municipio, creo que son varios los casos, permítanme un segundo para localizar las notas, en los que se están planteando.

Por ejemplo, en las páginas setenta y tres, setenta y ocho y setenta y nueve, dice: “Toda vez que la reforma a la Constitución del Estado de Oaxaca no causa perjuicio o priva de un beneficio a aquél –entiendo que es al Municipio– en razón de la situación de hecho en la que se encuentra, toda vez que dicha reforma constitucional sólo viene a complementar las reformas de democracia representativa –y aquí me parece que está el argumento central que se repite de distintas maneras en el proyecto–, sin que incida de modo alguno respecto a las formas de organización de los Municipios indígenas, las cuales se encuentran protegidas por el artículo 16 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca”.

Esta desde luego es una interpretación posible, que insisto, pasaría de la idea de que lo que prevé el artículo 2º, y ahora voy a tratar de dar mi interpretación de este artículo 2º, es una manera en la que los pueblos y comunidades constituyen entes colectivos en el sentido de pueblos y comunidades y no más que eso.

Sin embargo, yo creo que sí hay una afectación al Municipio, al Municipio indígena. ¿Y por qué razón creo que hay una afectación al Municipio indígena? El acápite del artículo 2º

constitucional, antes de entrar a sus dos apartados, dice que son sujetos de regulación los pueblos y las comunidades; a las comunidades les da un tratamiento específico y a los pueblos les da un tratamiento específico que ahora voy a ver.

En cuanto al pueblo, que es lo que me interesa aquí, dice que estos gozan –estos pueblos, con las dificultades antropológicas de identificación y conformación– del derecho a una libre determinación y a una autonomía, es decir garantizado constitucionalmente, este colectivo compuesto por personas que desde luego pertenecen a la nación mexicana como lo señala la Constitución, pero tienen sus propias características lingüísticas, culturales, etcétera, tienen una constitución, de un pueblo. Ese pueblo participa en el orden jurídico con la posibilidad de una libre determinación y autonomía.

Ahora bien, la Constitución nos sigue diciendo para qué efectos es esa libre determinación y autonomía y desde luego en la Constitución.

Las fracciones del Apartado A nos van diciendo que puede tener formas internas de convivencia, sistemas normativos en la regulación social de sus conflictos, elegir a sus autoridades o representantes para elegir sus propias formas, preservar y enriquecer su lengua, conservar y mejorar el hábitat, acceder con respeto a las formas de la modalidad de tenencia de la tierra, elegir en los Municipios con población indígena representantes y después nos da estas características de cuáles son los derechos en los Municipios.

El último párrafo del Apartado A, tiene una determinación que a mí me parece central para este asunto: Las Constituciones y leyes de los Estados, establecerán: 1º. Las características de la

libre determinación y autonomía de los pueblos para expresar de la mejor manera posible su situación y sus aspiraciones. La impresión que yo tengo del artículo 2º, es que se estableció la posibilidad de que sean estas Legislaturas las que digan cómo este sujeto colectivo, que es un pueblo, entra en la estructura del orden jurídico mexicano, a partir de las determinaciones –insisto– de la Legislatura, y el Estado de Oaxaca eligió la posibilidad de establecer Municipios indígenas.

Ahora bien, si existen Municipios indígenas, y en esos Municipios indígenas está representado, está constituido una o todo, o parte de un pueblo, me parece que las condiciones competenciales que tiene el propio Municipio sí le hacen o sí le permiten determinar las formas de participación de los integrantes de esos pueblos, exactamente igual que como acontece en el caso de las elecciones de los miembros del Cabildo, no me parece que sea disponible para los Municipios indígenas decidir si tienen o no Cabildo, porque ésa es una determinación del 115, pero una vez que se tenga Cabildo o Ayuntamiento sí creo que corresponde a los pueblos que han sido establecidos por la Constitución del Estado, 1; y 2. Que adquieran esas funciones normativas de definir cuáles son las formas de constituir esos pueblos.

Exactamente igual, me parece, y ése es un derecho individual a elegir a las autoridades para que después no se diga que no es lo mismo el derecho a participar en las elecciones que el derecho a participar en el plebiscito o referéndum, también es derecho individual de elegir a las autoridades públicas. Creo, entonces, que las modalidades de participación política de los indígenas que forman parte de un pueblo que ha adquirido por determinación de la Constitución local el carácter de un Municipio indígena quedan constreñidas a los usos y costumbres de ese

mismo pueblo, siempre y cuando, desde luego cuando no afecten y no alteren la Constitución.

Si hay un plebiscito, se dice ahí y yo creo que es válido el argumento, ¿Por qué tenemos que votar de manera secreta, si nosotros votamos en Asamblea? ¿Por qué nosotros tenemos que someter cierto tipo de decisiones en este mismo sentido? Se me puede decir y desde luego entiendo, aquí está el meollo del asunto que estoy planteando, que es diferente el ejercicio individual de participación como parte de los derechos políticos que tenemos todos los mexicanos para participar libre e individualmente en una elección y eso no lo estoy desconociendo, lo que me parece es que esto queda modalizado, precisamente en el ámbito municipal, a lo que sean las formas tradicionales de participación política de los propios miembros del Ayuntamiento, si no fuera ésta la interpretación me parece que desfondamos completamente el artículo 2º constitucional, que es simplemente, los pueblos y comunidades corren por un camino, los individuos, indígenas que se autoadscriban en esa posición corren por otro camino, y me parece que no tiene ningún sentido el último párrafo del Apartado A del artículo 2º, en cuanto a que es irrelevante lo que se establezca como forma de organización municipal en el caso de Municipios indígenas, porque a final de cuentas lo que se acontece es que se diluye toda esa colectividad que quiso formular la Constitución, independientemente de la posición que cada quien tenga, pero creo que sí hay un ejercicio claro de colectivización a través de estas formas de participación política.

Yo en ese sentido no sólo creo que está legitimado, sino me parece que es fundado el argumento que están planteando los Municipios, no en el sentido occidental del Municipio, del 115, derivado de la tradición española, etcétera, sino en el sentido en

el cual quedó colectivizado este Municipio como elemento representativo y aglutinador de los propios habitantes de las personas que forman parte de este pueblo.

