

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 109
O R D I N A R I A
LUNES 15 DE OCTUBRE DE 2012

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cincuenta minutos del lunes quince de octubre de dos mil doce, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión por estar desempeñando una comisión de carácter oficial.

A continuación, el señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número ciento ocho, ordinaria, celebrada el lunes quince de octubre de dos mil doce.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el quince de octubre de dos mil doce:

II. 1. 63/2011

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, por la invalidez del Decreto 397 que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 15 de abril de 2011. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“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”*.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando séptimo, donde se analizan los conceptos de invalidez, en la inteligencia de que para su explicación hará uso de la palabra la señora Ministra Luna Ramos, quien se haría cargo del asunto mientras el señor Ministro Franco González Salas desempeña una comisión de carácter oficial.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que el proyecto sería objeto de algunas modificaciones en este considerando, a fin de armonizarlo con el anterior, en donde

se sostuvo que no era dable estudiar si el Municipio actor tiene o no interés legítimo, dado que ello implica efectuar razonamientos de fondo. Señaló que al inicio del considerando en análisis se establece un marco normativo integrado por el artículo 2º de la Constitución Federal, diversos preceptos de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, el artículo 20, segundo y tercer párrafos, de la Ley de Planeación, el numeral 2º de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y otros preceptos de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, de los que enseguida se realiza su interpretación, para concluir que el Municipio actor está constituido por una población indígena, dado que así se acreditó con la constancia de mayoría de las elecciones de los miembros del ayuntamiento a través del sistema de usos y costumbres, en términos de lo que establece el Código Electoral del Estado Oaxaca, por lo que puede estimarse que los suscribientes están reconocidos como tales y legitimados para promover la presente controversia constitucional.

Indicó que ahí mismo se señalará que la existencia de la tesis que surgió de la controversia constitucional 59/2006 no representa un óbice a la anterior conclusión, dado que ésta no entra en contradicción con lo que aquélla dispone, en tanto que en el presente asunto se aduce una violación a la competencia del Municipio, con lo que es posible

considerar que existe un fundamento para combatir las respectivas reformas constitucionales.

Por otra parte, señaló que modificaría el orden en el que se analizan los conceptos de invalidez, de manera que, en primer término, se estudiará el tercero, en el que se aduce una violación a lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en cuanto prevé la obligación de consultar a los municipios respecto de la emisión de un acto legislativo ya que, en estos términos, tiene un carácter formal porque se vincula con la validez del proceso de creación de la ley, indicando que en el proyecto se declara infundado dicho concepto de invalidez considerándose que en la legislación del Estado de Oaxaca no se establece la posibilidad de llevar a cabo esta consulta y que, por ende, no tiene por qué llamarse a los Municipios al proceso legislativo, pero que esta contestación se ampliaría, tomando en cuenta que a partir de la reforma al artículo 2º constitucional en materia de pueblos indígenas, se estableció, en su fracción IX, únicamente la obligación de consultar a dichos pueblos en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, de incorporar las recomendaciones y propuestas que se realicen, mientras que en el referido Convenio de la Organización Internacional del Trabajo se estableció la obligación de consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean

medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarlos directamente.

En estos términos, precisó que tomando en cuenta que el once de junio de mil novecientos noventa se aprobó el referido Convenio, y que hasta el catorce de junio de dos mil uno, se aprobó la mencionada reforma constitucional, el hecho de que lo establecido en ese Convenio o en los Acuerdos de San Andrés no se haya cristalizado en la Constitución Federal es un signo inequívoco de que el Constituyente Permanente estimó que esta situación jurídica era la conveniente.

Por otro lado, señaló que la Constitución del Estado de Oaxaca tampoco estableció la posibilidad de que las comunidades indígenas participen en la aprobación de las leyes que les afecten, aunque en su artículo 16, párrafo segundo, se estableció, al igual que en el artículo 2º de la Constitución Federal, la participación de dichas comunidades en la aprobación de los planes y programas de desarrollo.

