

## PODER JUDICIAL

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

**SENTENCIA dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 192/2021.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Subsecretaría General de Acuerdos.- Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 192/2021**

**ACTOR: MUNICIPIO DE NEJAPA DE MADERO,  
DISTRITO DE YAUTEPEC, ESTADO DE OAXACA**

**DEMANDADOS: CONGRESO DEL ESTADO DE  
OAXACA Y OTRAS AUTORIDADES**

Visto bueno

**PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ**

Cotejó

**SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO**

**COLABORÓ: VÍCTOR ANTONIO SÁNCHEZ SEPÚLVEDA**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **nueve de noviembre de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

#### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 192/2021, promovida por el Municipio de Nejapa de Madero, Distrito de Yautepec, Estado de Oaxaca (en adelante, Nejapa de Madero), contra actos del Congreso local y otras autoridades.

#### ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** José Félix Ramírez Sánchez, ostentándose como síndico del Municipio de Nejapa de Madero, promovió controversia constitucional mediante oficio recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno, en la que impugnó de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad federativa lo siguiente:
  - La aprobación, refrendo y publicación del Decreto número 2808, emitido por el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, mediante el cual se declara como categoría administrativa de agencia de policía a favor de la localidad de San Martín de Porres, perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero, Yautepec, del Estado<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> "ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA A LA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA:

1. El dictamen correspondiente a los expedientes CPGA/372, 387/2020 y CPGA/832/2021 de la Comisión Permanente de Gobernación y Asuntos Agrarios de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso del Estado, por medio del cual se determina lo siguiente: 'ÚNICO. -Esta Comisión Permanente de Gobernación y Asuntos Agrarios de la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Honorable Congreso del Estado de Oaxaca, se declara competente para conocer y resolver sobre el presente asunto de acuerdo a lo que se establece en los artículos 59 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 63, 64, 65 fracción XV, 66, 72, 75, 76 y 77 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 26, 27, 30,31, 32, 33, 34, 36, 37, 40, 42, fracción XV del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y 115, 18 ,20 Bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, declara la Categoría Administrativa de Agencia de Policía a favor de la comunidad de la 'Colonia San Martín de Porres', perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero, Yautepec, Oaxaca.'

2. El decreto marcado con el número 2808, aprobado el 29 de septiembre de 2021 en sesión de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Estado de Oaxaca, mediante el cual se declara la categoría administrativa de Agencia de Policía a favor de la localidad de San Martín Porres, perteneciente al Municipio de Nejapa Madero, Yautepec, Oaxaca, como se desprende del artículo primero de dicho decreto y como consecuencia se reforma el decreto No 1658 Bis de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Oaxaca, aprobado el 25 de septiembre de 2018, en la parte donde se encuentra el nombre del Municipio de Nejapa Madero, Yautepec, Oaxaca, según el artículo segundo de dicho decreto y que se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado con fecha 16 de octubre de 2021.

3. La omisión de realizar una consulta previa, libre, informada y de buena fe a nuestra comunidad indígena y Municipio de Nejapa de Madero, Yautepec, Oaxaca, para declarar como categoría administrativa de Agencia de Policía a la localidad de San Martín Porres, violentando así nuestra autonomía constitucional consagrada en los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

4. La falta de fundamentación y motivación de las etapas del procedimiento donde se declara la categoría administrativa de Agencia de Policía a favor de la Comunidad de San Martín de Porres, perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero, Yautepec, Oaxaca.

ACTO DE CUYA INVALIDEZ RECLAMO AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA:

El refrendo y publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, con fecha 16 de octubre de 2021 del decreto marcado con el número 2808, aprobado el 29 de septiembre de 2021 en sesión de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Estado de Oaxaca, mediante el cual se declara la categoría administrativa de Agencia de Policía a favor de la localidad de San Martín de Porres, perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero, Yautepec, Oaxaca. [...]"