Yo en ese sentido. Primero. Creo que sí es procedente la controversia, y de una vez adelanto porque forma parte de mi mismo argumento, creo que es fundada esta determinación, en cuanto precisamente la Constitución reconoce un carácter colectivo de Municipio indígena que después desconoce al difuminarlo en una serie de derechos individuales. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Cossío. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor Presidente.

La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, establece la clara distinción entre pueblos y comunidades. A mí me queda claro que el concepto “pueblo” está íntimamente vinculado al Municipio de carácter indígena; leo, el artículo 3°, fracción II: Pueblos indígenas, aquellas comunidades humanas que por haber dado continuidad histórica a las Instituciones políticas, económicas, sociales y culturales, que poseían sus ancestros antes de la creación del Estado de Oaxaca, poseen formas propias de organización económica, social, política y cultural, y afirman libremente su pertenencia a cualquiera de los pueblos mencionados en el segundo párrafo del artículo 2°, que se refiere –ahora ya “raza” se ha tomado como un adjetivo demostrativo- pero se mencionan uno a uno los pueblos, zoques, mixes, etcétera, asentados en el Estado de Oaxaca. Hasta aquí no aparece la palabra Municipio, pero en la fracción III

que define a las comunidades indígenas como aquellos conjuntos de personas que forman una o varias unidades socioeconómicas y culturales, en torno a un asentamiento común que pertenecen a un determinado pueblo indígena de los enumerados en el artículo 2° de este ordenamiento y que tengan una categoría administrativa inferior a la del Municipio; es decir, en ambos casos hay adscripción autodefinida hacia cualquiera de los grupos humanos asentados en el Estado de Oaxaca, pero si el número de quienes conforman esta unidad sociológica y política no alcanza la categoría de Municipio, sino de ranchería, agencia municipal o agencia de policía es comunidad. Me importa mucho entonces, asentar esta identidad entre pueblo indígena que se refiere desde luego al carácter autóctono de los integrantes del núcleo, pero es pueblo cuando conforma un Municipio, el acta de elección que exhibieron quienes promueven las controversias constitucionales, es a través de una asamblea de pueblo, abierta, en donde salen designadas las autoridades municipales; es decir, no están sujetos al procedimiento electoral formal.

Bien, el artículo 10 de la propia ley que reconoce y establece los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, dice: Cada pueblo o comunidad indígena, tiene el derecho social a darse con autonomía, la organización social y política acorde con sus sistemas normativos internos, en términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, la Ley Municipal y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, es muy importante el artículo 13, de la misma ley, que dice: Los pueblos y comunidades indígenas, podrán formar asociaciones para los fines que consideren convenientes de acuerdo al artículo 113, fracción V, de la Constitución Política del Estado. Asimismo, tendrán el derecho de adoptar libremente su toponimia, cultura, lenguas y formas de gobierno del pueblo indígena al que pertenezcan. El artículo 16 de la Constitución estatal, dice que la

ley determinará la manera en que se hace efectiva la autonomía de los pueblos indígenas; y la ley aquí determina, como el derecho a darse su propia forma de gobierno. Entonces, yo coincido con el señor Ministro Valls en el análisis que hace de las figuras del plebiscito que es el instrumento mediante el cual los ciudadanos del Estado, no de un Municipio, de todo el Estado, por medio del sufragio libre, directo, secreto y universal, podrán objetar las determinaciones de naturaleza administrativa emitidas por el Poder Ejecutivo del Estado.

Entonces se trata de una objeción a una determinación tomada por el Poder Ejecutivo del Estado que se va a recoger socialmente a través del voto; cómo se elige al gobernador del Estado de Oaxaca, de esta manera, por voto libre, secreto y en elección formal, cómo votan los pueblos indígenas, de verdad no lo sé, pero supongo que para elegir a las autoridades centrales del Estado, no van a reunirse en una asamblea; tal vez si tuvieran derecho a un diputado así lo elegirían, pero para elegir al gobernador tienen que sujetarse al procedimiento formal que rige para todo el Estado, y entonces el plebiscito que se relaciona única y exclusivamente con determinaciones del Poder Ejecutivo del Estado no afecta el derecho del pueblo indígena a darse su propia forma de gobierno y de participación ciudadana en lo que atañe a lo interno de su comunidad. Dice la reforma, el Decreto que analizamos: El referéndum es la consulta —otra vez— a los ciudadanos del Estado, que se realiza por medio de sufragio libre, directo, secreto y universal, para que expresen su voluntad únicamente sobre la creación o reforma de normas o preceptos de carácter general o de normas secundarias; esto por la única manera en que procede organizar el referéndum tiene que ver con normas generales estatales y no del Municipio indígena o pueblo indígena, éste tiene derecho a generar sus normas de gobierno de la manera tradicional en que lo ha venido haciendo, y

esto no toca para nada esta estructura del Municipio indígena. Dice la otra fracción, procede la revocación de mandato del gobernador del Estado, y otra vez pone todos los requisitos, pero tienen que ver exclusivamente con gobernador del Estado, no con las autoridades municipales; entonces, respecto de estas tres primeras figuras de la participación ciudadana en el Estado de Oaxaca, a mí me queda muy claro, como lo decía el Ministro Valls, que no hay legitimación, aquí podemos sobreseer sin mayor consideración que son nuevas figuras reconocidas por el derecho de Oaxaca para aplicar a decisiones del Estado y no de los Municipios, vienen luego otras dos figuras que ya guardan relación directa con los Ayuntamientos, dice la fracción IV: Las autoridades administrativas, estatales y municipales, en el ámbito de su competencia establecerán obligatoriamente audiencias públicas y periódicas para que los ciudadanos del Estado, de manera directa les planteen asuntos de interés público, en los términos que determine la ley; esto obliga a todos los Municipios del Estado de Oaxaca a generar esta nueva forma de escuchar al pueblo, una audiencia pública, periódica en la que los ciudadanos de manera directa puedan plantear sus asuntos; y luego viene la fracción V: Los Ayuntamientos y en su caso los Consejos Municipales estarán obligados a celebrar sesiones de Cabildo de carácter público en las que los ciudadanos del Municipio podrán expresar opinión sobre los problemas que observen y apuntar las posibles resoluciones. En estas dos figuras, dice la demanda, se afecta la estructura de la organización municipal; es lo que, aquí sí yo coincido en que es un tema de fondo, y la respuesta a este planteamiento se afecta el sí o no, es una cuestión de fondo, y hay una más, en la fracción VI: Los órganos autónomos del Estado deberán contar con Consejos consultivos ciudadanos de carácter honorífico, en los mismos términos los Ayuntamientos y la administración pública estatal podrán constituir Consejos. Es una autorización que viene desde la Constitución, no me atrevo a

decir que esto no afecte el orden estructural de los Municipios, creo que amerita la consideración de fondo.