Indicó que, ante las circunstancias señaladas, se agregaría al proyecto una tesis de la Segunda Sala con base en la cual se determina la prevalencia de la Constitución Federal frente a los tratados internacionales con base en el principio de supremacía constitucional, la cual lleva por rubro: “SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. LA REFORMA AL ARTÍCULO 1º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE DIEZ DE JUNIO

DE DOS MIL ONCE RESPETA ESTE PRINCIPIO”, señalando que también agregaría la interpretación sobre el principio *pro homine* contenida en la sentencia del amparo directo en revisión 2566/2010. Indicó que todo lo anterior se desarrollaría, a fin de determinar que el concepto de invalidez es infundado, precisando que se agregaría que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo no se refiere a cualquier tipo de legislación para efectos de la consulta a los pueblos autóctonos, sino sólo a la que corresponde a la materia indígena.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó no coincidir con la respuesta que el proyecto da al tercer concepto de invalidez. Después de precisar dicha respuesta, señaló que si bien el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo se refiere a pueblos indígenas, lo cierto es que éste término se modaliza y adquiere su sentido en términos del último párrafo del apartado A del artículo 2° de la Constitución Federal, pudiendo existir, por ende, la posibilidad de que los pueblos indígenas adquieran el carácter de municipios, por reenvío de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Constitución de Oaxaca. Señaló que la pregunta a dilucidar es, en este sentido: si los propios pueblos indígenas pueden o no participar, en su municipalización, de acuerdo con las condiciones que prevé el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Una vez que dio lectura al artículo 6°, párrafo 1, incisos a), b) y c) y párrafo 2, del Convenio referido, señaló que esto lo lleva a cuestionar si la Constitución Federal reconoce los pueblos indígenas, y si ésta establece la posibilidad de que dichos pueblos adquieran en términos de las Constituciones locales la característica de municipios indígenas, que son la juridificación de los pueblos, en la inteligencia de que cuando éstos se constituyen como municipios, sí participan en los procesos de toma de decisiones que les afectarán.

Señaló que el artículo 141 de la Constitución del Estado de Oaxaca establece el procedimiento de reformas constitucionales en el cual no se prevé el envío a los municipios, ya sean indígenas o no, de la modificación que se proponga a efecto de que participen en su aprobación. En estos términos, estimó que, tomando en cuenta que las leyes de los Estados están subordinadas a los tratados internacionales, debe considerarse que el Decreto impugnado es inválido en la medida en que desconoce el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Señaló que cuando el proyecto constata que ni en la Constitución ni en las leyes locales se contempla la facultad de los municipios para intervenir en los procesos de aprobación de las leyes que les afectan, en lugar de justificar su sentido, denota que existió un vicio en el proceso de aprobación del Decreto impugnado, pues debió haberse permitido a los Municipios participar en su aprobación, con independencia de los pueblos que pudieron constituirse en

ellos, en tanto entidades sociológicas de distinta naturaleza para participar en los mismos procedimientos.

De esta forma, indicó que el Decreto impugnado debe declararse inválido, por violar indirectamente la Constitución Federal, dado que en el presente caso no se alegan violaciones a derechos humanos sino una afectación a la esfera de competencia del Municipio, derivada del desconocimiento que dispone una norma jerárquicamente superior, resultando complicado establecer que los pueblos indígenas que se han municipalizado tienen derechos humanos.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que el proyecto no fija cuál es el parámetro de validez con el que deben analizarse las normas impugnadas. Indicó que, además de lo anterior, falta una argumentación en relación con la posibilidad de que el municipio actor tenga o no interés legítimo para acudir a la controversia, dado que alega una defensa a los derechos de los pueblos indígenas desde los tratados internacionales e, incluso, de los Acuerdos de San Andrés.

