

## PODER JUDICIAL

---

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

---

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 64/2015, promovida por el Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Santiago Zacatepec, Mixe, Estado de Oaxaca, así como el Voto Concurrente formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

---

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 64/2015.

PROMOVENTE: MUNICIPIO DE SAN PEDRO Y SAN PABLO  
AYUTLA, DISTRITO SANTIAGO ZACATEPEC, MIXE,  
ESTADO DE OAXACA.

MINISTRA PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

MINISTRO QUE HIZO SUYO EL ASUNTO: JORGE MARIO PARDO  
REBOLLEDO.

SECRETARIO ALFREDO VILLEDA AYALA

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintiséis de mayo de dos mil dieciséis**.

#### VISTOS Y RESULTANDO:

**PRIMERO. Presentación de la demanda.** Por escrito recibido el cinco de octubre de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Hernández Ramos, en su carácter de Síndico Municipal del Ayuntamiento del Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Santiago Zacatepec, Mixe, Estado de Oaxaca, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la mencionada Entidad Federativa por la aprobación, promulgación y refrendo del Decreto número 1291: **“Mediante el cual se adiciona un Capítulo Sexto denominado: ‘De la terminación anticipada del periodo de las autoridades en los municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas’ al Título Tercero, denominado ‘Del Gobierno Municipal’ recorriéndose los actuales capítulos sexto y séptimo, asimismo se adiciona un artículo 65 Bis a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca”**, publicado en el Periódico Oficial estatal el veintiuno de agosto de dos mil quince, cuyo texto del precepto es el siguiente:

**“Artículo 65 Bis. La Asamblea General Comunitaria es la máxima autoridad en los municipios indígenas que se rigen por sus Sistemas Normativos para elegir a sus autoridades. Sus acuerdos serán plenamente válidos y deberán ser reconocidos y respetados por el Estado, siempre que no violen los derechos humanos de sus integrantes, reconocidos por la Constitución y Tratados Internacionales. Se integra por los miembros de la comunidad, en condiciones de igualdad conforme a sus sistemas normativos indígenas.**

**La asamblea general encargada de elegir a las autoridades indígenas en municipios que se rigen por sus Sistemas Normativos, podrá decidir la terminación anticipada del periodo para el que fueron electos todos los integrantes de un Ayuntamiento y elegir a las autoridades sustitutas, para concluir dicho periodo, cumpliendo con el Sistema Normativo que corresponda.**

**Procederá la terminación anticipada del mandato, cuando se reúnan los requisitos y se cumpla con el siguiente procedimiento:**

**I. Que haya transcurrido como mínimo la tercera parte del mandato, el cual previamente de acuerdo a sus sistemas normativos tengan señalado el periodo;**

**II. Sea solicitada, al menos por el 30 por ciento del número de integrantes de la Asamblea que eligió a las autoridades.**

**III. La petición de terminación anticipada se solicitará ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, para que por conducto del Consejo Estatal de Sistemas Normativos Electorales Indígenas instruya y examine los requisitos de procedibilidad, y en su caso de ser procedente, previo acuerdo del Consejo General conduyere en la celebración de la Asamblea del Municipio.**

**IV. Para que la decisión de terminación anticipada sea válida, deberá aprobarse por la mayoría calificada, que en ningún caso podrá ser menor a las dos terceras partes de los presentes en la Asamblea General Comunitaria.**

**V. Si la terminación anticipada del periodo de las autoridades indígenas es aprobada por la Asamblea, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, deberá remitir el expediente respectivo al Congreso del Estado, para que proceda en el término de 30 días naturales a declarar mediante decreto aprobado por mayoría simple, la terminación anticipada del periodo de autoridades indígenas.**

**VI. Ya declarada procedente la terminación anticipada, el Congreso del Estado designará a un encargado de la Administración Municipal, en tanto se nombran a las autoridades sustitutas.**

**VII. El Congreso del Estado autorizará al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, convoque a la Asamblea de la comunidad para nombrar a las autoridades sustitutas por el periodo previamente establecido de acuerdo a sus sistemas normativos.”**

**SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El Municipio actor consideró violados los artículos 1o, 2o, 14, 16 y 115 constitucionales y expuso los conceptos de invalidez que estimó pertinentes.