En concreto, mi visión personal del caso es que se puede decir que no hay afectación al interés público del Municipio, tratándose de las figuras del plebiscito, el referéndum y la revocación del mandato, que es exclusivamente para el Gobernador, y ya podríamos aquí, en este apartado de improcedencia, decretar el sobreseimiento por esas fracciones.

En cuanto a lo demás, el planteamiento involucra cuestiones de fondo –como lo dice el proyecto– y nos quedaríamos exclusivamente con estas figuras: De la audiencia pública y periódica; con las sesiones de Cabildo de carácter público con intervención ciudadana y con los Consejos Consultivos Municipales, que sí, de alguna manera, directa o indirecta tocan a la estructura Municipal.

En este sentido es que emito mi opinión, señores Ministros.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Ortiz Mayagoitia. Me han solicitado la palabra los señores Ministros: Pardo Rebolledo, Aguirre Anguiano, la señora Ministra Luna Ramos, el señor Ministro Arturo Zaldívar y el Ministro Luis María Aguilar, en ese orden. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Presidente. En realidad mi visión del tema que estamos analizando coincide con la que acaba de exponer el señor Ministro Ortiz Mayagoitia. A mí me parece que lo que debiéramos atender es hacer referencia a esta jurisprudencia –que ya había leído el señor Ministro Aguilar Morales– en donde se establece de manera general que los Municipios carecen de interés legítimo

para promover controversias contra disposiciones generales que consideren violatorias de derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en su territorio, dice: “Si no guardan relación con la esfera de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les confiere”. Leo algunas partes del texto de esta jurisprudencia, dice: “Del cúmulo de atribuciones que el artículo 115 confiere a los Municipios, no se advierte la de defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, en un medio de control constitucional. Situación que tampoco se advierte del artículo 2 de la Ley Suprema, el cual impone una serie de obligaciones a cargo de los diferentes niveles de gobierno, en relación con aquellos”. Dice: “Sin embargo, si bien es cierto que las facultades y obligaciones que dicho precepto constitucional otorga a los Municipios, buscan la protección de los pueblos y de las comunidades indígenas; también lo es que se refieren a su propio ámbito competencial sin llegar al extremo de que vía controversia constitucional puedan plantear la defensa de aquellos; en esa circunstancia, los Municipios carecen de interés legítimo para promover una controversia constitucional contra disposiciones generales que consideren violatorias de derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones de los propios Municipios”. Este criterio se reiteró –también ya se señaló aquí– en una Controversia posterior, la 60/2008, aunque aquí se introdujo una modalidad, porque se dijo que era importante, dice: “Es evidente que el Municipio actor al no haber demostrado siquiera ser un Municipio indígena, carece de interés legítimo para promover una demanda de controversia constitucional en defensa de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas o de cualquier otro sector social que se encuentre geográficamente dentro de su territorio”. Entonces, yo creo que

en este caso –y tomando la modificación que se hizo en la Controversia 60/2008– se podía llegar a establecer que en este caso y, con base en la ley que rige a las comunidades indígenas en el Estado de Oaxaca, sí se trata en varios de los casos de Municipios que pueden ser considerados –según este precedente– como Municipio indígena. También con base en las normas que establece el artículo 2º constitucional y, en esa medida, yo creo que el problema es que la tesis o estos precedentes introducen cuestiones de fondo para establecer si tiene o no interés legítimo, y en esa medida, nos obliga a pronunciarnos un poco en relación con esto o a adelantar este criterio.

Así es que, creo que sí habría que hacer una referencia en este apartado de la improcedencia, porque hay una causal que se invoca expresamente de falta de interés legítimo; precisar en primer lugar, que pudiéramos tener el calificativo de Municipios indígenas para los actores en estas Controversias; y, en segundo lugar, hacer la distinción de cuáles son los preceptos —como ya lo mencionaba el Ministro Ortiz Mayagoitia— que sí pueden llegar a afectar a este Municipio indígena, por afectar o para establecer obligaciones que debe llevar, contrarios a sus propios usos y costumbres que son los que rigen en esa demarcación.

Desde luego, que ya sería una cuestión de fondo el determinar si este precepto, concretamente de los cabildos abiertos o públicos, resulta violatorio de esos derechos, yo me reservaría mi opinión para el fondo, pero a mí me parece que este apartado de la improcedencia, sí debería tener un estudio sobre estas bases. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor Presidente, pienso que la primera estocada que lanzó el señor Ministro Cossío, fue contra la tesis que estamos discutiendo, todo el contenido de la tesis le parece no apreciable y yo pienso dos cosas: Primero, que está en ejercicio de su derecho, aunque hubiera votado en este caso, pero resulta que no votó, sin duda alguna oyéndolo en este momento expresarse, si hubiera estado en la ocasión en la que se discutió esta Controversia Constitucional —la que generó la tesis— hubiera sido un voto disidente y conociéndolo muy probablemente hubiera hecho votos particulares.

Pero el caso es el siguiente: que si los argumentos que dio, a alguno de ustedes, le parece persuasivo, pues vamos a ver la vigencia de esta tesis, si se abandona o no, para mí la tesis sigue siendo correcta y apreciable y quiero —aparte de lo que se ha dicho, con lo cual coincido con el señor Ministro Ortiz Mayagoitia y con el señor Ministro Pardo— que fue una reforma constitucional al artículo 25, pero quedó intocado todo lo relativo al Libro Sexto, Título Primero, y el Capítulo Único, que ve sobre el derecho a la libre determinación y autonomía de pueblos, comunidades, etcétera.