2. **Conceptos de invalidez.** El Municipio actor expuso los siguientes conceptos de invalidez.
3. **a).** El Decreto impugnado afecta al pueblo indígena zapoteco al que pertenece el Municipio actor, por lo que tiene interés legítimo para demandar en esta vía para que se garantice el derecho a ser consultado, en términos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), artículo 2 de la Constitución Federal, 16 de la Constitución local y la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca. Ese derecho de consulta se transforma en una competencia cuando se está frente a un municipio integrado por usos y costumbres, ya que el municipio como órgano u orden de competencia tiene participación en el proceso de toma de decisiones correspondientes, lo que presupone que el municipio debe resultar afectado en primer término en su ámbito competencial.
4. Cualquier modificación al territorio del Municipio actor tiene un impacto en el pueblo y comunidad indígena que representa, pues el Convenio 169 de la OIT obliga a los Estados, con la participación de los pueblos indígenas, a asumir acciones coordinadas y sistemáticas con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto a su integridad, y para ello deberá incluir medidas que aseguren y promuevan los derechos de los pueblos indígenas.
5. Después de hacer referencia al estándar constitucional y convencional del derecho a la consulta indígena, el Municipio actor señala que a la comunidad que representa le asiste el derecho a ser consultada en el proceso legislativo que se combate, porque es un acto arbitrario del Poder demandado que rompe el tejido social comunitario y pone en riesgo la paz comunitaria pues imprescindiblemente dicho acto generará un gran conflicto social y político en la comunidad zapoteca de Nejapa de Madero. Se aduce que la colonia de San Martín de Porres no es una comunidad indígena ya que por sí misma no forma una unidad social, económica y cultural, sino que su funcionamiento ha dependido totalmente de la comunidad indígena llamada Nejapa de Madero.
6. **b).** Desde el inicio del procedimiento para la creación y declaración de categoría administrativa de agencia de policía a favor de la colonia de San Martín de Porres, debió considerarse una perspectiva intercultural, conforme al artículo 2 constitucional y al artículo 9 del Convenio 169 de la OIT, lo cual implica que se debía considerar una perspectiva e interpretación culturalmente sensible e incluyente, así como el marco jurídico aplicable. Se cita la tesis aislada de la Primera Sala, de rubro: "INTERPRETACIÓN INTERCULTURAL. ALCANCE DE LAS PROTECCIONES DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 2o. CONSTITUCIONAL".
7. **c).** Además de lo expresado en los anteriores conceptos de invalidez, el Municipio actor señala que el acto impugnado no se encuentra fundado ni motivado, porque se trata de dotar de seguridad jurídica y legalidad, lo que implica que los actos legislativos sean resultado de procedimientos legislativos válidos en el que se respeten los principios y formalidades previstos en los ordenamientos que lo regulan, pues la finalidad de tales requisitos es legitimar la autoridad del Estado democrático. Cuando se cometen violaciones que trasgreden el principio de pluriculturalidad, el derecho a la consulta indígena o no se aplica una perspectiva intercultural, se vulneran los derechos fundamentales de seguridad jurídica y legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.
8. Además, los actos impugnados carecen de una debida fundamentación y motivación, porque el Municipio actor no solicitó ni autorizó la creación de la agencia de policía en cuestión y tampoco existen razones o criterios objetivos para concluir que dicha agencia reunía los requisitos para ser declarada con tal categoría administrativa, con lo que se vulneró la certeza jurídica. El Municipio actor solicita la invalidación de los actos combatidos, para que de manera previa se garantice el derecho de la comunidad a ser consultados sobre la medida legislativa impugnada, toda vez que afecta sus derechos ya que no fue producto de tal consulta.
9. **d).** La competencia que la Constitución otorga al gobierno municipal se ejerce por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre ésta y el gobierno del Estado, además de estar dotado de libertad reglamentaria. Conforme al artículo 76, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (en lo sucesivo, Ley Orgánica Municipal), los agentes de policía son autoridades auxiliares del ayuntamiento, por lo que de un razonamiento lógico jurídico se desprende que debe participar en la creación y reconocimiento de dichas agencias.
10. El Reglamento Interno para la Cabecera Municipal de Nejapa de Madero, Distrito de Yautepec, Oaxaca, establece que dicho municipio tiene personalidad jurídica con territorio y patrimonio propios, autónomo en su régimen interior. También se dispone que tal municipio tiene competencia para decidir sobre la administración política y de los servicios públicos municipales, siendo que conforme al artículo 7, fracción IV del Reglamento, el ayuntamiento es el facultado para ordenar su territorio administrativamente.

11. En términos del artículo 11 del mismo Reglamento, previa consulta a la asamblea general de ciudadanas y ciudadanos, el ayuntamiento podrá crear nuevos centros de población con la categoría política correspondiente, modificar circunscripciones territoriales de las colonias y modificar la categoría política de los centros de población.
12. En el decreto legislativo impugnado se declaró la categoría administrativa de agencia de policía a favor de la colonia de San Martín de Porres, lo cual derivó de la petición realizada por quienes manifestaron ser la representante, el secretario y el tesorero de esa colonia. La solicitud se hizo directamente, sin consultar al ayuntamiento, para ser reconocidos oficialmente como núcleo rural y agencia de policía, sin que el Congreso le diera la intervención que le corresponde al Municipio actor.
13. Finalmente, el Municipio promovente señala que, al declararse la categoría administrativa de agencia de policía en cuestión, sin tomar en cuenta al ayuntamiento de la población, se vulnera la autonomía constitucional del municipio e invade su naturaleza como base de la división territorial, política y administrativa. También considera que se vulnera su libertad reglamentaria y se viola el procedimiento que para adquirir esa categoría contemplada en la Ley Orgánica Municipal, en perjuicio de la administración interna del municipio y su división territorial, sin salvaguardar la garantía de audiencia del actor.
14. Cita en apoyo a sus argumentaciones los criterios del Tribunal Pleno, de rubros: “ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO)”, “MUNICIPIO DE TEPATITLÁN DE MORELOS, JALISCO. EL DECRETO QUE CREÓ EL MUNICIPIO DE CAPILLA DE GUADALUPE EN PARTE DEL TERRITORIO DE AQUÉL Y REFORMÓ EL ARTÍCULO 4º DE LA LEY DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, “MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA”.
15. **Prevención.** El Ministro instructor Juan Luis González Alcántara Carrancá, en acuerdo de veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, previno al Municipio actor a efecto de que remitiera copia certificada de la documental que lo acreditara fehacientemente como Síndico, ya que el promovente se ostentó con dicho carácter pero solo acompañó copia simple de una credencial para demostrar su personalidad.
16. **Admisión y trámite.** En auto de veintitrés de febrero de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo por desahogada la prevención; admitió a trámite la controversia; tuvo como demandados y ordenó emplazar a los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al Secretario de Gobierno, todos del Estado de Oaxaca; no tuvo como tercero interesado a la Agencia de Policía de San Martín de Porres del Municipio de Nejapa de Madero; y se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.
17. **Contestación del Poder Legislativo.** La Presidenta de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de Oaxaca rindió su contestación, a través del oficio recibido en este Alto Tribunal el veintidós de abril de dos mil veintidós, en los términos siguientes:
18. Tanto el dictamen como el decreto impugnado no afectan la esfera competencial del Municipio actor ni son contrarios a la Constitución, ya que en ellos se declara la categoría administrativa de agencia de policía a favor de la comunidad de San Martín de Porres en los términos solicitados por la representante, el secretario y el tesorero de esa comunidad, a cuya petición se acompañaron las pruebas suficientes previstas en el artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal.
19. Los actos impugnados no significan violaciones a la Constitución ni a la esfera de atribuciones del Municipio actor, sino que se trata de actos meramente administrativos emitidos por el Congreso local, lo que hace que el promovente no tenga interés legítimo para demandar la invalidez de tales actos. Dichos actos no segregan a la comunidad de la jurisdicción del municipio, pues solo se proporciona la denominación política y categoría administrativa, sin otros alcances legales, por ello no hay necesidad de realizar una consulta previa libre e informada a la comunidad, ni tampoco se violenta la autonomía del municipio actor y, al no causársele ningún perjuicio, carece de interés legítimo para promover esta controversia.
20. El decreto impugnado fue aprobado en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno y publicado en el Periódico Oficial del Estado el dieciséis de octubre siguiente, por lo que la controversia se presentó fuera del plazo establecido en la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Ley Reglamentaria), y por ello debe sobrepasar.
21. No es cierto que al emitir los actos impugnados se hayan violado los preceptos constitucionales y convencionales que señala la parte actora en su demanda, pues con la facultad conferida por el artículo 18 de la Ley Orgánica Municipal, el Congreso declaró la categoría administrativa de agencia de policía a la comunidad de San Martín de Porres, perteneciente al Municipio actor.