**TERCERO. Trámite.** Mediante proveído de Presidencia de seis de octubre de dos mil quince se ordenó formar y registrar el asunto bajo el número 64/2015 y se designó a la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que fungiera como instructora en el procedimiento.

Por acuerdo de ocho de octubre de dos mil quince, la Ministra Instructora tuvo al promovente por presentado con la personalidad que ostenta, en su carácter de Síndico Municipal del Ayuntamiento del Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Santiago Zacatepec, Mixe, Estado de Oaxaca, admitió la demanda, y ordenó emplazar como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, así como dar vista a la Procuradora General de la República.

**CUARTO. Contestaciones a la demanda.** Los Poderes locales demandados, rindieron sus respectivos informes en los cuales dieron contestación a la demanda, los cuales obran agregados a los autos.

**QUINTO. Cierre de instrucción.** Una vez recibidos los alegatos de las partes, mediante proveído de veintiocho de enero de dos mil dieciséis se decretó el cierre de la instrucción y se procedió a elaborar el proyecto de resolución respectivo.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero y el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Santiago Zacatepec, Mixe, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Oaxaca, en el cual se impugnó una norma de carácter general.

**SEGUNDO. Legitimación activa.** En el presente asunto, suscribe la demanda, en representación del Municipio actor José Hernández Ramos, en su carácter de Síndico Municipal, lo que acredita con copia certificada de la credencial expedida por la Subsecretaría de Gobierno y Desarrollo Político de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, quien cuenta con legitimación para promover la controversia constitucional.

Lo anterior es así, ya que el Municipio es uno de los entes legitimados para promover una controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, constitucional.

Por otra parte, el artículo 71, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca<sup>1</sup> establece que los Síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, y tendrán entre sus atribuciones, representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte.

<sup>1</sup> “Artículo 71. Los Síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones:  
(REFORMADA, P.O. 9 DE MAYO DE 2015)  
I.- Representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte [...]”

**TERCERO. Legitimación pasiva.** En el presente juicio, se reconoció el carácter de autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, toda vez que a ellas correspondió la expedición, promulgación y publicación, respectivamente, de la norma impugnada; y acudieron a este procedimiento a través de los funcionarios legitimados para ello:

Poder demandado	Representantes	Norma legal
Legislativo	Diputada Antonia Natividad Díaz Jiménez, Presidenta de la Junta de Coordinación Política.	Artículo 40 Bis, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca. <sup>2</sup>
Ejecutivo	Víctor Hugo Alejo Torres, Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca.	Artículo 49, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. <sup>3</sup>

**CUARTO. Certeza del acto impugnado.** Conforme al artículo 41, fracción I,<sup>4</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tiene por cierto el Decreto impugnado, pues está acreditado con la correspondiente publicación en el medio oficial de difusión local, la cual hace prueba plena sin necesidad de exhibirlo en el juicio, en términos de la jurisprudencia número 2a./J. 65/2000, de la Segunda Sala del Alto Tribunal, cuyo rubro es: **“PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.”**<sup>5</sup>

**QUINTO. Oportunidad.** El artículo 21, fracción II<sup>6</sup>, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la interposición de la demanda, será, tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Ahora, el Decreto que adicionó el artículo 65 Bis de la Ley Orgánica Municipal de Oaxaca fue publicado en el Periódico Oficial correspondiente al veintiuno de agosto de dos mil quince, y por tanto, el plazo de treinta días para impugnarlo inició el veinticuatro de agosto de dos mil quince y concluyó el cinco de octubre siguiente<sup>7</sup>, día en que se presentó la demanda inicial, lo cual lleva a concluir que la presente controversia constitucional resulta oportuna.

**SEXTO. Causas de improcedencia.** Dado que no se hicieron valer causas de improcedencia ni esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que pueda actualizarse alguna, lo que procede es abordar los planteamientos de fondo.

<sup>2</sup> “Artículo 40 BIS. El Presidente de la Junta de Coordinación Política tendrá las atribuciones siguientes: [...]”

II.- Tener la representación legal del Congreso y delegarla en la persona o personas que resulten necesarias; [...]”

<sup>3</sup> “Artículo 49. La Consejería Jurídica prevista en el artículo 98 Bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, estará a cargo del Consejero Jurídico del Gobierno del Estado, quien dependerá directamente del Ejecutivo Estatal y quien ejerce la representación jurídica del Estado, del Titular del Poder Ejecutivo y de la Gubernatura, así como otorgar el apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al Gobernador del Estado.”

