

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 108
O R D I N A R I A
JUEVES 11 DE OCTUBRE DE 2012

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta y cinco minutos del jueves once 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, José Fernando Franco González Salas, 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.

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 siete, ordinaria, celebrada el martes nueve 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 once de octubre de dos mil doce:

II. 1. 63/2011

Controversia constitucional 63/2012 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, demandando 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 indicó que los asuntos listados para resolverse en esta sesión corresponden a una comisión integrada por secretarios de estudio y cuenta, que estuvo bajo la supervisión del señor Ministro Franco González Salas.

El señor Ministro ponente Franco González Salas realizó la presentación de su proyecto. Indicó que las controversias constitucionales 64/2011, 65/2011 y 66/2011 son idénticas a la de cuenta, señalando que, por tanto, la resolución que en ésta se tome, salvo lo que establezca el Pleno, condicionará la solución de aquéllas. Además, precisó que el año pasado el marco normativo de Oaxaca sufrió modificaciones: se reformó la Constitución local, se sustituyó el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos

Electoral y se expidió la Ley de Participación Ciudadana para la entidad, que está relacionada con los temas de la impugnación. Al respecto, señaló que este nuevo contexto normativo no afecta el sentido del proyecto, por las razones que después expondrá, pero que no debe prescindirse de las modificaciones legales tomando en cuenta el criterio de que las controversias constitucionales deben resolverse a la luz de la legislación vigente.

Finalmente, precisó la propuesta de los considerandos previos al que se ocupa del estudio de fondo.

En ese orden, el señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno los considerandos del primero al quinto, relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación del Decreto impugnado y a la prueba de su existencia, a la oportunidad de la demanda, a la legitimación del actor y a la legitimación de los demandados.

El señor Ministro Aguilar Morales, en relación con el considerando segundo, sugirió que se especificara que únicamente se reclaman los artículos 23, fracción I, 24, fracción I, 25 apartado A, fracción IV, apartado C, fracciones I, II, III, sexto párrafo, y V, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en lugar de que se indique que se impugna la validez del Decreto respectivo, toda vez que éste comprende diversos artículos que no son materia de la controversia.

Por otro lado, en relación con el considerando cuarto, consideró importante reflexionar sobre si el cuestionamiento de la validez de las normas parte de la mera defensa a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de determinar si el Municipio actor cuenta o no con legitimación, tomando en cuenta que el Tribunal Pleno, en las controversias constitucionales 101/2006 y 60/2008, ha sostenido que los Municipios carecen de interés legítimo para promover esta instancia contra disposiciones generales que consideren violatorias de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en su territorio, lo cual constituye el criterio de una tesis publicada.

En este sentido, indicó que, a fin de reconocerle legitimación al Municipio actor, el proyecto podría complementarse con un argumento en el sentido de que en el reclamo central de éste subyace un principio de afectación a su esfera de competencias, específicamente, en cuanto al reconocimiento y respeto de los usos y costumbres que en su territorio deben darse a tales sujetos de derecho, en términos de los artículos 2º y 115 de la Constitución Federal, con apoyo en las tesis P./J. 98/99 y P./J. 112/2001, de rubros: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL” y “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA

ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE”, ya que, en términos de los precedentes antes referidos, la simple defensa de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas no justifica la legitimación al Municipio para promover la presente controversia.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que no tendría inconveniente en precisar en el considerando segundo los preceptos impugnados, indicando que, no obstante, en el proyecto se toma en cuenta que el acto reclamado fue el Decreto en su integridad y, posteriormente, se realiza el señalamiento de dichos preceptos. En cuanto a las observaciones al considerando cuarto, señaló que debe distinguirse entre la legitimación como interés o principio de afectación y la legitimación en sentido activo a que se refiere la propia Constitución Federal, indicando que aquélla podría estudiarse al entrar al fondo del asunto o en el considerando relativo a la procedencia.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que si bien está de acuerdo con lo anterior, lo cierto es que existe la tesis plenaria P./J. 83/2011, de rubro: “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”, precisando que su sugerencia es en el sentido de que la motivación del considerando sexto no se sostenga con el solo argumento de que el Municipio actor viene en defensa de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, pues ello implica sostener un criterio contrario al contenido en esa tesis, máxime que se trata de una controversia constitucional en la que se esgrimen argumentos relacionados con violaciones a la competencia del Municipio, con lo que es posible validar su legitimación.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó coincidir con lo sostenido por el señor Ministro ponente Franco González Salas. Señaló que el problema del interés legítimo debe analizarse en el considerando relativo a la procedencia del juicio, tomando en cuenta que en los últimos precedentes se ha establecido que la legitimación debe analizarse desde un punto de vista formal, es decir, en el sentido de verificar si el promovente es uno de los sujetos que pueden instar la controversia en términos del artículo 105 constitucional y si éste viene representado por los funcionarios adecuados, lo cual no implica que tenga interés legítimo. Sugirió que se dejara encorchetado el problema del