Indicó que en el proyecto no se argumenta que no se está en el supuesto para aplicar la tesis P./J. 83/2011, a fin de que pueda determinarse con claridad la procedencia de este asunto, ya sea para establecer que la controversia constitucional no es la vía para combatir los actos que afecten los derechos de los pueblos indígenas, y que no es

siquiera el Municipio el legitimado para hacerlo, o bien se señale que la controversia constitucional resulta procedente ya que el Decreto impugnado afecta su competencia, al verse involucrados los derechos de los pueblos indígenas que se encuentran en su territorio. Finalmente, consideró que si esta situación no se aclara, votaría por la improcedencia del presente asunto aun cuando dicha condición pudiera satisfacerse con base en tesis del Tribunal Pleno.

La señora Ministra Luna Ramos, en relación con lo señalado por el señor Ministro Aguilar Morales, indicó que desde la presentación del considerando en estudio advirtió que se establecería un apartado específico en el que se mencionen las tesis que ya citó, a fin de señalar que no se está en el caso de determinar que el Municipio actor acude en esta instancia exclusivamente para impugnar una afectación a los pueblos indígenas que se ubican en su territorio, dado que se plantea un problema de carácter competencial derivado de que la reforma impugnada establece figuras de participación democrática que el Municipio considera que afectan sus usos y costumbres.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que resulta necesario efectuar una votación de este punto, dado que se trata de una cuestión de procedencia, a fin de estar en aptitud de continuar con el estudio del fondo del asunto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo precisó que en la sesión anterior se aprobó por mayoría de siete votos que el presente asunto es procedente, tomando en cuenta que los argumentos que respaldan la causal de improcedencia invocada están relacionados con cuestiones de fondo, pero que, a fin de dar respuesta al tercer concepto de invalidez, este tema vuelve a surgir dado que las consideraciones del proyecto respectivas se refieren a cuestiones de procedencia, en tanto que se plantea que la reforma constitucional impugnada no se traduce en una afectación o en un principio de afectación que resienta el Municipio actor.

Indicó que dicha argumentación constituye una petición de principio, dado que si se estableciera que la reforma impugnada no afecta al Municipio actor, entonces no habría necesidad de entrar al análisis del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, pues éste se refiere a actos o leyes que afecten a los municipios, comunidades o pueblos indígenas. De esta manera, consideró que debe definirse de qué forma se tratará en el estudio de fondo el argumento relativo a la falta de afectación al Municipio, dado que en realidad se refiere a la procedencia de la controversia.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que en su presentación, quizá, no fue lo suficientemente clara para señalar que la parte a que alude el señor Ministro Pardo Rebolledo se omitiría para no dar lugar a confusiones. Después de recordar lo señalado en su presentación

respecto del contexto normativo que se establecería en el considerando en análisis, reiteró que, tomando en cuenta que el Convenio citado señala que debe consultarse a los pueblos indígenas respecto de una reforma legal que los afecte, mientras que la Constitución Federal no estableció esta situación, resulta aplicable la tesis de la Segunda Sala, a la cual dio lectura, para determinar que aquélla prevalece sobre el tratado internacional, bajo el entendido de que existe una contradicción entre ambos órdenes. Asimismo, reiteró que incorporaría la explicación del principio *pro homine*, contenida en la sentencia del amparo directo en revisión 2566/2010, a la cual también dio lectura.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó que cuando se analizó el tema de procedencia sostuvo que debía resolverse en ese momento sobre la existencia de un principio de agravio, con independencia del fondo, indicando que la mayoría votó por que la causal de improcedencia respectiva no se actualizaba, dado que involucraba un análisis de fondo, pero que ha advertido que en realidad los análisis correspondientes no se involucran. En este sentido, señaló que si ya existe votación mayoritaria en el sentido de que el asunto es procedente, al analizarse el fondo tendrían que determinarse infundados los conceptos de invalidez, aunque técnicamente este camino no sea el idóneo a seguir.