<sup>4</sup> “Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.”

<sup>5</sup> Novena Época. Registro digital: 191452. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, agosto de 2000. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 65/2000. Página: 260.

<sup>6</sup> “Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: [...]”

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y [...]”

<sup>7</sup> Debe descontarse los días veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de agosto; cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de septiembre y tres y cuatro de octubre, por tratarse de sábados y domingos; además el dieciséis de septiembre, por ser inhábil conforme al artículo Primero, incisos a), b), e i), del Acuerdo General número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.

**SÉPTIMO. Estudio de fondo.** Como una cuestión preliminar, este Tribunal Pleno considera que el Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Santiago Zacatepec, Mixe, Estado de Oaxaca, goza de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional, ya que de acuerdo con los datos arrojados en la consulta a la página electrónica del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca<sup>8</sup>, relativa a la nueva distritación de dos mil quince, se advierte que el Municipio actor se rige por los sistemas normativos internos para la elección de su ayuntamiento, como se advierte de la siguiente reproducción:

***“Instituto Estatal Electoral  
y de Participación Ciudadana de Oaxaca.  
Relación de Municipios por Distrito  
Nueva Distritación 2015 sistemas normativos internos***

<b>No</b>	<b>Municipio</b>	<b>Dtto. Local nuevo</b>	<b>Dtto. Local</b>	<b>Duración del encargo.</b>
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<b>240</b>	<b>San Pedro y San Pablo Ayutla</b>	<b>10</b>	<b>XX</b>	<b>Un año.</b>
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Por otra parte, el artículo 65 Bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, impugnado en la presente controversia constitucional, constituye una norma que se encuentra dirigida al órgano máximo de los municipios que se rigen por los sistemas normativos de su comunidad, esto es, la Asamblea General Comunitaria, órgano encargado de elegir a las autoridades indígenas, por lo que se concluye que dicha disposición general afecta al Municipio actor, en la medida en que manifiesta que se rige por sus sistemas normativos internos, sin prueba en contrario que lo desmienta.

Por tanto, no cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 83/2011 (9a.), 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.”**<sup>9</sup>; toda vez que en la especie, lo que reclama atañe en forma directa al órgano supremo de gobierno del municipio actor, es decir, a la Asamblea General Comunitaria.

En el primer concepto de invalidez, el Municipio actor aduce que el proceso legislativo que dio lugar al artículo 65-Bis de la Ley Orgánica Municipal impugnada, viola el derecho a la consulta de los municipios con población predominantemente indígena del Estado de Oaxaca.

Refiere que el Congreso Local ante la posibilidad de emitir una norma susceptible de afectar a las comunidades y pueblos indígenas del Estado de Oaxaca, debió haber previsto consultarles antes de aprobar esta medida legislativa, sobre todo porque ya se había realizado un proceso de esta naturaleza en dos mil doce; sin embargo, se apartó de su contenido.

Este Tribunal Pleno estima que es esencialmente **fundado** el concepto de invalidez planteado, en virtud de las siguientes consideraciones:

<sup>8</sup> <http://www.ieepco.org.mx/acuerdos/2015/02B%20CATALOGO%20MUNICIPIOS%20-%20NUEVA%20DISTRITACION%202015.xlsx>, consulta realizada el veintiséis de mayo de dos mil dieciséis.

<sup>9</sup> Registro Digital: 160588. Décima Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1. Tesis: P./J. 83/2011 (9a.). Página: 429.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015 y 91/2015, en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince<sup>10</sup> esta Suprema Corte estableció lo siguiente:

***“[...] Así, se tiene que la reforma al artículo 2° de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el catorce de agosto de dos mil uno, reconoció la composición pluricultural de la Nación; estableció que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Además, estableció los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y contempló que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.***

***Asimismo, de manera relevante se reconoce el derecho de las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno. Destacándose que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.***

***De lo que, este Tribunal Pleno advierte, que además de que el derecho a la consulta a los pueblos indígenas en todos los temas que les afecten se encuentra reconocido en el Convenio 169 de la OIT, al que se hizo referencia en el trabajo legislativo que dio origen a la reforma analizada del artículo 2° de la Constitución Federal, dicho derecho puede válidamente desprenderse del propio texto del artículo 2° que se considera violado, a partir, precisamente de los postulados que contiene en cuanto se reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia y a la igualdad y no discriminación. Y específicamente, en cuanto en el primer párrafo del apartado B, impone la obligación a la Federación, a los Estados y a los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.***