considerando cuarto, a fin de pasar al estudio de la procedencia, cuya propuesta en el sentido de que el problema del interés jurídico no puede abordarse sino hasta el fondo indicó no compartir, estimando que sólo cuando se arribe a dicho considerando justificará su postura y analizará si el precedente citado por el señor Ministro Aguilar Morales es o no aplicable.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que el señor Ministro ponente Franco González Salas ya ha aceptado la observación formulada por el señor Ministro Aguilar Morales respecto del considerando segundo, señalando que éste no implica ninguna decisión de fondo, por lo que únicamente sometería a votación nominal el considerando cuarto, en tanto que respecto de éste dicho señor Ministro defiende un punto de vista distinto al del proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales aclaró que votó en contra del criterio sostenido en la tesis que citó y que, en el presente caso, no sostendría que el Municipio actor carece de legitimación, pero que al constituir dicho criterio una jurisprudencia del Tribunal Pleno, resulta importante que se precise que la legitimación de aquél no deriva de que viene en defensa de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, sino del hecho de que está involucrada la competencia del Municipio por virtud de los pueblos indígenas que se encuentran en su territorio, pues lo primero resulta claramente contrario a dicho criterio jurisprudencial,

mientras que lo segundo da luz sobre el tema de la legitimación, sin vincularse con el estudio de fondo.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que la tesis aludida por el señor Ministro Aguilar Morales tiene relación con el problema de si se afecta o no la esfera competencial del Municipio. Por ende, coincidió con el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en que el considerando cuarto debe establecer que el promovente se encuentra legitimado en términos de la fracción I del artículo 105 constitucional, en tanto que lo relacionado con la existencia o no de una afectación es materia de considerandos posteriores.

El señor Ministro ponente Franco González Salas indicó que el considerando cuarto señala con exactitud lo que acaba de expresar el señor Ministro Cossío Díaz, ya que se cifra en la legitimación formal o constitucional del Municipio para interponer la controversia, señalando que no tendría inconveniente en incorporar los argumentos que aduce el señor Ministro Aguilar Morales, si así lo determina el Pleno.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que, para solventar los problemas entorno del considerando cuarto, resulta conveniente realizar una votación a fin de determinar si se aprueba la propuesta original del proyecto o la adicionada con la observación del señor Ministro Aguilar Morales.

La señora Ministra Luna Ramos estimó que el considerando cuarto se ocupa exclusivamente de establecer si quien viene en representación del Municipio tiene o no personalidad para acudir a la controversia constitucional, por lo que debe considerarse que la tesis a que se refirió el señor Ministro Aguilar Morales, al ocuparse del interés legítimo, cuya ausencia implica una causa de improcedencia, no tiene que revisarse en este considerando, sino hasta el siguiente.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó estar de acuerdo con la propuesta del considerando cuarto, pues se ocupa de aspectos formales, sin hacer una distinción en otro sentido o sembrar equívocos. No obstante, indicó tener interrogantes respecto del considerando segundo, dado que aun cuando el artículo impugnado sufrió una modificación reciente, ello no se menciona a fin de precisar, o bien que la fracción impugnada no resultó afectada, o bien que se está ante un nuevo acto legislativo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que el señor Ministro Franco González Salas, en su presentación, se refirió a diversas modificaciones normativas y se comprometió a realizar las adecuaciones, aclarando que éstas no afectan las conclusiones presentadas.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que ello no se ha discutido, indicando que de conformidad con las

opiniones que se han sustentado puede llegarse a determinar que se trata de un nuevo acto legislativo.