22. El promovente reitera que el decreto impugnado no afecta a la comunidad indígena, sino que se trata de una declaración de categoría administrativa de agencia de policía derivada de diversas solicitudes efectuadas por miembros de la propia comunidad de San Martín de Porres, por lo tanto, al Municipio no le asiste interés legítimo para promover la presente demanda de controversia constitucional.
23. El decreto impugnado no fue un acto arbitrario del poder legislativo, ya que derivó de solicitudes de los representantes de la comunidad de San Martín de Porres y fue emitido previo al estudio que llevó a cabo la Comisión Permanente de Gobernación y Asuntos Agrarios. Al emitirse tal decreto, se tomó en cuenta que los solicitantes se ostentaron como una comunidad indígena y pluricultural, lo cual se refiere en el considerando sexto del dictamen correspondiente.
24. No es cierto que haya habido violación al principio de fundamentación y motivación ni a la autonomía constitucional y libertad reglamentaria del Municipio, ya que el dictamen se emitió en apego al debido proceso, porque se atendió una solicitud de los representantes de la comunidad, quienes pidieron la declaración de elevación a la categoría administrativa de agencia de policía. Por lo que el Congreso, con las facultades que le confiere la Constitución local, la Ley Orgánica Municipal, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Poder Legislativo, hizo la declaratoria correspondiente.
25. Finalmente, el poder Legislativo demandado señala que no procede la suplencia de la queja, ya que el Municipio actor no tiene interés legítimo para promover la controversia porque el decreto impugnado no afecta su ámbito de competencias ni su derecho a ser consultado. Además, la demanda es improcedente porque el Municipio carece de interés legítimo, aunado a que la controversia no es la vía correcta para impugnar los derechos de los pueblos o comunidades indígenas.
26. **Contestación del Poder Ejecutivo.** De autos no se advierte que el Poder Ejecutivo demandado haya dado contestación a la demanda, a pesar de haber sido emplazado mediante oficio 5425/2022, recibido el cuatro de marzo de dos mil veintidós.<sup>2</sup> En consecuencia, en auto de catorce de julio siguiente el ministro Instructor ordenó informar a ese Poder que se resolvería con los elementos que obran en autos.
27. **Contestación del Secretario General de Gobierno.** En escrito recibido en este Alto Tribunal el veintiséis de abril de dos mil veintidós, el Subsecretario Jurídico y Asuntos Religiosos de la Secretaría General de Gobierno, en representación del titular de esta última, rindió su contestación en la cual señaló que es cierto el acto que se le atribuye consistente en el refrendo del decreto legislativo impugnado, en virtud de tener atribuciones para ello conforme a la Constitución local, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo local y el Reglamento Interior de la propia Secretaría. Por ello solicita el sobreseimiento respecto de dicho acto, en términos del artículo 19, fracción VIII y 20 de la Ley Reglamentaria de la materia.
28. En auto de doce de mayo de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo al Congreso local y al Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca, dando contestación a la demanda. Además, le requirió al primero de los mencionados copias certificadas del acta de la sesión en la que consta la aprobación del decreto impugnado, al haber sido omiso en ello. En acuerdo de catorce de julio siguiente, se tuvo por desahogado dicho requerimiento.
29. **Ampliación de demanda extemporánea.** El Municipio actor amplió su demanda a través de escrito recibido en este Alto Tribunal el trece de junio de dos mil veintidós. No obstante, en auto de catorce de julio siguiente el ministro Instructor la desechó por improcedente, al considerar que la ampliación no se relacionaba con un hecho nuevo o superveniente.
30. **Pedimento de la Fiscalía General de la República.** Esta representación no formuló pedimento en este asunto.
31. **Cierre de la instrucción.** En auto de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós se cerró la instrucción del presente asunto, a efecto de elaborarse el proyecto de resolución correspondiente.
32. **Alegatos.** La parte actora presentó el escrito relativo el trece de septiembre de dos mil veintidós.
33. **Radicación.** A petición del ministro ponente al presidente de este Alto Tribunal, el asunto quedó radicado en esta Primera Sala.