***Así, acorde con lo sostenido por este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional referida, los pueblos indígenas, tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente<sup>11</sup>, conforme a lo siguiente:***

- ***La consulta debe ser previa. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.***
- ***La consulta debe ser culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta, sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.***

<sup>10</sup> Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I., reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

<sup>11</sup> ***“Da sustento a esta consideración, además, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador y de los Doce clanes Saramaka vs. Surinam; así como la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal en el A.R. 631/2012. Promovido por Tribu Yaqui.”***

- **La consulta informada. Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.**

- **La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.**

**Debe precisarse, como se destacó en el precedente referido, que si bien la decisión del Constituyente Permanente, de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; lo cierto es que, el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido versa, precisamente, sobre derechos de los pueblos indígenas.**

**Así, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.**

[...]

**Como se advierte, la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, regula aspectos que atañen directamente a los derechos político electorales de los pueblos indígenas de Oaxaca y la forma en la que se elijen (sic) sus autoridades mediante sus sistemas de usos y costumbres; asimismo, se instituye al Consejo Estatal de Sistemas Normativos Electorales Indígenas, que se concibe como un órgano interno del Instituto Estatal Electoral, de asesoría especializada, participación, consulta y vigilancia respecto de los procesos de elección en municipios y comunidades que se rigen bajo el régimen electoral de Sistemas Normativos Indígenas; asimismo un órgano de promoción e implementación de los derechos políticos electorales de los pueblos indígenas y afromexicanos del Estado de Oaxaca.**

**De lo que se advierte, que la Ley impugnada es susceptible de afectarles directamente a los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca y por ende, el Congreso del Estado de Oaxaca, tenía la obligación de consultarles directamente a dichos pueblos de la entidad, previo a la emisión de la norma impugnada.**

**Ahora, del análisis del procedimiento legislativo que dio origen a la emisión de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, que en copias certificadas fue remitido por el propio órgano legislativo y que obran en el Tomo I del expediente principal, se advierte que no se llevó a cabo consulta alguna a dichos pueblos, previo a la emisión de dicha Ley, y por ende se advierte una violación al derecho reconocido en la Norma Fundamental a su favor.**

**Por lo anterior, este Tribunal Pleno determina que con la emisión de la Ley impugnada, existe una violación directa al artículo 2o de la Constitución Federal y, en consecuencia, se declara la invalidez de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca aprobada mediante Decreto 1295, publicada en la edición extra del Periódico Oficial del referido Estado, el veintiuno de agosto de dos mil quince.”**

En el precedente anterior, substancialmente se determinó que si bien la decisión del Constituyente Permanente, de incorporar la consulta a los municipios con población predominantemente indígena del Estado de Oaxaca, ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; lo cierto era que, el ejercicio del derecho de consulta no debía estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades de dicha índole deben contar con tal prerrogativa, también cuando se tratara de procedimientos legislativos, cuyo contenido versara, precisamente, sobre derechos de los pueblos indígenas.

Así, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

En el caso particular del Estado de Oaxaca, el artículo 113, fracción I, inciso i), sexto párrafo, de la Constitución Local establece lo siguiente:

**“Artículo 113. [...]**

**(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], P.O. 30 DE JUNIO DE 2015)**

**i) En los municipios indígenas, además de lo establecido en los incisos anteriores, se requerirá haber cumplido con las obligaciones comunitarias establecidas en sus sistemas normativos.**

**(REFORMADO, P.O. 30 DE JUNIO DE 2015)**

***Las ciudadanas y ciudadanos comprendidos en los supuestos de los incisos d) y e), podrán ser miembros del ayuntamiento, siempre y cuando se separen del servicio activo o de sus cargos, con setenta días naturales de anticipación a la fecha de la elección.***

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

**(REFORMADO, P.O. 30 DE JUNIO DE 2015)**

***Los integrantes de los Ayuntamientos, tomarán posesión el día primero de enero del año siguiente al de su elección y durarán en su encargo tres años, pudiendo ser reelectos para el periodo inmediato.***