Si esto es así, nada pudo haber afectado un derecho subjetivo a estos colectivos, y por tanto, pues su legitimación yo la sigo viendo inexistente y para no ser repetitivo, los términos de la tesis me siguen pareciendo apreciables.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Aguirre Anguiano. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. En el Considerando que estamos analizando en este momento, que está referido exclusivamente a causas de improcedencia, la propuesta del proyecto es en el sentido, bueno, hacen valer que el Municipio actor carece de interés legítimo para promover la presente Controversia Constitucional. Lo que el proyecto nos está diciendo en esta parte es que el análisis de la causal involucra muchas cuestiones de fondo y que por esa razón, la desestima y la manda al fondo del asunto.

Creo que esto es algo que hemos hecho en muchísimas Controversias Constitucionales precisamente porque si vemos las participaciones de los señores Ministros que me han antecedido en el uso de la palabra, aun quienes dicen que deba de sobreseerse y deba de analizarse en esta parte el interés legítimo, están analizando los artículos y están introduciendo cuestiones que se tienen que analizar forzosamente en el fondo, por eso, a mí me parece que es una técnica correcta, aplicar la tesis que tenemos en este Pleno, en el sentido de que si involucra cuestiones de fondo, vayámonos al fondo.

Hay dos cosas más: se ha dicho que no tiene interés legítimo que porque no ha acreditado incluso ser Municipio indígena.

No, está la constancia que obra en el expediente, en el que se está diciendo que justamente es la constancia de mayoría elección por el sistema de usos y costumbres, y que los concejales fueron electos al Ayuntamiento de Santa Catarina, Lachatao, Oaxaca; entonces está la constancia, y entonces de eso no tenemos duda, sí se trata de una comunidad indígena y que sus autoridades fueron elegidas bajo ese procedimiento; entonces, por ese lado no habría ningún problema, pero el otro

es, ¿vamos a analizar aquí en un momento dado en este considerando la falta de interés legítimo o no?

Aquí, si vamos a analizar en este considerando, les digo vamos a empezar a sacar una serie de argumentos de fondo, yo creo que tanto el señor Ministro Valls Hernández, como el señor Ministro Luis María Aguilar Morales hicieron referencia justamente a la misma tesis, bueno, todos los demás también han hecho referencia justamente a la misma tesis en la que se está diciendo cuándo no tienen interés legítimo los Municipios para poder acudir a la controversia constitucional, y es cuando dicen: Cuando nada más vienen impugnando derechos indígenas, dice: “Disposiciones generales que consideren violatorias de derechos de los pueblos indígenas y comunidades indígenas que habitan en su territorio”, pero aquí el Ministro Luis María Aguilar Morales había dicho algo que a mí me parece muy importante, que fue justo cuando estaba trayendo a colación esta tesis, y lo que él decía era: Lo que tenemos que tomar en consideración para efectos de determinar que tienen legitimación, es que no estamos en el caso de la tesis porque aquí no solamente se están involucrando derechos de carácter indígena, sino además, se están involucrando problemas competenciales del Municipio; que eso es lo que realmente le da legitimación para efectos de la controversia constitucional.

Ahora, para determinar que se están involucrando problemas de competencia del Municipio, hay que analizar prácticamente el fondo del asunto; todos los argumentos que se han señalado para determinar si debemos diseccionar y sobreseer respecto de unos artículos y respecto de otros o definitivamente decir que tiene o no interés legítimo en todo, ha sido precisamente analizando problemas de fondo; entonces —en mi opinión— yo creo que el proyecto del señor Ministro Franco González Salas es

correcto en este sentido, que manda todo al fondo. ¿Por qué razón? Sí, efectivamente podemos diseccionar los artículos, y decir: En porciones normativas respecto de cuáles se sobresee, porque déjenme decirles: En todos los artículos que se están impugnando, en los mismos párrafos se están involucrando todas las figuras.

Fíjense, les leo: “Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de plebiscito, referéndum, revocación de mandato, audiencia pública y cabildo”, o sea, se están involucrando en todas las fracciones; si vemos el artículo 25, igual, la participación ciudadana, igual, se están involucrando las cuatro figuras. En la fracción IV, igual; entonces, yo por eso sugería, aun en el caso, yo estoy consciente de que las figuras de referéndum, plebiscito y revocación de mandato a lo mejor están referidas exclusivamente a las autoridades estatales, pero hay una pregunta. ¿Qué no el Municipio como parte del Estado también estaría obligado a votar en este tipo de figuras para formar parte de una de ellas como integrantes del plebiscito, del referéndum o de la revocación del mandato? ¿No tendrían que votar también como ciudadanos? Y eso es precisamente lo que están diciendo ellos que les afecta, que porque ellos tienen —como comunidad indígena— sus propias formas para llevar a cabo determinados actos a través de la Asamblea General, claro, ya de manera más específica están señalando cuestiones como la audiencia pública, que está referida ya a los Municipios y el Cabildo abierto; eso definitivamente estaría referido específicamente a cuestiones de carácter municipal, pero lo cierto es que la idea de ellos es: Nosotros tenemos nuestros usos y costumbres, el hecho de que se establezcan estas figuras interfieren en nuestros usos y costumbres porque nosotros votamos de otra manera, elegimos de otra manera; entonces, aun cuando se trate de figuras involucradas con otro tipo de autoridades que no sean

necesariamente las municipales como parte integrante del Estado, también estarían obligados a votar en un plebiscito o en un referendo o en una revocación de mandato del gobernador del Estado; entonces, yo creo que todos los aspectos relacionados con los artículos que en este momento se están combatiendo para contestar si hay interés legítimo o no, están involucrados con el fondo del problema; entonces —para mí— por estas razones, considero que el proyecto del señor Franco es adecuado, está mandando todo esto al análisis de fondo del asunto, y en el análisis del fondo, ahí desmenuzaremos cada una de ellas y declararemos si son infundados o fundados, si son atendibles o inatendibles, pero en el fondo del asunto, diseccionar en esta parte, se me hace que aparte de que es muy complicado, es traer problemas de fondo a un problema de procedencia. Por esas razones señor Presidente, señora y señores Ministros, yo sí me inclinaría con votar en esta parte con el proyecto y la propuesta del señor Ministro Franco, desde luego, sin perjuicio de que en el momento de que entremos al fondo, se hagan las aclaraciones pertinentes respecto de las tesis a las que han hecho mención desde un principio el señor Ministro Luis María Aguilar y los demás señores Ministros. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente. El proyecto parte de la base de no analizar el interés legítimo en este momento con el argumento de que se trata de una cuestión que está íntimamente relacionada con el fondo.