El señor Ministro ponente Franco González Salas precisó que mediante la reforma a la Constitución local de dos de abril de dos mil doce se afectó la fracción II del apartado A de su artículo 25, el cual no es materia de impugnación en la presente controversia, por lo que no afecta la propuesta del proyecto, señalando que más adelante retomará el tema en virtud de que en éste se transcribe el texto anterior del artículo mencionado.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó que si se acepta que la reforma de mérito no afectó la materia de la impugnación, debe hacerse esta precisión en el proyecto y no solamente tomar en cuenta la modificación constitucional para efectos de la transcripción del texto vigente del artículo respectivo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza estimó que la observación del señor Ministro Aguirre Anguiano quedó zanjada en virtud de las aclaraciones hechas por el señor Ministro Franco González Salas, por lo que sometería a una votación con el objeto de definir finalmente los temas a debate.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que con el propósito de no generar una controversia en este momento, retiraría su observación, dado que, finalmente, pudiera implicar un problema de procedencia.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación económica los considerandos del primero al quinto, en la inteligencia de que las observaciones en torno al segundo fueron zanjadas y las formuladas alrededor del cuarto fueron retiradas, siendo aprobados por unanimidad de once votos.

Enseguida, sometió al Pleno el considerando sexto, en cuanto se ocupa de las causas de improcedencia.

El señor Ministro ponente Franco González Salas señaló que en el proyecto se propone desestimar la causal de improcedencia aducida por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del Estado, indicándose que no se advierte alguna otra causal.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó que si 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, 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 ha sostenido este Pleno y que se cita en el proyecto.

Señaló que, no obstante, 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 en la consulta no se

verifica aun cuando es relevante, tomando en cuenta que el Pleno, al resolver la controversia constitucional 60/2008, 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, por lo que se determinó 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, ya que de sostenerse lo contrario se desnaturalizaría la esencia misma de la controversia constitucional, sin importar que 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. Precisó que un criterio similar se sostuvo en la controversia constitucional 59/2006.

En esa medida, estimó que debe determinarse si en este caso el actor es o no un Municipio indígena, señalando que le genera inquietud si el Municipio actor tiene interés legítimo para controvertir las reformas de la Constitución local materia de esta controversia, concretamente para

impugnar las figuras de plebiscito y referéndum, dado que éstos son mecanismos de participación ciudadana en los que intervendrá el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado, esto es, se trata de mecanismos para los ciudadanos del Estado de Oaxaca que se vinculan con cuestiones a nivel estatal, tales 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, por lo que no se advierte cómo podrían vincularse con el ámbito competencial del Municipio actor, dado que no tienen incidencia con los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para organizarse internamente, de acuerdo a sus usos y costumbres.

De esta forma, concluyó que resulta 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 al orden de competencias constitucionalmente establecido, lo que le conferiría en todo caso dicho interés legítimo para promover controversia constitucional, indicando que, 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 que los municipios están sujetos a realizarlos en su ámbito competencial.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló coincidir con el señor Ministro Valls Hernández, aunque no niegue la posibilidad de encontrar una argumentación para sustentar con claridad el interés legítimo del Municipio en este considerando, y de que, por ende, no sólo se afirme que la causa de improcedencia debe desestimarse porque tiene vinculación con el fondo.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que lo expresado por el señor Ministro Valls Hernández se encuentra, a final de cuentas, en la misma línea de lo que plantea el proyecto, en el sentido de que los que pueden o no resultar afectados son los derechos individuales o derechos humanos en su modalidad política, por lo que su línea de argumentación no dialoga con los artículos 2º y 115 de la Constitución Federal.

Después de aludir al argumento con el que el proyecto da contestación a los conceptos de invalidez, señaló que, contrario a lo que éste propone, en el caso sí existe una afectación al Municipio indígena, y una vez que explicó el contenido del artículo 2º constitucional, destacó que éste establece la posibilidad de que las Legislaturas de los

Estados sean las que determinen cómo el pueblo indígena entrará en la estructura del orden jurídico mexicano.