Indicó que al marco normativo que citó la señora Ministra Luna Ramos hacen falta dos instrumentos: el Convenio 169 la Organización Internacional del Trabajo, en

tanto que resulta indispensable por ser motivo de la discusión, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la cual si bien no es un tratado internacional en sentido estricto, debe tomarse en cuenta dado que las interpretaciones que efectúa la Organización de las Naciones Unidas constituyen referentes interpretativos de la mayor relevancia.

Por otra parte, indicó que, con independencia de lo anterior, no comparte la propuesta del proyecto ni las consideraciones expuestas por la señora Ministra Luna Ramos, estimando que aun cuando tampoco comulga con ninguno de los criterios de la Segunda Sala a que dicha señora Ministra hizo referencia, al estimarlos contrarios al espíritu y texto del artículo 1º constitucional, no se está ante un problema de jerarquía, dado que no existe la contradicción entre el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el artículo 2º constitucional, tomando en cuenta que de acuerdo con el artículo 1º de la propia Norma Fundamental, que sufrió una reforma posterior al referido artículo 2º, deben tomarse como marco referencial los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal y los de fuente internacional, de lo que se sigue que más que una cuestión de jerarquía, se trata de un problema respecto de la aplicación de la interpretación más acorde en beneficio de la persona, de manera que si en el caso concreto el Convenio de la OIT resulta más favorable para los pueblos indígenas, debe preferirse éste respecto del

texto constitucional, resultando armonizable, en consecuencia, el Convenio citado con el artículo 2° constitucional, aunque deba preferirse a aquél en cuanto resulta más benéfico para la persona.

Indicó que de acuerdo con el artículo 6° del Convenio referido, debe consultarse a los pueblos indígenas respecto de las medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectarles directamente, señalando que en el caso se surte dicha condición, dado que los medios de participación ciudadana impugnados pueden producir una afectación a los derechos de los pueblos indígenas. En esos términos, estimó que el tercer concepto de invalidez es fundado, agregando que sí se está ante un problema de derechos humanos, dado que los derechos de los pueblos indígenas pueden hacerse valer por medio de sus titulares en lo individual o de manera colectiva, y cuando estos pueblos se organizan en Municipios indígenas, tienen entre sus atribuciones, sobre todo en el Estado de Oaxaca, la defensa de sus derechos.

Para redondear esta idea, citó el artículo 1° de la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas, en cuanto señala que éstos tienen derecho, colectiva o individualmente, al disfrute pleno de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Derecho Internacional relativo a los Derechos

Humanos, concluyendo que en el caso concreto se afecta el ámbito competencial del Municipio indígena, pero también los derechos de los pueblos indígenas organizados a través de la figura del Municipio, por lo que respecto del concepto de invalidez analizado, votará en contra de la propuesta del proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano consideró que el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea sostiene su criterio en el entendido de que el Poder Reformador de la Constitución determinó que ante la existencia de un gran déficit de derechos humanos en la Norma Fundamental es necesario hacer una adición vía tratados internacionales, estimando que ello no es así en tanto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, no un agregado de derechos humanos, sino una forma de interpretar los reconocidos tanto en la propia Constitución Federal como en los tratados internacionales, a partir de la cual se favorezca en la mayor medida a las personas.

Finalmente, señaló que en la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de diez de septiembre de dos mil siete, no se dijo nada que no contemplara ulteriormente el artículo 2º constitucional.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó que tampoco coincide con la propuesta del proyecto, en la medida que estima que debió consultarse al

Municipio actor previamente a llevar a cabo la reforma constitucional que combate.

Después de dar lectura al artículo 6º, del Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, señaló que si bien es cierto que la Constitución Política del Estado de Oaxaca no prevé un proceso de reforma constitucional en el cual se contemple la consulta a los Municipios, de conformidad con los artículos 141 y los diversos 51 al 58 de dicha Constitución local, esto no es relevante, puesto que el citado Convenio de la Organización Internacional del Trabajo obliga a los diferentes órdenes del Estado mexicano a su cumplimiento, de ahí que sea obligatorio para el Estado de Oaxaca tomar en cuenta las opiniones de los Municipios, previo a la emisión de los ordenamientos locales correspondientes.