**(REFORMADO, P.O. 30 DE JUNIO DE 2015)**

***Los integrantes de los Ayuntamientos electos por el régimen de sistemas normativos internos tomarán protesta y posesión en la misma fecha acostumbrada y desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus normas, tradiciones y prácticas democráticas determinen.***

**(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], P.O. 30 DE JUNIO DE 2015)**

**La asamblea general o la institución encargada de elegir a las autoridades indígenas, podrá decidir por mayoría calificada la terminación anticipada del periodo para el que fueron electas, de conformidad con sus sistemas normativos y la Ley Orgánica Municipal.**

**(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], P.O. 30 DE JUNIO DE 2015)**

**Los municipios con comunidades indígenas y afromexicanas integrarán sus Ayuntamientos con representantes de éstas, que serán electos de conformidad con sus sistemas normativos y tomarán participación conforme lo establezca la ley.**

**[...]**”

Esta reforma constitucional local que introdujo la facultad de la Asamblea General para decidir sobre la terminación anticipada del periodo de los ayuntamientos, según se expresa en la exposición de motivos de la norma impugnada fue el producto de un amplio consenso entre las fuerzas políticas y expresiones, cuyo objetivo fue el de fortalecer la autonomía de los pueblos originarios de la entidad.

A fin de regular dicha figura jurídica, el Congreso del Estado adicionó el artículo 65 Bis a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, precepto el cual establece: 1) la Asamblea General Comunitaria como la máxima autoridad en los municipios indígenas que se rigen por sus Sistemas Normativos Internos para elegir a sus autoridades, 2) la facultad de dicho órgano para decidir la terminación anticipada del periodo para el que fueron electos todos los integrantes de un Ayuntamiento y elegir a las autoridades sustitutas, para concluir dicho periodo; 3) el procedimiento a seguir y los requisitos de procedencia de la terminación anticipada.

Sin embargo, dentro del proceso legislativo llevado a cabo para adicionar el artículo 65 Bis impugnado, el Congreso del Estado de Oaxaca omitió someter a consulta del municipio promovente, no obstante que en la norma en cuestión se detallan los supuestos y el procedimiento a seguir para que se dé la terminación anticipada de los ayuntamientos, cuestión que afecta de forma directa a los municipios oaxaqueños que se rigen por sus propios sistemas normativos para la elección de sus autoridades.

Luego, al tratarse de una norma susceptible de afectar a la parte actora por tratarse de un municipio con población predominantemente indígena bajo el régimen de sistemas normativos internos, el Congreso del Estado de Oaxaca, antes de su emisión, tenía la obligación de consultar a dichos pueblos de la entidad.

Por tanto, no obstante que el artículo 113 de la Constitución de Oaxaca fue motivo de consulta previa, tal circunstancia no subsana dicha omisión respecto del artículo 65 Bis impugnado, toda vez que al tratarse de una norma susceptible de afectar a los municipios con población predominantemente indígena como lo es la parte actora, era necesaria dicha consulta para que tuvieran participación en el desarrollo de la norma jurídica que tenía como finalidad regular la terminación anticipada del periodo para el que fueron electas las autoridades en los municipios que se rigen por sus sistemas normativos propios, establecida en la citada norma constitucional local.

Es oportuno hacer notar que la disposición impugnada en el presente juicio constitucional es de un contenido similar a uno de los preceptos reclamados en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015 y 91/2015, referidas en este considerando, específicamente, el artículo 7o de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca que establecía que la Asamblea General Comunitaria era la máxima autoridad en los municipios con población predominantemente indígena que se rigen por sus sistemas normativos internos y su conformación, como se puede corroborar del siguiente cuadro comparativo:

Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca (Invalidada)	Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (Impugnada)
<p><b>“Artículo 7. Asamblea General</b></p> <p><b>1. La Asamblea General Comunitaria es la máxima autoridad en los municipios y comunidades indígenas que se rigen por sus sistemas normativos para elegir a sus autoridades. Sus acuerdos serán plenamente válidos y deberán ser respetados por el Estado, siempre que no violen los derechos humanos de sus integrantes, reconocidos por la Constitución y Tratados Internacionales. Se integra por los miembros de la comunidad, en condiciones de igualdad conforme a sus sistemas normativos indígenas.”</b></p>	<p><b>“Artículo 65 Bis. La Asamblea General Comunitaria es la máxima autoridad en los municipios indígenas que se rigen por sus Sistemas Normativos para elegir a sus autoridades. Sus acuerdos serán plenamente válidos y deberán ser reconocidos y respetados por el Estado, siempre que no violen los derechos humanos de sus integrantes, reconocidos por la Constitución y Tratados Internacionales. Se integra por los miembros de la comunidad, en condiciones de igualdad conforme a sus sistemas normativos indígenas.</b></p> <p><b>La asamblea general encargada de elegir a las autoridades indígenas en municipios que se rigen por sus Sistemas Normativos, podrá decidir la terminación anticipada del periodo para el que fueron electos todos los integrantes de un Ayuntamiento y elegir a las autoridades sustitutas, para concluir dicho periodo, cumpliendo con el Sistema Normativo que corresponda.</b></p> <p><b>Procederá la terminación anticipada del mandato, cuando se reúnan los requisitos y se cumpla con el siguiente procedimiento:</b></p>

	<p><b><i>I. Que haya transcurrido como mínimo la tercera parte del mandato, el cual previamente de acuerdo a sus sistemas normativos tengan señalado el periodo;</i></b></p> <p><b><i>II. Sea solicitada, al menos por el 30 por ciento del número de integrantes de la Asamblea que eligió a las autoridades.</i></b></p> <p><b><i>III. La petición de terminación anticipada se solicitará ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, para que por conducto del Consejo Estatal de Sistemas Normativos Electorales Indígenas instruya y examine los requisitos de procedibilidad, y en su caso de ser procedente, previo acuerdo del Consejo General coadyuve en la celebración de la Asamblea del Municipio.</i></b></p> <p><b><i>IV. Para que la decisión de terminación anticipada sea válida, deberá aprobarse por la mayoría calificada, que en ningún caso podrá ser menor a las dos terceras partes de los presentes en la Asamblea General Comunitaria.</i></b></p> <p><b><i>V. Si la terminación anticipada del periodo de las autoridades indígenas es aprobada por la Asamblea, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, deberá remitir el expediente respectivo al Congreso del Estado, para que proceda en el término de 30 días naturales a declarar mediante decreto aprobado por mayoría simple, la terminación anticipada del periodo de autoridades indígenas.</i></b></p> <p><b><i>VI. Ya declarada procedente la terminación anticipada, el Congreso del Estado designará a un encargado de la Administración Municipal, en tanto se nombran a las autoridades sustitutas.</i></b></p> <p><b><i>VII. El Congreso del Estado autorizará al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, convoque a la Asamblea de la comunidad para nombrar a las autoridades sustitutas por el periodo previamente establecido de acuerdo a sus sistemas normativos.</i></b></p>
--	--

Por tanto, al referirse la norma impugnada sobre la terminación anticipada de los ayuntamientos de los municipios que se rigen por sus sistemas normativos internos, el Congreso del Estado de Oaxaca, estaba obligado a consultar al Municipio actor; y en el caso, tal como lo reconocen las autoridades demandadas no se llevó a cabo tal consenso, debe declararse la invalidez del artículo 65 Bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca aprobado mediante Decreto 1291, publicado en la edición extra del Periódico Oficial del referido Estado, el veintiuno de agosto de dos mil quince.

**OCTAVO. Efectos.** La invalidez de la disposición declarada inconstitucional a lo largo de la presente ejecutoria, surtirá efectos en cuanto se notifiquen sus puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Oaxaca.

Esta declaratoria de invalidez sólo tendrá efectos respecto de las partes en esta controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> "Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:[...]  
En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 65 Bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el veintiuno de agosto de dos mil quince; la cual, surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Oaxaca.

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

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

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

**En relación con el punto resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la certeza del acto impugnado, a la oportunidad y a las causas de improcedencia.

**En relación con el punto resolutive segundo:**

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del considerando séptimo relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 65 Bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente en funciones Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, y Pérez Dayán respecto del considerando octavo, relativo a los efectos. El señor Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz votó en contra y por la invalidez con efectos generales.