Señaló que si en el Estado de Oaxaca se eligió la posibilidad de establecer Municipios indígenas constituidos por un pueblo indígena o por una parte de éste, éstos tienen condiciones competenciales para determinar las formas de participación de los integrantes de dichos pueblos, en el entendido de que si bien no resulta disponible para ellos establecer o no un cabildo en tanto que esta figura está impuesta por el artículo 115 constitucional, lo cierto es que las modalidades de participación política de los indígenas que forman parte de un pueblo constituido por determinación de la Constitución local con el carácter de Municipio indígena se constriñen a los usos y costumbres del mismo pueblo siempre y cuando éstos no alteren la Constitución Federal.

En este sentido, señaló que resulta válido el cuestionamiento en torno a que no existe razón que justifique que tratándose de un plebiscito los integrantes del Municipio indígena deban votar de manera secreta, cuando ellos votan en asambleas, estimando que aun cuando debe diferenciarse este ejercicio respecto del derecho político que tienen todos los ciudadanos para participar libre e individualmente en una elección, no puede desconocerse que este derecho se modaliza en el ámbito municipal conforme a las formas tradicionales de participación política. Indicó que cualquier otra interpretación del artículo 2º constitucional terminaría por vaciar lo de contenido, en tanto

que debe distinguirse que los pueblos y comunidades indígenas, por una parte, y los individuos indígenas que se adscriben a esta organización, por la otra, corren por caminos diferentes, siendo que las formas de participación ciudadana previstas en el Decreto impugnado tienden a una colectivización.

En estos términos, estimó que el Municipio actor no sólo se encuentra legitimado, sino que su argumento es fundado, y que no debe entenderse al Municipio en el sentido occidental derivado del artículo 115 constitucional, sino en su carácter colectivo, como elemento representativo y aglutinador de las personas que integran al pueblo indígena, y que después la Constitución lo difumina en una serie de derechos individuales.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia precisó que la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca establece una distinción clara entre pueblos y comunidades, señalando que de su artículo 3º, fracciones II y III, se desprende que el pueblo está íntimamente vinculado con el municipio, dado que tanto en el caso de la comunidad como en el del pueblo existe adscripción autodefinida hacia cualquiera de los grupos humanos asentados en el Estado de Oaxaca, debiendo tomarse en cuenta que si el número de quienes conforman la unidad sociológica y política no alcanza la categoría de Municipio, es entonces una comunidad. En estos términos, señaló que resulta importante asentar la identidad entre

pueblo indígena, que se refiere al carácter autóctono de los integrantes del núcleo, y el Municipio, pues no debe prescindirse de que el acta de elección de las autoridades municipales, que exhibieron quienes promovieron la controversia constitucional, se levantó en una asamblea del pueblo, la cual no está sujeta al procedimiento electoral formal.

Después de dar lectura a los artículos 10 y 13 de la Ley antes referida, y al 16 de la Constitución local, manifestó coincidir con el señor Ministro Valls Hernández en que el plebiscito es un instrumento mediante el cual los ciudadanos del Estado, por medio del sufragio libre, directo, secreto y universal podrán objetar las determinaciones de naturaleza administrativa emitidas por el Poder Ejecutivo del Estado, por lo que no puede considerarse que esta figura afecte el derecho del pueblo indígena a darse su propia forma de gobierno y de participación ciudadana. De igual forma, indicó que lo mismo sucede con la figura del referéndum, ya que tiene que ver con la creación o reforma de normas generales estatales y no del Municipio indígena, por lo que no incide en su derecho para generar su propia normativa de gobierno de la manera tradicional en que lo viene haciendo. Asimismo, señaló que la revocación de mandato se refiere al cargo de gobernador de la entidad y no al de las autoridades municipales. Por ende, concluyó que resulta claro que el Municipio actor carece de interés legítimo para impugnar las normas que instituyen esos tres medios de participación

ciudadana, por lo que podría sobreseerse bajo el argumento de que se trata de nuevas figuras reconocidas por el ordenamiento jurídico de Oaxaca, que inciden en el ámbito estatal y no en el de los Municipios.

Consideró que, no obstante, el Municipio actor sí tiene legitimación para impugnar las figuras previstas en las fracciones IV, V y VI del apartado C del artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, por lo que la cuestión sobre si aquéllas afectan o no la estructura de la organización municipal constituye un tema de fondo.