Yo no comparto esta propuesta, creo que en este caso se puede distinguir claramente el principio de afectación que requiere el interés legítimo con el tema de fondo, que es la constitucionalidad o no del asunto.

También estimo que efectivamente en el caso concreto, el Municipio actor sí tiene interés legítimo y que se debe analizar en este momento la improcedencia, y así establecerlo expresamente.

Aquí el punto toral es determinar si un Municipio actor, si en este caso el Municipio actor puede a través de una controversia constitucional, defender derechos que la Constitución General y los tratados internacionales les otorgan a pueblos y comunidades indígenas bajo el argumento de que se trata de un Municipio de población indígena.

Con independencia de que el precedente del Pleno 59/2006, yo no lo voté, y no comparto el sentido de este precedente, porque me parece que desnaturaliza la esencia de la constitución de pueblos y comunidades indígenas que la Constitución General establece, creo que en este caso concreto no es aplicable el precedente, por lo que voy a decir a continuación, y también estimo que el precedente 60/2008, que refirió el señor Ministro Luis María Aguilar, tampoco lo es, porque en aquel caso se determinó que no estábamos en presencia de un Municipio indígena.

De tal suerte que en el caso concreto, el artículo 2º de la Constitución, remite a las legislaciones locales para definir las características de la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas; en la especie, la legislación del Estado de Oaxaca, incorpora al ámbito competencial de los Municipios, lo

relativo a la defensa de los derechos sociales de los habitantes de aquellos Municipios de comunidades y pueblos indígenas.

La lectura conjunta de los siguientes artículos de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, me hace arribar a esa conclusión.

El artículo 3º dice: “Para los efectos de la presente ley, se entenderá por. Fracción X. Autoridades comunitarias. Aquéllas que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como tales, con base a sus sistemas normativos internos, las cuales pueden o no coincidir con las municipales, dentro de éstas se encuentran las que administran justicia”.

Artículo 7º. “Los derechos que esta ley reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, serán ejercidos directamente por sus autoridades o por quienes legalmente lo representen”.

Artículo 8º. “En el marco del orden jurídico vigente el Estado, respetará los límites de los territorios de los pueblos y las comunidades indígenas, dentro de los cuales se ejercerán la autonomía que esta ley le reconoce; la autonomía de los pueblos y comunidades se ejercerá a nivel del Municipio, de las agencias municipales, agencias de policía, o de las asociaciones integradas por varios Municipios entre sí, comunidades entre sí, o comunidades y Municipios”.

Artículo 10: “Cada pueblo o comunidad indígena, tiene el derecho social a darse autonomía a la organización social y política, acorde a sus sistemas normativos internos, en los términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, la Ley Orgánica, etcétera. En el caso concreto, los pueblos indígenas tienen derecho a su autonomía, la cual puede

ejercerse precisamente a través de los Municipios en el caso concreto.

Entonces, me parece que hay un principio de afectación cuando se alega por la parte actora: Primero, que los Municipios de participación ciudadana, prevén sistemas, por lo menos, muy claramente el que afecta el cabildo abierto, la organización interna de los Municipios. Segundo –y esto me parece muy importante– se establece que el Convenio 169 de la OIT, obliga a todas las autoridades a establecer sistemas específicos de representación de las comunidades y pueblos indígenas, y en el caso concreto, se duele este Municipio de que en las reformas que impugnó no se establece este procedimiento.

Ahorita no me voy a meter al fondo, si es constitucional o no lo que se está haciendo, pero este argumento se tiene que contestar, y obviamente que hay un principio de afectación. Entonces, lo que se está diciendo es: al margen de que esto sea constitucional o no, el no haber previsto estos mecanismos, que obliga la OIT en un instrumento de carácter internacional: estás afectando mis funciones como representante, como defensor de los pueblos y comunidades indígenas de este Municipio, que es un Municipio indígena. Este argumento por ejemplo, no está contestado en el proyecto.

Yo adelanto que con independencia de pronunciarnos en el fondo, simplemente aquí hay el sentido de afectación. Se están dando argumentos donde dice expresamente: Yo tengo la representación, porque así lo establece la ley, entonces entra dentro de mi ámbito de facultades. Y en segundo lugar, aquí hay un argumento donde se está diciendo que se viola un tratado internacional, un instrumento de derecho internacional, y sobre

esto no se dice absolutamente nada. Creo que el interés legítimo está muy claro desde mi punto de vista.

Y ya adelanto, aunque esto tiene que ser por el fondo, pero por si acaso la votación hace que el asunto se quede en este momento, que a mí me parece que sí se está violentando esta obligación del Estado mexicano de establecer mecanismos específicos de participación y de representación de las comunidades y pueblos indígenas, en los cuales se respeten los usos y costumbres, tal como establece el artículo 2° de la Constitución General.

En ese sentido yo estoy por la procedencia, pero porque sí se haga una manifestación clara de que hay interés legítimo de la parte actora. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Zaldívar. Una aclaración del señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Nada más quiero recordarles a los señores Ministros lo siguiente: La modificación que se hizo en las Naciones Unidas fue en dos mil siete, en donde se recomiendan una serie de medidas a favor de los pueblos indígenas, pues sí, pero resulta que la Constitución mexicana desde dos mil uno daba más y mejor. Entonces, invocar tratados internacionales sobre el tema, yo diría: se quedan chicos, y son nuevos, nosotros desde dos mil uno los tenemos, es totalmente inconducente para mí.