#### I. COMPETENCIA

34. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior, toda vez este asunto fue promovido por un Municipio del Estado de Oaxaca contra actos del Poder Legislativo local y otras autoridades de esa entidad, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

<sup>2</sup> Página 75 del exhorto 115/2022 del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Oaxaca.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES IMPUGNADAS

35. Esta Primera Sala considera necesario precisar los actos impugnados, porque conviene recordar que en el apartado correspondiente del escrito de demanda, el Municipio actor señaló y enlistó como actos impugnados los siguientes: **1)** el dictamen de la Comisión Permanente de Gobernación y Asuntos Agrarios de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, correspondiente a los expedientes CPGA/372, 387/2020 y CPGA/832/2021; **2)** el decreto 2808 del Congreso local, mediante el cual en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno aprobó el anterior dictamen de la Comisión Permanente; **3)** la omisión de realizar una consulta previa, libre, informada y de buena fe a la comunidad indígena y Municipio de Nejapa de Madero, para declarar como categoría administrativa de agencia de policía a la localidad de San Martín de Porres; **4)** la falta de fundamentación y motivación de las etapas del procedimiento en el que se hizo la anterior declaración.
36. No obstante, para lograr la fijación de los actos debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda de controversia constitucional, apreciación que deberá realizarse sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez.<sup>3</sup>
37. En ese sentido, esta Primera Sala advierte que la impugnación se refiere exclusivamente a la aprobación, refrendo y publicación del Decreto número 2808, emitido por el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, mediante el cual se declara como categoría administrativa de agencia de policía a favor de la localidad de San Martín de Porres, perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero, Yautepec, de esa entidad federativa.
38. Como se observa los actos identificados con los incisos 1) y 2) deben considerarse como parte del producto legislativo de un procedimiento<sup>4</sup>, más no como actos autónomos, ya que el primero sólo constituye el dictamen elaborado por la Comisión Permanente de Gobernación y Asuntos Agrarios del propio Congreso local, y es mediante el segundo acto, la aprobación del Dictamen, cuando surge entonces la posibilidad para su impugnación, previa publicación. La emisión del Decreto con su publicación es un acto definitivo que bien puede considerarse como acto impugnado en este medio de regularidad constitucional, por una posible afectación al ámbito de atribuciones del promovente.
39. En cambio, en los actos identificados con los incisos 3) y 4), únicamente se hacen valer algunos motivos que, en concepto del Municipio actor, originan la invalidez del acto impugnado.
40. En este sentido, el acto impugnado en la presente controversia constitucional es:
- El Decreto número 2808 del Congreso del Estado de Oaxaca, aprobado el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno y publicado en el Periódico Oficial local el dieciséis de octubre siguiente, a través del cual declara la categoría administrativa de agencia de policía a favor de la comunidad de San Martín de Porres, perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero. Asimismo, se reforma el Decreto número 1658 Bis, publicado en el Periódico Oficial del Estado el diez de noviembre de dos mil dieciocho, en la parte donde se encuentra el Municipio de Nejapa de Madero, Yautepec, Oaxaca.

## III. EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS

41. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de la materia, la existencia del acto impugnado se encuentra plenamente acreditada con las documentales exhibidas por el Poder Legislativo demandado. Específicamente, de la página digital diecinueve a veinticinco de los anexos de la contestación de demanda, obra copia certificada del dictamen de la Comisión Permanente de Gobernación y Asuntos Agrarios de del Congreso del Estado de Oaxaca, de siete de septiembre de dos mil veintiuno, correspondiente a los expedientes CPGA/372/2020, 387/2020 y CPGA/832/2021; y de la página digital ciento noventa y ocho a ciento noventa y nueve, se encuentra copia certificada de la publicación en el Periódico Oficial del Estado de dieciséis de octubre de dos mil veintiuno, del Decreto número 2808 del Congreso del Estado de Oaxaca, aprobado el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.

<sup>3</sup> Véase el criterio P./J. 98/2009 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA". Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX. Julio de 2009. Página 1536 y registro digital 166985.

<sup>4</sup> Véase por analogía la jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE CUANDO SE IMPUGNAN LOS DICTÁMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, YA QUE CONSTITUYEN ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO Y NO RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FIN A UN ASUNTO". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XX. Septiembre de 2004. Página 919 y registro digital 180675.

#### IV. OPORTUNIDAD

42. En términos del artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover controversia constitucional es de treinta días, en tratándose de actos, contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se combata; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.
43. En este caso, el promovente señala haberse enterado del acto impugnado el veinte de octubre de dos mil veintiuno, a través de los medios de comunicación. Por otro lado, aun cuando en el transitorio segundo del Decreto número 2808 impugnado se determinó realizar la comunicación correspondiente al Ayuntamiento del Municipio actor, de las documentales exhibidas por el Congreso demandado no se advierte constancia de tal comunicación.
44. No obstante lo anterior, se estima que la controversia se presentó oportunamente, aun si tomamos en consideración la fecha de publicación del Decreto impugnado en el Periódico Oficial del Estado, esto es, el sábado dieciséis de octubre de dos mil veintiuno.
45. En ese sentido, al haberse hecho dicha publicación en día inhábil (sábado), debe tenerse por hecha el primer día hábil siguiente, es decir, el lunes dieciocho de octubre siguiente. Entonces, el plazo para la impugnación **corrió del diecinueve de octubre al dos de diciembre de dos mil veintiuno**,<sup>5</sup> en términos de lo dispuesto en los artículos 2 y 3, fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria,<sup>6</sup> en relación con los diversos 3 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>7</sup> así como el Punto Primero del Acuerdo General 18/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>8</sup>
46. Entonces, si la demanda de controversia constitucional se recibió en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **diecinueve de noviembre** de dos mil veintiuno, es evidente que resulta **oportuna**.

#### V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

47. La demanda fue presentada por parte legítima. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, el actor debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para hacerlo en términos de las normas que lo rigen.
48. Por su parte, el artículo 71, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca,<sup>9</sup> dispone que es atribución del síndico representar jurídicamente al Municipio en los litigios en los que éste sea parte.
49. En el caso, la demanda fue presentada por José Félix Ramírez Sánchez, en su carácter de Síndico municipal de Nejapa de Madero, cargo que acredita con copia certificada por notario público de la credencial expedida a su nombre por la Secretaría de Gobierno del Estado de Oaxaca. Por lo que quien presenta la demanda de controversia constitucional, en representación del Municipio actor, está facultado para tal efecto.