Indicó que no debe perderse de vista que si los Estados de la Federación conforman Municipios indígenas como parte integrante de sus órdenes de gobierno, conforme al artículo 2º de la Constitución Federal, en los que se respetarán los usos y costumbres de las etnias correspondientes, puede estimarse que dichas entidades quedan obligadas en términos del artículo 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, siempre y cuando, desde luego, no afecten o no alteren la Constitución Federal.

Precisó que el Comité de Derechos Humanos, en sus observaciones finales al Estado Mexicano respecto del cumplimiento al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, manifestó que debían adoptarse todas las medidas necesarias para garantizar la consulta efectiva de los pueblos indígenas para la adopción de decisiones en todos los ámbitos que repercuten en sus derechos, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 1º y el artículo 27 del Pacto citado, por lo que concluye que la falta de consulta al Municipio actor actualiza una violación al artículo 2º en relación con el artículo 115 de la Constitución Federal, de ahí que debe declararse fundado el concepto de invalidez que se analiza.

El señor Ministro Valls Hernández estimó que las normas impugnadas no son inconstitucionales, aunque no porque el artículo 16 de la Constitución local y su Ley Reglamentaria garanticen los derechos de los pueblos y comunidades indígenas como señala el proyecto. Señaló que debe analizarse si la normativa impugnada contraviene o no a la Constitución Federal a la luz de los derechos indígenas. Por ende, indicó que ni siquiera viene al tema el artículo 115 constitucional, pues debe partirse de que artículo 2º de la Constitución Federal dispone el respeto a la organización interna de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo a sus usos y costumbres, para garantizar su libre determinación y autonomía.

Consideró que no le asiste la razón al promovente cuando afirma que las figuras de participación ciudadana que contienen los artículos impugnados le afectan en razón de que, como Municipio indígena, tiene otras formas de tomar decisiones, como las asambleas, así como que no fue consultado previamente a la aprobación de la reforma impugnada. Indicó que lo anterior se determina así, pues las normas impugnadas no impiden, ni contravienen la libre determinación y autonomía indígena por el hecho de que establezcan mecanismos de participación ciudadana a nivel estatal que no tienen que ver propiamente con sus propias instituciones, ni con la toma de acuerdos al seno de su comunidad.

Agregó que las figuras de plebiscito, referéndum y revocación de mandato del gobernador, de ningún modo se contraponen a lo que mandata el artículo 2° constitucional, pues, por un lado, para la revocación evidentemente se requiere votación individual de cada ciudadano, al tratarse de un mandatario electo por sufragio personal y directo, y respecto de los actos administrativos del Poder Ejecutivo local y de la creación de normas generales y/o secundarias, debe tenerse en cuenta que, en todo caso, tratándose de medidas legislativas o administrativas que les causen perjuicio directamente a los pueblos indígenas, éstos cuentan, como ente colectivo, con la consulta previa que estatuye el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en su artículo 6°, de ahí que las aludidas formas

de participación ciudadana no se contraponen ni están excluidas por tratarse de pueblos indígenas.

Por otro lado, en cuanto a los mecanismos de audiencias públicas y de cabildo abierto, consideró que tampoco son inconstitucionales, pues en principio se trata de una reforma constitucional que prevé figuras a nivel estatal, esto es, para todos los habitantes de Oaxaca, por lo que, tratándose de éstos, en todo caso debe entenderse que tienen sus propias instituciones y formas de representación, como ente colectivo y, en ese sentido, hacer una interpretación conforme de la norma impugnada con la Constitución Federal, máxime que, como lo señalaban algunos de los señores Ministros, en la sesión anterior, el Estado de Oaxaca ha reconocido plenamente a los pueblos indígenas que habitan en su territorio.