El señor Ministro Pardo Rebolledo manifestó coincidir con lo expresado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia. Consideró que debe atenderse el contenido de la jurisprudencia P./J. 83/2011, en cuanto establece que los Municipios carecen de interés legítimo para promover controversias contra disposiciones generales que consideren violatorias de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, señalando que ello se reiteró en la controversia constitucional 60/2008 en la que se introdujo la modalidad relativa a que resulta evidente que el Municipio no tiene dicho interés legítimo si no demuestra siquiera ser un Municipio indígena.

Indicó que, tomando en cuenta el criterio que se introdujo en la controversia constitucional 60/2008, en el presente caso podría resultar relevante considerar que los promoventes tienen el carácter de Municipios indígenas, a fin

de determinar si existe o no un interés legítimo. De esta forma, indicó que en el considerando sexto podría precisarse, en primer lugar, que el actor en la controversia constituye un Municipio indígena y, en segundo lugar, los artículos que sí pudieran afectarle en cuanto sea posible que resulten contrarios a los usos y costumbres que rigen su demarcación.

El señor Ministro Aguirre Anguiano indicó que el señor Ministro Cossío Díaz se pronunció en contra de la tesis P./J. 83/2011. Señaló que de haber participado en la resolución del asunto de la cual derivó, dicho señor Ministro habría formulado algún voto particular, estimando que a la luz de sus argumentos puede revisarse la vigencia de dicha tesis, pero que estaría a favor de que es correcta y apreciable. Por otro lado, señaló que la reforma constitucional impugnada dejó intocado el Libro Sexto, Título Primero, Capítulo Único de la Constitución local, que regula el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, de ahí que deba estimarse que el derecho subjetivo de dichos colectivos no fue afectado y que, por ende, los promoventes no tienen interés legítimo.

La señora Ministra Luna Ramos estimó que incluso los Ministros que se han pronunciado a favor del sobreseimiento respecto de algunos artículos, han emitido consideraciones que tienen que aducirse al analizar el fondo del asunto, por lo que consideró adecuado emplear en el apartado en análisis el criterio del Pleno en el sentido de que deben

desestimarse las causales de improcedencia que tienen relación con el fondo del asunto.

Indicó que en autos sí obra la constancia de elección de las autoridades del Municipio actor mediante el sistema de usos y costumbres, por lo que no es dable sobreseer con motivo de que el promovente no acreditó ser un Municipio indígena. Por otro lado, señaló que para efectos de determinar si el actor tiene o no interés legítimo para promover la controversia constitucional, debe tomarse en consideración que en el caso no resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 83/2011, dado que no sólo están involucrados derechos de los pueblos y comunidades indígenas, sino problemas competenciales del Municipio, por lo cual podría estimarse que éste cuenta con interés legítimo.

Señaló que la propuesta del proyecto es correcta en tanto resulta complicado diseccionar los artículos impugnados a fin de establecer respecto de cuáles porciones normativas se sobresee, pues en los distintos párrafos de dichos preceptos se involucran todas las figuras de participación ciudadana. Por otro lado, consideró que aun cuando las figuras del referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato se refieren exclusivamente al ámbito estatal, no debe prescindirse de que los integrantes del Municipio, como parte del Estado, están obligados a participar en la aplicación de esos medios como ciudadanos, máxime que aducen que esta situación les afecta porque

tienen sus propios usos y costumbres en cuanto a la forma de votar.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó no compartir la propuesta de que el interés legítimo no debe estudiarse en el considerando sexto dado que esta cuestión está íntimamente relacionada con el fondo, considerando que sí es posible distinguir con claridad entre el problema del principio de afectación a fin de determinar si el actor cuenta o no con interés legítimo, y el tema de fondo, que se refiere a la constitucionalidad o no de las normas impugnadas.

De esta forma, señaló que el Municipio actor con sí cuenta con interés legítimo, lo cual debe establecerse en el considerando en análisis. Indicó que, con independencia de que no comparta el criterio sostenido en la controversia constitucional 59/2006, pues considera que desnaturaliza la esencia que constitucionalmente se atribuyó a los pueblos y comunidades indígenas, este precedente no resulta aplicable al caso, señalando que tampoco lo es el relativo a la controversia constitucional 60/2008, dado que en este asunto el Municipio actor es indígena.