<sup>5</sup> Se deben descontar del cómputo los días veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de octubre, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de noviembre de dos mil veintiuno, por haber sido sábados y domingos. Así como el uno, dos y quince de noviembre del mismo año.

<sup>6</sup> **Artículo 2.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

**Artículo 3.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: (...)

II. Se contarán sólo los días hábiles, y

III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>7</sup> **Artículo 3.** La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

**Artículo 143.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley.

<sup>8</sup> "PRIMERO. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

a) Los sábados;

b) Los domingos;

c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse

[...]

n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles.

<sup>9</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:

I.- Representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte."

## VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

50. **VI.1. Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** Tiene legitimación pasiva, dado que la Ley Orgánica de ese órgano dispone que la representación legal del Congreso local es una atribución de la Presidencia de la Junta de Coordinación Política.<sup>10</sup> Al presente asunto comparece Laura Estrada Mauro, ostentándose como Presidenta de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, lo cual acredita con copia certificada del acta de sesión ordinaria de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, en la que protestó el cargo referido. En ese sentido, quien compareció en representación del Congreso demandado cuenta con las atribuciones para ese fin.
51. **VI.2. Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca.** De igual forma, cuenta con legitimación pasiva, ya que el Reglamento Interno de ese órgano, en su artículo 47, fracción I, establece que la Subsecretaría Jurídica y Asuntos Religiosos tiene la facultad de representar legalmente a la secretaria o secretario y realizar la defensa jurídica de la Secretaría en todo juicio, proceso o procedimiento en que sea parte o ante cualquier autoridad.<sup>11</sup> A esta controversia comparece Juan Enrique Lira Vásquez, quien se ostenta como Subsecretario Jurídico y Asuntos Religiosos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, carácter que acredita con copia certificada de su nombramiento. De esa manera, quien contesta la demanda en representación del Secretario demandado, cuenta con las facultades para ese efecto.

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

52. **VII.1. Extemporaneidad de la demanda.** El Poder Legislativo demandado señala que aun cuando el actor refiera que se enteró del decreto impugnado el veinte de octubre de dos mil veintiuno, lo cierto es que el mismo fue aprobado el veintinueve de septiembre y publicado el dieciséis de octubre del mismo año, por lo que la demanda resulta extemporánea.
53. Se desestima el anterior argumento porque, como se demostró en el apartado de oportunidad, aunque se tome en consideración para el cómputo la propia fecha de publicación del decreto, la demanda se presentó dentro del plazo legal para ese efecto.
54. **VII.2. No se hagan valer violaciones constitucionales.** El Secretario de Gobierno demandado aceptó haber refrendado el decreto impugnado, en virtud de que la Constitución local, la Ley Orgánica del Ejecutivo local y el Reglamento Interior de la secretaría que representa, le otorgan facultades para ello; por lo cual solicita que se decrete el sobreseimiento respecto de dicho acto, en términos del artículo 19, fracción VIII, y 20 de la Ley Reglamentaria de la materia.
55. Esta causal es **infundada**, porque con independencia de que las normas locales referidas faculten a dicha autoridad para refrendar el decreto impugnado, lo cierto es que la Ley Reglamentaria en su fracción II del artículo 10,<sup>12</sup> prevé que tiene el carácter de demandado la autoridad que hubiera promulgado el acto que sea objeto de la controversia. De ahí que, al haber formado parte del proceso de creación del decreto impugnado, su participación como la consiguiente constitucionalidad de su actuación es susceptible de analizarse en este medio de control, conforme a lo previsto en el artículo 10, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia.
56. No pasa desapercibido que se solicita el sobreseimiento con base en la causal de improcedencia referente a que en la demanda no se hagan valer violaciones constitucionales (fracción VIII del artículo 19). A diferencia de lo señalado por el Secretario de Gobierno, esta Primera Sala observa que en la demanda sí se hacen valer violaciones constitucionales, entre ellas, al artículo 115, en relación con la autonomía municipal. De ahí que lo procedente sea declarar **infundada** la causa de improcedencia invocada por el secretario demandado.
57. **VII.3. Interés legítimo.** El Congreso del Estado de Oaxaca menciona en reiteradas ocasiones que lo impugnado no causa perjuicio al Municipio actor debido a que se trata de actos meramente administrativos, lo cual, a su consideración, hace que no cuente con interés legítimo para promover la presente controversia constitucional.

<sup>10</sup> "Artículo 49. Son atribuciones de la Presidencia de la Jucopo:

III. Tener la representación Legal del Congreso y delegarla en la persona o personas que considere oportuno;"

<sup>11</sup> "Artículo 47. La Subsecretaría Jurídica y Asuntos Religiosos contará con una Subsecretaria o Subsecretario, quien dependerá directamente de la Secretaria o Secretario y tendrá las siguientes facultades:

I. Representar legalmente a la Secretaría en todo juicio, proceso o procedimiento en que sea parte o ante cualquier autoridad;"

<sup>12</sup> ARTÍCULO 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: [...]

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; [...]