Ahora, alegar cuestiones de fondo para un tema de procedencia, pues no se qué tan conveniente sea en este momento señores Ministros.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Aclaración del Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias. Dos cosas. No argumenté ninguna cuestión de fondo, di mi opinión de fondo al final, y previamente dije que no era necesario entrar al fondo. Dos. La cuestión del instrumento organizacional, no es inconducente, es concepto de invalidez, lo tenemos que contestar. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Zaldívar. Ministro Aguilar Morales.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, pero no es para aclaración.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No, para su posicionamiento.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Parecía que estábamos en ronda de aclaraciones. Precisamente, muchas de las argumentaciones que se han hecho, son precisamente en el sentido de lo que yo planteaba. La Ministra Luna que hizo una –al menos respecto de lo que yo dije– glosa muy clara y muy perfecta, y además nos demostró hasta con documentos muy ciertos, la existencia de ciertas cualidades del Municipio, me parece que eso es precisamente lo que yo le pedía al señor Ministro ponente, para no poder insistir en el tema, la tesis simple y sencillamente -que yo les leí- señala que los Municipios no tienen esa legitimación, si no demuestran una afectación a sus competencias, aunque aleguen que se violan los derechos de los pueblos indígenas. De todo lo que se ha dicho –inclusive con la generosidad e ilustración del Ministro Cossío- se ha expresado cuáles son todos estos derechos de origen constitucional que

están desde luego, especialmente en el artículo 2° de nuestra Constitución y que serían el sustento, el trasfondo para poder decir que en un principio de afectación lo que se está alegando es la violación de algunos de esos derechos que están reconocidos en la Constitución, para que se pueda complementar, precisamente con base en la tesis que no estamos en esa situación, que no estamos en la situación de la tesis, en que no tienen legitimación, sí la tienen ¿Por qué? Porque desde ese punto de vista hay un principio de afectación - como se ha dicho- a todos estos derechos, eso es lo que ellos alegan, pero ¿Cuáles son esos derechos? Por eso para mí no es suficiente con que se diga que debe desestimarse la anterior causa de improcedencia, en atención a que se involucra con el estudio del fondo, es cierto no deja de involucrarse con el estudio del fondo, pero para la legitimación, en concordancia con el criterio que se ha establecido y se ha leído por varios de los señores Ministros y la señora Ministra, es que en este caso en especial, sí hay un principio de afectación, sí se alegan esos derechos constitucionales que están planteados, reconocidos por la Constitución. ¿Y qué es lo que se afecta? Finalmente, como ya lo había yo señalado, es una cuestión de consideración o de argumentación de este Apartado para que quede claro, por qué la legitimación de este Municipio se puede considerar acertada, correcta, y entonces ya pasar al estudio de fondo de cada caso en particular respecto de las instituciones que aquí se están controvirtiendo.

Simple y sencillamente ese sería mi planteamiento, para poder mejorar la argumentación y no dejarla tan lisa y llana, como está en este Considerando, precisamente, desde ese cúmulo de derechos que nuestra Constitución le reconoce a los pueblos y, especialmente a los Municipios, por lo que de alguna manera, se

podría afectar su competencia, lo cual es exactamente la materia de las controversias constitucionales. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Luis María Aguilar Morales. Señora Ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias señor Ministro Presidente.

Yo quería decirles que al principio venía totalmente de acuerdo con el proyecto, de hecho yo voté en esta Controversia Constitucional que se ha mencionado, la 59/2006, porque se tendría que estudiar la legitimación en el estudio de fondo; sin embargo, yo quiero decirles que me han convencido los señores Ministros Zaldívar, Cossío y el Ministro Aguilar -que fue el que primero planteó esta situación- y yo estimo que en este momento sí se podría estudiar la legitimación, porque definitivamente sí hay un principio de afectación, creo que han sido impecables las argumentaciones que han dado en este sentido, y yo a lo mejor me apartaría ya del voto que emití en su momento, en esa Controversia Constitucional y me adhiero a que en este momento pudiera ya resolverse o cuando menos decirse algún tipo de argumentación, en relación a la legitimación del Municipio.

Por otra parte, se han hecho manifestaciones sumamente interesantes, si se acredita o no que son Municipios, integrados básicamente por pueblos indígenas, yo quiero decirles que también en esta situación se ha avanzado y se ha avanzado mucho en la Sala respecto –no de los Municipios- pero sí en relación a los indígenas, al tema de los indígenas, bastaría que se autoadscriban como Municipios indígenas o tendría que ser materia de prueba y quedar debidamente acreditados si son o no pueblos indígenas, en estos casos, no creo que haya problema,

está perfectamente acreditado; sin embargo, en el anterior asunto sí se dijo que no eran Municipios integrados por pueblos indígenas. En este caso creo que no hay problema, sin embargo, yo pongo sobre la mesa la consideración de que tiene que estar debidamente acreditado, plenamente acreditado que son Municipios integrados por pueblos indígenas o bastaría la mera manifestación de auto adscripción como pueblos indígenas. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señora Ministra Sánchez Cordero. Si no tienen inconveniente, si ya no hay más participaciones tal vez podamos tener una votación en relación con este tema. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Nada más yo quisiera brevísimamente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Si me permite un segundo, me posiciono también de manera muy breve. Yo quiero decirles que esencialmente estoy de acuerdo con la propuesta del proyecto, fundamentalmente con la propuesta del proyecto.

Respetuosamente, muchas de las participaciones para defender esta posición se ha entrado a fondo, se ha estado tocando fondo desde mi percepción, de esta suerte, con lo que tiene el proyecto nos autoriza y nos da una validez, una legitimidad para estar entrando a dilucidar estos temas e inclusive sin hacer ahora una diferenciación de cuáles sí o cuáles no, sino hacerlos ya al tratar los conceptos de invalidez totalmente, creo que es lo más conveniente desde mi punto de vista respetando los puntos de vista de todos, creo que así es.