Asimismo, señaló que para responder al alegato del actor respecto de que debió realizarse la consulta previa a los pueblos indígenas a que alude el mencionado artículo 6º del Convenio de Organización Internacional del Trabajo, indicó que debe tomarse en cuenta que de acuerdo con dicho precepto sólo las decisiones que afecten directamente a aquéllos deben serles consultadas de forma previa, no así toda reforma o modificación que a nivel estatal se realice.

Por último, indicó no coincidir con la consulta en cuanto sostiene que en el caso no se actualiza una afectación al Municipio actor, pues eso llevaría a declarar que éste no

tiene interés legítimo para impugnar la reforma constitucional en cuestión, y no a emitir un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de ésta. Por ende concluyó que su voto será a favor de que se reconozca validez a las normas generales impugnadas, apartándose de las consideraciones que hace el proyecto.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia señaló que la reforma al Código de Comercio realizada algunos años atrás afecta los derechos de los pueblos indígenas totalmente, dado que, a pesar de que tienen sus usos y costumbres, se les van a imponer nuevas regulaciones sobre los pagarés y los procedimientos mercantiles; además, indicó que toda legislación en materia penal choca contra esos usos y costumbres y, en general, toda modificación al orden jurídico nacional podría tener un impacto indirecto sobre los pueblos indígenas, de ahí que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establezca como condición para que se les deba dar participación en los procesos legislativos, que a éstos les afecten directamente.

Recordó haberse pronunciado por el sobreseimiento respecto de determinados preceptos que claramente tienen relación con el orden jurídico estatal y no municipal, indicando que las figuras que inciden en este último ámbito no generan afectación alguna al Municipio actor, pues no implican la prohibición de que se lleven a cabo asambleas generales como lo han venido haciendo, en tanto que sólo

se les impone la obligación de celebrar otras diversas como forma de participación ciudadana.

En este sentido, indicó que el concepto de invalidez es infundado en atención a que la reforma constitucional en análisis no persiguió directamente la finalidad de regular la materia de pueblos indígenas, sino una cuestión política estructural de los municipios de Oaxaca, respecto de los cuales el orden constitucional debe proveerles de uniformidad. De esta forma, consideró que se favorecería al esclarecimiento de los derechos de los municipios de la entidad, que en la resolución se establezca que las reformas impugnadas no afectan las instituciones derivadas de los usos y costumbres, dado que éstas podrán seguirse desarrollando como lo han estado haciendo.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que cuando ha externado que existe una afectación, se ha referido a una afectación directa. Indicó que el procedimiento que establece en la reforma impugnada afecta al municipio por la razón de que incide en la composición orgánica del ayuntamiento en cuanto a su sistema competencial. Señaló que si bien la reforma al Código de Comercio aludida por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia pudiera afectar a los indígenas, esta situación no otorga legitimación al Municipio para plantear una violación de carácter procedimental.

Por otro lado, señaló que resulta importante distinguir entre pueblo y municipio. Al respecto, señaló que si bien la

Constitución Federal reconoce a los pueblos indígenas adscribiéndoles una determinada naturaleza, cuando éstos adquieren el carácter de municipio operan como tales y no como pueblos, por lo que puede estimarse que el municipio actor acude precisamente a defender su condición competencial y no al conjunto de los derechos de las personas que habitan en su territorio, de lo que se sigue que no resulta dable que cualquier representante pudiera venir a plantear como una afectación competencial los derechos de los habitantes. En este sentido, señaló que también resulta importante distinguir entre derechos humanos y competencia, pues su mezcla generaría categorías no ancladas.