58. Ahora bien, del escrito de demanda se advierte que el Municipio actor argumenta, entre otras cuestiones, que el acto impugnado transgrede sus facultades y competencias constitucionales, por diversos argumentos, tales como que no tuvo participación en la emisión del decreto impugnado, así como que le corresponde al Ayuntamiento ordenar su administración pública como parte de su facultad reglamentaria, es claro que, esa causa de improcedencia hecha valer se encuentra íntimamente relacionada con el fondo del asunto, momento en que habrá de determinarse si se causa o no perjuicio a la esfera de competencias del Municipio actor. En este sentido, lo procedente es **desestimar** esa causa de improcedencia porque su estudio se vincula con el fondo del asunto.<sup>13</sup>

### VIII. ESTUDIO DE FONDO

59. De las síntesis que se ha hecho en párrafos precedentes de lo argumentado por las partes, se desprende que el problema jurídico que se debe resolver por esta Primera Sala se relaciona con analizar la constitucionalidad del Decreto legislativo emitido por el Congreso del Estado de Oaxaca, en el cual declaró la categoría administrativa de agencia de policía dentro del nivel de gobierno municipal, a la comunidad de San Martín de Porres, perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero de la entidad federativa.
60. El Municipio actor estima que el Decreto impugnado es inconstitucional porque no se respetó el derecho a la consulta indígena que le asiste a los habitantes del municipio; no se tuvo en cuenta una perspectiva pluricultural en su emisión; no se encuentra debidamente fundado y motivado; y porque al no darle intervención al ayuntamiento del Municipio al que pertenece la comunidad de San Martín de Porres, se vulnera su autonomía constitucional, su libertad reglamentaria y su naturaleza como base de la división territorial, política y administrativa, esto último previsto en el artículo 115 constitucional.

#### Precisión metodológica

61. Esta Primera Sala hará referencia, en primer lugar, a los conceptos de invalidez que argumentan violaciones a diversos principios previstos en el artículo 115 constitucional, como la autonomía y facultad reglamentaria municipal. Ello, a fin de determinar si, como lo considera el Municipio actor en diversos apartados de su demanda, el Congreso demandado estaba obligado constitucionalmente a darle intervención durante el procedimiento que culminó con el decreto legislativo impugnado.
62. Para esta finalidad se considera necesario, en primer lugar, señalar el parámetro de regularidad constitucional referente a las facultades con que cuentan los municipios para regular y organizar la administración pública dentro de sus jurisdicciones; luego, se mencionará la naturaleza de las agencias de policía como categorías administrativas auxiliares del ayuntamiento; y, finalmente, se analizará el caso concreto de la declaración como agencia de policía de la colonia de San Martín de Porres, perteneciente al Municipio de Nejapa.

#### a) Parámetro de regularidad constitucional

63. El artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente prevé:

“Artículo. 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

[...]

<sup>13</sup> Resulta aplicable el criterio del Tribunal Pleno: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo X. Septiembre de 199. Página 710 y registro digital 193266.

64. La fracción II antes transcrita fue modificada en esos términos mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve. Con tal cambio, se delimitó el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y amplió la facultad reglamentaria del municipio.
65. El Tribunal Pleno ha sostenido que el contenido de dichas leyes estatales en materia municipal debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado. Mientras que a la competencia reglamentaria municipal le corresponde la emisión de normas específicas dentro de su jurisdicción, pero sin contradecir las bases legales.<sup>14</sup>
66. El Pleno también ha interpretado que las bases generales de la administración municipal, respecto de las cuales tienen competencia para legislar los congresos locales, comprende aspectos como: las normas que regulen la población de los municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los ayuntamientos; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad para efectos de la posible convivencia y orden entre los municipios de un mismo estado, entre otras, en el entendido de que los municipios tendrán que observar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos.<sup>15</sup>
67. Por otro lado, con base de la facultad reglamentaria derivada de la fracción II del artículo 115, los municipios pueden, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas locales y en el ámbito de sus competencias, regular con autonomía aquellos aspectos específicos de su vida interna municipal, lo cual les permite ser distintos en lo que les es propio a cada uno de ellos y adoptar una variedad de formas adecuadas para regular sus propias necesidades, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras. Esto último obedece a que los municipios deben ser iguales en lo que les es consustancial a todos, si bien tienen el derecho de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos.<sup>16</sup>
68. La reforma constitucional referida buscó concebir al municipio como un verdadero nivel de gobierno, dotado de diversas facultades que propicien su fortalecimiento frente a los gobiernos estatales e incluso federales, al igual que las reformas posteriores al artículo 115 Constitucional, las cuales han sido en el mismo sentido de reconocer al municipio mayores facultades y derechos fortaleciendo su ámbito competencial. Lo anterior se corrobora del proceso legislativo de la reforma constitucional, de la que se destaca:

“El municipio se ha dicho, integra al estado federado y éste al estado nacional. Ya el constituyente de 1917 consideró como la base de la división territorial, política y administrativa de los estados al municipio libre; pero que lejos estamos aún de que este adjetivo, en los hechos, sea en la realidad una garantía de vida política y social verdaderamente autónoma, no tan solo como concepción del legislador sino como imperiosa necesidad y aspiración del pueblo mexicano. [...]

... Se les reconoce personalidad jurídica pero hoy por hoy, los gobiernos estatales y las legislaturas locales afectan el ámbito municipal, tomando decisiones en su nombre, sobre todo de carácter administrativo de tal manera que dejan a los ayuntamientos como entidad de despacho o ejecución en asuntos trascendentes.

Mediante la reforma correspondiente, se pretende que en el ámbito de gobierno del municipio se ejerzan competencias exclusivas a favor del Ayuntamiento; lo que supone la exclusión, no sólo de autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que, creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales. Lo anterior, sin embargo, no afecta la posibilidad de que se creen instancias de coordinación, asociación o concertación, o bien concesión, autorización y contratación de cualquier índole, siempre y cuando sean aprobadas por el propio Ayuntamiento”.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> “LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXII. Página 2068. Octubre de 2005 y registro digital 176948.

<sup>15</sup> “LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXII. Página 2067. Octubre de 2005 y registro digital 176949.

<sup>16</sup> “MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXII. Página 2069. Octubre de 2005 y registro digital 176929.

<sup>17</sup> Retomado de la controversia constitucional 54/2004, páginas 92, 93 y 99.