Creo que es muy importante ahora también algunas de las manifestaciones que aquí ha habido que sugieren una lectura diferente a la Constitución, desde mi percepción también se está haciendo ese planteamiento, no hablar solamente del 115 sino hablar lo del 2º constitucional y entenderlos en ese diálogo como se ha señalado entender ese diálogo para saber que no solamente son derechos diferenciados son derechos sociales, sí, pero del cual se pueden derivar una suerte de competencias que tienen un reconocimiento constitucional en tanto que hay determinaciones que afectan a la vida de esas comunidades en su autonomía, en su facultad para decidir sin dejar de pertenecer al Estado, sin dejar de estar integrando una comunidad indígena en un Municipio.

Cierto, la Constitución no reconoce al Municipio indígena expresamente pero sí en las lecturas que tenemos la obligación ya de estar dando a estos términos constitucionales vinculados, aunque no se quiera, con los tratados internacionales o con las resoluciones de los organismos internacionales que van dando caracterizaciones a esta serie de derechos que nos van a estar haciendo incursionar independientemente de cómo se resuelve el asunto si son fundados o infundados los conceptos de invalidez, pero sí tenemos que abrir la puerta aquí, creo inclusive solamente con lo que está diciendo el proyecto que es más que suficiente. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente, yo iba un poco a argumentar en la lógica que usted acaba de plantear, a mí me confirma mi posición en el proyecto precisamente todas las intervenciones que ha habido; que a pesar de algunos de los señores Ministros con toda puntualidad distinguieron lo que consideraban que era de

procedencia tuvieron que recurrir a argumentos de fondo que abordarán más tarde en sus explicaciones.

Yo simplemente quiero puntualizar algunas cosas que me parece de la mayor importancia, si el Pleno se pronuncia porque no tiene interés, pues así lo pondremos, pero que sea planteado.

En primer lugar a mí me parece que hay que distinguir lo que es pueblo, comunidad y municipio indígena, no se pueden mezclar estos conceptos, si bien están íntimamente relacionados, a raíz de esto, se han hecho comentarios que me parecen muy importantes a reflexionar por el problema pero esto es problema del fondo del asunto y precisamente por eso yo pienso que tenemos que aceptar que tienen legitimación, máxime, máxime que en la Constitución de Oaxaca en el artículo 25, fracción II, se establece claramente la existencia de los Ayuntamientos en términos, dice expresamente, de proteger lo señalado en el artículo 2º, fracciones II y VII.

Consecuentemente, aquí tenemos un elemento para los que consideran que la tesis que distingue este asunto, porque aquí sí hay una disposición constitucional que establece la posibilidad de Ayuntamientos integrados por comunidades y pueblos indígenas en un municipio indígena, la legislación de Oaxaca reconoce a los municipios indígenas, el código que si llegamos lo vamos a ver electoral, establece los procedimientos especiales para la elección de los Ayuntamientos en los municipios indígenas.

Consecuentemente, yo estimo que todas las argumentaciones han estado vinculando esos aspectos, lo que refleja que evidentemente en el caso sí puede existir una vulneración en relación a lo que alega el Municipio, y consecuentemente por eso, en este apartado de procedencia yo mantendré el proyecto,

quizás como argumento de refuerzo yo incluiría algo en este sentido, pero no con el resto de las consideraciones que se han dado.

A mí me parece que cuando estamos en presencia de este marco concreto, y vuelvo a decir lo que he dicho muchas veces, en el caso concreto tenemos un marco constitucional y legal que nos hace ver claramente que hay Municipios de carácter indígena, y no es, en mi opinión, suficiente que se alegue que no está acreditado, porque la Constitución no establece que esté probado el que se sea indígena; lo que señala la Constitución es que es la aceptación de que se es.

Consecuentemente, tenemos que partir de la base de respetarlo, y ya en el fondo podríamos analizar todo lo que se planteará en relación a esto y determinar lo conducente.

Por esas razones yo sostendré el proyecto Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, en relación con esta consideración del señor Ministro ponente, ponemos a votación. Señor Ministro Pardo, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Muy brevemente.

Nada más consultar si el señor Ministro ponente aceptaría agregar algún argumento para justificar la separación de la tesis a la que hemos dado lectura, a la de jurisprudencia, porque esa tesis es posterior a la que se está citando en el propio proyecto. En el proyecto se cita la que dice: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. Si se hace valer una causal de improcedencia que involucra el estudio de fondo deberá desestimarse”. Esta tesis está publicada en septiembre de mil

novecientos noventa y nueve, y la que se leyó, que es la de: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. En cuanto a la legitimación o interés legítimo del Municipio para representar o hacer valer derechos de pueblos o comunidades indígenas”, es posterior.

Entonces, yo no tendría inconveniente en votar con el sentido del proyecto y decir que estos temas que involucran fondo se van para allá, pero a mí me parece que sí es muy necesario apartarnos o expresar alguna razón del por qué no atendemos a esa jurisprudencia emanada de una controversia constitucional sobre un tema concreto, o en su caso dar las razones particulares por las que en este caso se estima que no es aplicable.

Si lo acepta el señor Ministro ponente, yo no tendría inconveniente en votar con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor Presidente, aprecio mucho la invitación que me formula el Ministro Pardo, pero voy a mantener el proyecto, y digo por qué, porque esto va a ser necesariamente materia de fondo; es decir, ahí tendremos eventualmente, si siguen existiendo estas diferencias, que analizarlo y ahí se explicitará; vuelvo a repetir, en el caso concreto –y esto era un poco a lo que yo me refería– creo que el Municipio tiene legitimación y por supuesto en los otros tres asuntos que se verán en el futuro. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, tomamos una votación, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Tiene legitimación solamente para ciertos temas que no tienen que ver ni con revocación de mandato ni con referéndum ni con plebiscito.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** También con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Por la procedencia aunque por razones distintas, porque creo que se tiene que hacer una manifestación de que sí hay interés legítimo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Igual que el Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Yo también considero que es procedente, pero como el Ministro Zaldívar también, con razones diversas y en su momento haré voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Solamente tiene legitimación para los temas que apunté en mi intervención.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Yo con el voto del señor Ministro Zaldívar y del señor Ministro Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Igual que el Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA:** Con el proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de siete votos a favor del proyecto; de esos siete votos en contra de consideraciones los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y Sánchez Cordero; y con el voto en contra de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Pardo Rebolledo, Valls Hernández y Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** El voto en contra de los señores Ministros revela también que es parcialmente procedente, ¿verdad? esto nos permitirá seguir adelante, después del receso que ahora decreto.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:10 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:45 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Vamos a continuar. Estamos ya en el Considerando Séptimo. El análisis de los conceptos de invalidez. Señor Ministro ponente Franco González Salas.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente.