Señaló que el artículo 2º de la Constitución Federal remite a las legislaciones locales la definición de las características de la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, indicando que de la lectura conjunta de los artículos 3º, 7º, 8º y 10º de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca,

puede arribarse a la conclusión de que dicha entidad incorporó al ámbito competencial de los Municipios la defensa de los derechos sociales de sus habitantes, por lo que puede estimarse que existe un principio de afectación cuando se alega por la parte actora, en primer término, que la figura del cabildo abierto afecta su organización interna y, en segundo término, que se viola el Convenio 169 de la OIT, dado que no se establecen los sistemas específicos de representación de las comunidades y pueblos indígenas en los cuales se respeten sus usos y costumbres, que las autoridades están obligados a instituir por virtud de ese instrumento internacional, lo cual no se contesta por el proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano consideró que la invocación a los tratados internacionales donde se reconocen derechos de los pueblos indígenas resulta inconducente, dado que la Constitución Federal los reconoce desde dos mil uno, mientras que las regulaciones que se han implementado en la Organización de Naciones Unidas fueron aprobadas en dos mil siete, las cuales, además, resultan menos protectoras que las que se prevén en aquéllas. Además, cuestionó la conveniencia de que se aduzcan cuestiones relacionadas con el fondo en el considerando en análisis.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que no argumentó alguna cuestión de fondo, aclarando haber mencionado que no era necesario hacerlo y que la referencia

al Convenio 169 de la OIT no es inconducente dado que se invoca en un concepto de invalidez que debe contestarse.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que la señora Ministra Luna Ramos formuló comentarios claros y demostró la existencia de algunas cualidades relevantes del Municipio actor, a partir de lo cual y de la mano con lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz en cuanto a los derechos constitucionales que asisten a los pueblos y comunidades indígenas, no podría sostenerse con base en la tesis P./J. 83/2011 que no existe un principio de afectación, pues lo hay en cuanto se alega una vulneración a esos derechos que incide en la competencia del Municipio actor, de ahí que no proceda analizar la causal de improcedencia dado que se encuentra vinculada con el estudio de fondo.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó que si bien en principio estaba de acuerdo con el proyecto, los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Aguilar Morales la han convencido de que en el considerando de improcedencia puede analizarse la legitimación del Municipio actor a fin de establecer que existe un principio de afectación.

Por otro lado, señaló que en la Primera Sala se ha avanzado en cuanto al sostenimiento de criterios sobre la legitimación de los pueblos indígenas para acudir a instancias constitucionales, indicando que el presente caso presenta un problema al respecto en tanto que se encuentra

plenamente acreditado que el promovente es un Municipio indígena.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó estar de acuerdo con la propuesta del proyecto, considerando que no resulta conveniente diferenciar entre los preceptos respecto de los que el Municipio actor cuenta con legitimación para impugnar y respecto de cuales no en el apartado en análisis, sino una vez que se entra al estudio de fondo.

Indicó, por otra parte, que debe establecerse un diálogo entre los artículos 2º y 115 constitucionales, para establecer que los derechos de los pueblos y comunidades indígenas son derechos sociales de los cuales es posible derivar una serie de competencias que tienen reconocimiento en la Norma Fundamental que deben oponerse ante las determinaciones que afectan la vida y autonomía de esas comunidades, en cuanto a su facultad para tomar decisiones sin dejar de pertenecer al Municipio y al Estado.

Finalmente, consideró que si bien es cierto que la Constitución Federal no reconoce expresamente la figura del Municipio indígena, no menos lo es que dicho reconocimiento sí se encuentra en las lecturas que obligatoriamente deben realizarse sobre el texto constitucional, junto con los tratados y resoluciones internacionales que caracterizan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y permiten incursionar en el

estudio sobre si los conceptos de invalidez son o no fundados.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que lo confirman en su posición los argumentos que echan mano de razonamientos de fondo para sostener que debe hacerse un pronunciamiento sobre el interés legítimo en el considerando en análisis.

Indicó que debe distinguirse entre pueblo, comunidad y municipio indígena, considerando que estos conceptos no deben mezclarse a pesar de que estén íntimamente relacionados, señalando que debe aceptarse que el Municipio tiene legitimación porque dicho tema se vincula con el fondo, máxime que la Constitución del Estado de Oaxaca establece en su artículo 25, apartado A, fracción II, que la ley protegerá lo establecido en el artículo 2º Apartado A, fracciones III y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En estos términos, señaló que mantendría la propuesta del proyecto, indicando que, quizá, como argumento de refuerzo, mencionaría que existe la posibilidad de que se dé una vulneración a las competencias del Municipio. Asimismo, indicó que si en el caso concreto se está ante un marco constitucional y legal que establece claramente que existen Municipios de carácter indígena y que la calidad de Municipio indígena no se acredita sino que en términos constitucionales es una condición que se genera por la

aceptación de que se es, debe resolverse el caso sobre la base del respeto a lo anterior y entrarse al fondo para realizar el estudio de validez conducente.