**En relación con el punto resolutive tercero:**

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz,

Los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, Margarita Beatriz Luna Ramos y Norma Lucía Piña Hernández no asistieron a la sesión de veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, el primero previo aviso y las segundas por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el señor Ministro Presidente en funciones y el Ministro que hizo suyo el asunto, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Presidente en Funciones: Ministro **José Ramón Cossío Díaz.**- Rúbrica.- Ministro que hizo suyo el Asunto: **Jorge Mario Pardo Rebolledo.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de doce fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 64/2015, promovida por el Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Santiago Zacatepec, Mixe, Estado de Oaxaca. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de septiembre de dos mil dieciséis.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 64/2015**

En sesión de 26 de mayo de 2016, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 65 Bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, por mayoría de ocho votos. Voté en ese sentido aunque apartándome de algunas consideraciones y respecto de los efectos que se dieron en la sentencia, razón por la cual reservé mi derecho a formular voto concurrente.

**I. Razones de la mayoría**

La mayoría, considera que el Congreso Local ante la posibilidad de emitir una norma susceptible de afectar a las comunidades y pueblos indígenas de Oaxaca, debió prever consultarles antes de aprobar la medida legislativa, y considera fundado el concepto de invalidez, señalando que en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas, se dijo que las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase de consulta en las materias susceptibles de afectarles directamente de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, y que al no hacerlo se genera una violación al artículo 2º constitucional. Consideran que la disposición en análisis al tener un contenido similar a la analizada en dicha acción de inconstitucionalidad, debe declararse inválida en los mismos términos. Los efectos de invalidez se decretan sólo con efectos para el municipio actor.

**II. Razones del disenso.**

Si bien comparto la propuesta de invalidez del artículo 65 Bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, no comparto algunas consideraciones.

Primero, no comparto el estudio que realiza este Tribunal Pleno en relación con la posible violación al derecho de consulta previa del municipio indígena. Considero y así lo ha sostenido este órgano jurisdiccional, que la controversia constitucional es un medio de análisis competencial y no un medio de defensa y aplicación de derechos humanos.

De modo que para un municipio integrado por usos y costumbres, cuando se toman medidas legislativas susceptibles de afectar a sus comunidades y pueblos indígenas directamente sin haberlos consultado mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, el llamado derecho de consulta previa se traslada a una condición de ejercicio competencial.

El ámbito de competencias del municipio con estas características está determinado en el artículo 115 en relación con el artículo 2o. constitucionales y con el artículo 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Al considerar el derecho de consulta trasladable a condiciones de ejercicio competencial, como un presupuesto para el ejercicio legislativo de los Estados, lo que surge es una modificación en la comprensión de la participación de los municipios integrados mediante usos y costumbres en reformas legislativas locales que afecten a sus comunidades y pueblos indígenas.

Ahora bien, la participación del municipio debe ser, como ya se adelantó, en los términos del artículo 2º constitucional, conforme a lo establecido en el artículo 6º del Convenio 169 OIT y conforme las sentencias aplicables de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Con base en estos la consulta:

1. Debe ser previa,
2. Debe ser de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo
3. Debe ser adecuada, accesible y a través de sus instituciones representativas.
4. Debe ser informada.

En este sentido, el Estado en esta materia no podría legislar sin la participación del municipio indígena que está facultado para ello de una manera específica y en los términos señalados, en los casos en que las medidas les afecten directamente.

**EFFECTOS DE INVALIDEZ.**

Por otra parte, no comparto los efectos de invalidez dados a la sentencia. En mi opinión, el municipio regido por usos y costumbres, cuando se están tomando medidas que lo afectan directamente, se constituye en parte del órgano de reforma, en tanto debe ser consultado. Al no haber sido consultado, se genera un vicio formal en el proceso de creación normativa que impide que la norma surta efectos, lo que necesariamente llevaría a que los efectos de invalidez se decreten en términos generales y no sólo para el municipio actor.

He sostenido este criterio de invalidez en diversos precedentes como la controversia constitucional 32/2012 (Cherán vs. Poderes Legislativo y Ejecutivo de Michoacán) y la controversia constitucional 58/2013 (Tijuana vs. Baja California, Ley de Control Vehicular).

De modo que, por haberse violentado la facultad de participación del municipio en el procedimiento de reforma legal, en mi opinión la norma debería ser declarada inválida con **efectos generales**.

Ministro **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz en la sentencia del veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 64/2015, promovida por el Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Santiago Zacatepec, Mixe, Estado de Oaxaca. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial Federación.- Ciudad de México, a dos de septiembre de dos mil dieciséis.- Rúbrica.