En los temas de fondo, el primer concepto de invalidez se analiza en el proyecto de las fojas cincuenta y dos a la ochenta, en éste, el Municipio actor pretende justificar su impugnación con los argumentos ¡Perdón! Previamente quiero decir que la Ministra Luna Ramos, me pasó una serie de observaciones que complementan el proyecto, no lo cambian, que con mucho gusto acepto, y si no tienen inconveniente, según la votación, incorporaré al proyecto, lo menciono ahora, porque por lo avanzado de la hora quizás ya después no pueda, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** De acuerdo.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Decía, el Municipio en este primer concepto de invalidez, pretende justificar su impugnación con los argumentos de que en los medios de

participación ciudadana consistentes en el plebiscito, referéndum y la revocación de mandato, se prevé como única forma de participación de la ciudadanía el sufragio libre, directo, secreto y universal, desconociendo que la toma de decisiones en dicho Municipio se realiza por la Asamblea General de Ciudadanos, Institución añeja y de eficacia probada que implica una forma de participación directa, no sólo en asuntos del ámbito interno del Municipio actor, sino también en los de orden público como es la elección de sus autoridades a través de esta instancia y sin la intervención de partido político alguno. La consulta propone desestimar estos argumentos por considerarlos infundados, pues se estima que las figuras de plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato, constituyen mecanismos de participación ciudadana que implican manifestaciones de la democracia constitucional dirigidas a la totalidad de la ciudadanía del Estado; consecuentemente, éstas lo que pretenden es ampliar formas de sufragio y libre acceso, por un lado, en relación a las decisiones gubernamentales; por el otro, en relación con la posible revocación de un mandato ya otorgado democráticamente. También se propone que no se puede estimar que esos medios de participación ciudadana directa se traduzcan en una afectación o en un principio de afectación que realmente vulnere la esfera del Municipio actor, toda vez que la reforma en cuestión no causa perjuicio o priva de un beneficio a aquel en razón de la situación de hecho en que se encuentra, sino sólo viene a complementar las formas de democracia representativa, sin afectar las formas de organización de los municipios indígenas, las cuales se encuentran protegidas por el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; incluso, la reforma de la Constitución local impugnada, no sustituye en manera alguna a la Asamblea General de Ciudadanos, porque los mecanismos previstos en la reforma no van encaminados a la elección de autoridades municipales. Esto

es lo que contiene el proyecto que se les presentó; sin embargo, precisamente en relación a lo que comentábamos al principio, hay que destacar que al analizar el primero de los conceptos de violación, se cita a fojas sesenta y sesenta y uno de la consulta, el contenido del artículo 25, Aparado A, fracción II de la Constitución del Estado de Oaxaca, el cual fue reformado el dos de abril del presente año, como lo platicábamos; esa porción normativa de la Constitución local, no constituye y no se compadece con los preceptos impugnados en la presente controversia constitucional y la cita que de él se realizó, sólo se hizo con la finalidad de delimitar el marco jurídico de estudio del asunto. Por lo que se propone cambiar la cita de ese precepto a su contenido vigente actualmente, sin que se advierta que ello incida de modo alguno en el sentido de las consideraciones de la consulta. Además de que también en relación con el primero de los conceptos de invalidez, se advierte, también como lo señalé al principio de la presentación de este asunto, un nuevo marco legal en relación a lo electoral, puesto que se abrogó el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado, y se expidió un nuevo código.

Consecuentemente esto implicará el ajuste del proyecto en relación a establecer las nuevas disposiciones, hoy vigentes.

También se propone que se adicione la consulta puesto que se mantiene un aspecto destacado en lo relativo al reconocimiento del derecho de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca a la libre determinación expresada en la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y de organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, y evidentemente esto tiene que ver con algún

comentario que se ha formulado anteriormente que me parece muy importante que se tome en cuenta y se discuta de si esto afecta directamente a un Municipio que está organizado con base en representación indígena por el número de sus pueblos o comunidades y que consecuentemente adopta el régimen constitucional municipal con algunas variantes que se aplican por tener el carácter de Municipio indígena; creo que este es un tema que se esbozó que debería ser visto con cuidado.

En este sentido entonces las consideraciones que se vierten al analizar el primero de los conceptos de invalidez, a juicio del ponente, no alteran lo que se está sosteniendo sustancialmente, por lo cual, con estas propuestas de corregir el proyecto con estos complementos, se les presenta para discusión y estaré muy atento a las observaciones y objeciones que se puedan hacer. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias a usted señor Ministro Franco. Está a su consideración. Estamos dentro de la estructura del proyecto en el inciso a) relativo precisamente al primer concepto de invalidez. Señor Ministro Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Señor Presidente, yo tengo, como lo señalaba, una posición contraria al proyecto, pero faltan escasos minutos para que termine la sesión, quisiera solicitar a usted y a los compañeros Ministros, si pudiéramos continuar con la discusión el próximo lunes para poder plantear con mayor extensión, al menos, mi argumento, señor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, si no hay inconveniente de las señoras y señores Ministros, faltando efectivamente diez minutos, han pedido la palabra la señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Perdón, no quería interrumpir. Nada más era señalarle que quisiera tomar la palabra para comentar que con la venia de usted y del Pleno, le solicitaría atentamente, he platicado con la señora Ministra Luna Ramos, si ella pudiera hacerse cargo del asunto, en virtud de que estoy ya autorizado por este Pleno para ausentarme unos días.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Exacto, sí estaba programado ya desde hace semanas en relación con este evento, la señora Ministra se hará cargo de la continuación del debate.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Con mucho gusto señor Presidente, sí, ya había quedado con el señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** De este asunto a partir del próximo lunes.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Sí señor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Día en que los convoco para la celebración de la sesión pública ordinaria a la hora de costumbre en este lugar. Se levanta la sesión.

**(SE TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 13:50 HORAS)**