69. Siguiendo con esta tendencia de reconocer la intención del constituyente de fortalecer la autonomía municipal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que sus facultades constitucionales no se limitan a las expresamente previstas en el texto literal de la Constitución.
70. Al analizar la fracción II, primer párrafo, del artículo 115 constitucional, que establece la facultad de los ayuntamientos de aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública, las funciones y los servicios de su competencia, se han hecho extensivos sus alcances.
71. Esta Primera Sala ha estimado, por mayoría de razón, que dicha facultad de aprobar la normativa atinente a la administración pública municipal conlleva implícitamente una atribución operativa; esto es, también comprende la facultad de nombrar y remover a las autoridades administrativas y auxiliares del Municipio.<sup>18</sup>

**b) Agencias de policía como autoridades auxiliares del ayuntamiento**

72. El artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal establece las categorías administrativas dentro del Gobierno Municipal, entre las que se encuentra la agencia de policía, que se define como aquella localidad que cuente con un censo no menor de cinco mil habitantes.<sup>19</sup>
73. Ahora bien, el artículo 43, fracción XVII, de la referida Ley Orgánica Municipal dispone que será atribución del ayuntamiento convocar a elecciones de las autoridades auxiliares del ayuntamiento, entre ellas, los titulares de las agencias municipales y de policía, en los términos previstos por el artículo 79<sup>20</sup> de dicha normativa.
74. Las atribuciones y obligaciones de la persona titular de una agencia de policía son diversas, por ejemplo: vigilar el cumplimiento de la normatividad municipal, estatal y federal; cuidar el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar; promover el establecimiento de servicios públicos.<sup>21</sup> De manera destacada, es importante precisar que a las agencias de policía les son autorizados en cada ejercicio fiscal una partida de recursos y deben informar al ayuntamiento sobre el destino y aplicación de ellos y presentar la documentación respectiva.<sup>22</sup>
75. Por otro lado, la Ley Orgánica Municipal prevé que los agentes municipales pueden ser removidos por causa grave, a través de sesión de cabildo y por mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Controversias constitucionales 56/2018, páginas 27 y 28, y 115/2018, páginas 18 y 19. Ambas resueltas por unanimidad de votos, en sesiones de diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho y trece de febrero de dos mil diecinueve, respectivamente.

<sup>19</sup> "Artículo 17.- Son categorías administrativas dentro del nivel de Gobierno Municipal:

I.- Agencia Municipal: Para tener esta categoría, se requiere que la localidad cuente con un censo no menor de diez mil habitantes; y II.- Agencia de Policía: Para tener esta categoría se requiere que la población cuente con un mínimo de cinco mil habitantes".

<sup>20</sup> "Artículo 79.- La elección de Los Agentes Municipales, de Policía y los Representantes de Núcleos Rurales, se sujetará al siguiente procedimiento:

I.- Dentro de los cuarenta días siguientes a la toma de posesión del Ayuntamiento, éste lanzará la convocatoria para la elección de Los Agentes Municipales, de Policía y los Representantes de Núcleos Rurales; y

II.- La elección se llevará a cabo en la fecha señalada por el Ayuntamiento teniendo como límite el quince de marzo. Las autoridades auxiliares del ayuntamiento entrarán en funciones al día siguiente de su elección.

En los Municipios de usos y costumbres, la elección de Los Agentes Municipales, de Policía y los Representantes de Núcleos Rurales, respetará y se sujetará a las tradiciones y prácticas democráticas de las propias localidades".

<sup>21</sup> "Artículo 80.- Corresponden a Los Agentes Municipales, de Policía y los Representantes de Núcleos Rurales las siguientes obligaciones:

I.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y reglamentos que expida el Ayuntamiento, así como las disposiciones legales federales y estatales y reportar al Presidente Municipal, las violaciones a las mismas;

II.- Informar al Presidente Municipal de todos los asuntos relacionados con su cargo;

III.- Cuidar el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar; reportando ante los cuerpos de seguridad pública las acciones que requieran de su intervención;

IV.- Promover el establecimiento de los servicios públicos y vigilar su funcionamiento;

V.- Promover y participar en la sanitización de los mercados y centros de abasto, coordinadamente con su Ayuntamiento;

VI.- Promover la integración de comités de colaboración ciudadana como coadyuvantes en las acciones de bienestar de la comunidad;

VII.- Informar anualmente a la asamblea general de la población, sobre el monto, destino y aplicación de los recursos proporcionados por el Ayuntamiento, y de las labores de gestión realizadas;

VIII.- Informar al Ayuntamiento sobre el destino y aplicación de los recursos ministrados por éste y remitirle en forma mensual la documentación comprobatoria respectiva; así (sic) informar al Ayuntamiento la recaudación por concepto (sic) agua que hayan realizado, por sí o a través de sus comités.

IX.- Cuidar y proteger los recursos ecológicos con sujeción a la ley aplicable;

X.- Participar en el Concejo de Desarrollo Social Municipal para la priorización de sus obras; y

XI.- Las demás que le señalen las leyes, reglamentos o acuerdos del Ayuntamiento".

<sup>22</sup> "Artículo 43.- Son atribuciones del Ayuntamiento:

XXII Bis.- Dar cuenta al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, de los recursos entregados y ejecutados a todas y cada una de las Agencias Municipales de Policía, de cada ejercicio fiscal de conformidad con la normatividad aplicable".

"Artículo 44.- El Ayuntamiento no deberá:

X.- Retener las participaciones a las Agencias Municipales y de Policía, que reciben de manera mensual según el presupuesto de egresos autorizado en cada ejercicio fiscal correspondiente."

<sup>23</sup> "Artículo 47.- Los acuerdos de sesión de Cabildo se tomarán de forma transparente, por mayoría simple o calificada de sus integrantes.