El señor Ministro Pardo Rebolledo consultó al señor Ministro ponente Franco González Salas si agregaría un comentario para justificar el apartamiento de la jurisprudencia P./J. 83/2011, tomando en cuenta que es posterior a la de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBERÁ DESESTIMARSE”. Estimó que si bien no tendría inconveniente en votar con el sentido del proyecto, resulta necesario expresar por qué no se atiende a aquella jurisprudencia, ya sea porque habrá de apartarse de su criterio o porque éste no se estime aplicable.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que sostendrá el proyecto en sus términos, dado que el problema de la aplicación de la jurisprudencia P./J. 83/2011 es necesariamente materia del fondo.

Sometida a votación la propuesta del considerando sexto del proyecto, se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, con el voto en contra de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Pardo Rebolledo, Valls Hernández y Ortiz

Mayagoitia ; en la inteligencia de que los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra de las consideraciones.

El señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso a las trece horas con diez minutos y la sesión se reanudó a las trece horas con cuarenta y cinco minutos.

Enseguida, sometió al Pleno el considerando séptimo, en el que se abordan los conceptos de invalidez.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que incorporaría al proyecto las observaciones sugeridas por la señora Ministra Luna Ramos. Indicó que en su primer concepto de invalidez el Municipio actor aduce que en los medios de participación ciudadana consistentes en el plebiscito, el 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 las decisiones en dicho Municipio se toman por la Asamblea General de Ciudadanos, institución añeja y de eficacia probada que implica una forma de participación directa en la toma de decisiones, no sólo en asuntos del ámbito interno del Municipio actor, sino también en los de orden público como lo es la elección de sus autoridades a través de esta instancia y sin la intervención de los partidos políticos.

Señaló que en su proyecto se propone declarar infundado dicho concepto de invalidez, tomando en cuenta

que las figuras del plebiscito, del referéndum y la revocación de mandato constituyen mecanismos de participación ciudadana, que implican manifestaciones de la democracia constitucional, con las cuales mediante la ampliación del sufragio y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del pueblo organizado en cuerpo electoral participa en el proceso del poder, por lo que no puede estimarse que las reformas a la Constitución del Estado de Oaxaca causan perjuicio o privan de un beneficio al Municipio actor en razón de la situación de hecho en la que se encuentra, toda vez que dicha reforma constitucional sólo viene a complementar las formas de democracia representativa, sin que incidan de modo alguno respecto de las formas de organización de los Municipios indígenas, las cuales se encuentran protegidas en el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Por otra parte, indicó que modificaría la cita que se hace del artículo 25, apartado A, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, toda vez que fue reformado el dos de abril del presente año, indicando que dicho precepto no tiene relación con la materia de impugnación y que sólo se citó con la finalidad de delimitar el marco jurídico en estudio, por lo que la referencia al precepto vigente no modifica las consideraciones de la consulta. Además, señaló que también haría referencia al nuevo marco legal en relación con la materia electoral, toda vez que se abrogó el Código de Instituciones y Procedimientos

Electoral del Estado y se expidió un nuevo Código, dado que se reconoce el 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, siendo importante discutir si lo anterior afecta directamente al Municipio que se organiza con base en la representación indígena que toma en cuenta el número de los pueblos o comunidades.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que sostiene una posición contraria a la propuesta, solicitando, por cuestión del tiempo, continuar con la discusión del asunto en la próxima sesión a fin de plantear con mayor extensión sus argumentos.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que el Pleno lo autorizó para ausentarse en próximas sesiones y que, en consecuencia, la señora Ministra Luna Ramos se haría cargo de su proyecto.

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

Sesión Pública Núm. 108

Jueves 11 de octubre de 2012

partir de las once horas y levantó esta sesión a las trece horas con cincuenta minutos.

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