Por otra parte, indicó que no está de acuerdo con la idea de que una Declaración de las Naciones Unidas valga como elemento referencial, indicando que para discriminar entre normas de derecho internacional y las que no tienen esta naturaleza, basta acudir al artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, indicando que, por ende, para solucionar el caso únicamente debe recurrirse al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Finalmente, indicó que en el caso aprecia un problema de jerarquía, en tanto que la Constitución del Estado de Oaxaca no satisface las condiciones normativas impuestas por un tratado internacional, por lo que puede estimarse que dicha reforma local es contraria al sistema normativo del orden jurídico mexicano.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que, en el caso concreto, existe una afectación directa a los derechos de los pueblos indígenas con motivo de una norma que regula su participación en la toma de decisiones, sin que tenga relación con ello lo relativo al Código de Comercio a un Código Penal o cualquier otra materia que no se vincule con este tipo de regulación.

Además, señaló que cuando los pueblos indígenas se organizan en municipios no dejan de ser pueblos, en tanto que siguen siendo una forma de representación política de dichos pueblos y, por tanto, éstos pueden venir a alegar válidamente la vulneración a los derechos humanos de los pueblos indígenas como tales.

Asimismo, señaló que la utilización de las declaraciones de la Organización de las Naciones Unidas resulta oportuna, en tanto que son frecuentemente interpretadas en el derecho internacional, aunque no sean obligatorias, por lo que rechazó que el hecho de utilizar dichas declaraciones, como referentes interpretativos, implique no entender cómo se utiliza el derecho internacional. Finalmente, señaló que no existe un problema de jerarquía entre la Constitución Federal y un tratado internacional, aunque sí lo hay entre la Constitución local y el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, pues si no lo hubiera no se estaría discutiendo la constitucionalidad de aquélla, de ahí que no sean aplicables

los criterios de la Segunda Sala, con independencia de que no los comparta.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó que la cuestión de procedencia, en la que incluso señaló que formularía un voto concurrente, es diferente de la cuestión de fondo planteada. Señaló que lo que propuso cuando se analizó la procedencia fue que se delimitara si existía una posible afectación a la competencia del Municipio y no si existían o no los perjuicios o daños directos a la esfera jurídica de dicho Municipio, a fin de determinar si se satisface el supuesto de procedencia establecido en la tesis aplicable del Tribunal Pleno. Consideró que, a pesar de que el considerando quinto se haya aprobado en el sentido de que la causal de improcedencia respectiva involucra una cuestión de fondo, ello no es así pues ambas cuestiones pueden diferenciarse, indicando haber escuchado de la señora Ministra Luna Ramos argumentos loables y abundantes en torno al fundamento del proyecto, de manera que se enriquecen muchos de sus puntos.

Por ende, sugirió que todavía no se vote estas cuestiones y que dicha señora Ministra realice una compilación de sus argumentos a fin de que, de forma más esquemática y concreta, se analicen durante la próxima sesión y se emita un pronunciamiento sobre algo más específico.

La señora Ministra Luna Ramos aceptó la sugerencia anterior, señalando que se agregaría al marco normativo ya citado en el proyecto el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en la inteligencia de que debe tomarse en consideración a fin de dar respuesta a los conceptos de invalidez que lo refieren, y que no tomará en cuenta la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas citada con antelación, porque no se tiene argumento específico que permita traerla al caso. Señaló que, de igual forma, agregaría el argumento del señor Ministro Ortiz Mayagoitia sobre la incidencia de la legislación respecto de los derechos de los pueblos indígenas, y finalmente indicó que también haría referencia al sentido de afectación, respecto de lo cual ya se pronunció desde un inicio, haciendo alusión a las tesis correspondientes.

Por otra parte, indicó que la distinción entre pueblo y municipio no generaría ningún problema en el caso, dado que la Ley de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Oaxaca establece de forma específica cuál es la diferencia entre territorio, pueblo, comunidad o municipio, máxime que el promovente se trata de un municipio que eligió a sus autoridades a través de usos y costumbres.

El señor Ministro Presidente Silva Meza convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el lunes quince de octubre del presente año, a partir de las once horas y levantó esta sesión a las trece horas con cincuenta minutos.

Sesión Pública Núm. 109

Lunes 15 de octubre de 2012

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.