Se entenderá por mayoría simple, la votación de la mitad mas uno de los miembros del Ayuntamiento. Por mayoría calificada, la votación de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento. Se requiere el voto de la mayoría calificada para dictar los siguientes acuerdos:

[...]

III.- Remover de su cargo por causa grave a los Agentes Municipales, de Policía y a los Representantes de Núcleos Rurales en los términos del artículo 85 de esta Ley;"

76. En cuanto al reconocimiento o creación de las categorías administrativas dentro del orden de gobierno municipal, la Ley Orgánica Municipal dispone que los centros de población que estimen haber llenado los requisitos (es decir, que la localidad cuente con un mínimo de cinco mil habitantes), podrán ostentar dicha categoría **por declaratoria del Congreso local**.<sup>24</sup>
77. En otro aspecto, la Ley señala que el Congreso local podrá emitir el decreto de cambio de categoría administrativa (es decir, de agencia de policía a agencia municipal, y viceversa), si se reúnen estos requisitos: que el ayuntamiento lo solicite por escrito al congreso y exista acta de cabildo aprobando el cambio; que el centro de población tenga el número de habitantes requeridos; que este último requisito se acredite con documental, instrumental o certificación que expida el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.<sup>25</sup>
78. Si además de lo anterior tomamos en consideración la forma que la legislación prevé para la asignación y/o cambios de denominaciones y rectificación de nombres de los centros de población dentro del gobierno municipal, se observa que, en términos generales, el legislador local diseñó un mecanismo de colaboración entre el Congreso estatal y los ayuntamientos. Para mayor claridad, en el siguiente cuadro se ilustra lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal:

	Aprobación	Declaración
Ostentar alguna de las denominaciones (Art. 18)	Congreso	Ayuntamiento
Cambio de denominación (Art. 19)	(No se precisa)	Ayuntamiento Congreso
Ostentar una categoría administrativa (Art. 18)	(No se precisa)	Congreso
Cambió de categoría administrativa (Art. 20)	Ayuntamiento	Congreso
Rectificación o modificación del nombre de las poblaciones (Art. 20 bis)	Congreso	Ayuntamiento

79. Para asignar una determinada denominación a un centro de población y rectificar o modificar su nombre, el legislador fue claro en establecer que es necesaria la aprobación del Congreso y es el ayuntamiento quien hace la declaración. Para el caso del cambio de categoría se requiere la aprobación del ayuntamiento, pero es el Congreso quien hace la declaración. En cuanto al cambio de denominación, la Ley Orgánica exige la existencia previa de una declaración por parte del ayuntamiento y que el Congreso declare el cambio de denominación.
80. Con lo anterior se confirma la existencia de un mecanismo de colaboración entre el Congreso y el municipio correspondiente pues, se reitera, para ostentar denominaciones o cambiarlas, modificar categorías administrativas y rectificar nombres de poblaciones, es necesario un pronunciamiento de ambos órganos, ya sea aprobando o haciendo la declaración respectiva.
81. No obstante, esa claridad no se aprecia explícitamente en el caso analizado en esta resolución, es decir, en tratándose de los supuestos en los cuales los centros de población consideren que cumplen los requisitos necesarios para ostentar alguna categoría administrativa, pues la Ley Orgánica Municipal solo dispone que ello sucederá por declaratoria del Congreso. Es decir, es la única excepción de los supuestos precisados en el cuadro insertado con antelación, en el que la literalidad de la ley no hace referencia a una intervención del municipio durante el procedimiento para emitir la declaratoria.
82. El texto de la norma en cuestión dispone:

**“Artículo 18.-** Los centros de población que estimen haber llenado los requisitos para cada denominación o categoría administrativa, podrán ostentar las que les correspondan, en el primer caso mediante declaración que realice el Ayuntamiento de su Municipio, con la aprobación de la Legislatura del Estado; en el segundo por declaratoria del mismo Congreso”.

<sup>24</sup> **“Artículo 18.-** Los centros de población que estimen haber llenado los requisitos para cada denominación o categoría administrativa, podrán ostentar las que les correspondan, en el primer caso mediante declaración que realice el Ayuntamiento de su Municipio, con la aprobación de la Legislatura del Estado; en el segundo por declaratoria del mismo Congreso”.

<sup>25</sup> **“Artículo 20.-** El Congreso podrá emitir el decreto para cambiar la categoría administrativa de los centros de población de los municipios, cuando se reúnan los siguientes requisitos:

I.- Que el Ayuntamiento interesado lo solicite por escrito al Congreso y exista acta de cabildo aprobando el cambio;

II.- Que el centro de población de que se trate tenga el número de habitantes requeridos por esta Ley; y

III.- Que el número de habitantes del centro de población de que se trata se acredite con la documental, instrumental o certificación que expida el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Cuando a un centro de población le ha sido aprobada o declarada por este Congreso, alguna denominación o categoría administrativa, deberán transcurrir al menos cinco años para solicitar el cambio a la siguiente categoría administrativa”.

83. Sobre este punto recae gran parte del problema jurídico planteado en este asunto, pues por un lado el Municipio actor argumenta que si en el Decreto impugnado se creó una categoría administrativa auxiliar al municipio, resulta lógico que debía dársele intervención a éste antes de emitirse esa determinación, en términos de lo previsto en el artículo 115 constitucional. Al respecto, el Congreso demandado refuta que la declaración de la categoría administrativa se fundamentó en el artículo 18 antes transcrito y que, a su consideración, lo faculta para haber actuado de esa manera. De ambas posturas se desprende que el punto de debate reside en determinar cuál es la interpretación correcta de la norma transcrita, en términos de lo fijado en la Constitución Federal y la interpretación que ha hecho este Alto Tribunal.
84. A juicio de esta Primera Sala, son parcialmente **fundados** los conceptos de invalidez del Municipio y por tanto debe invalidarse el Decreto impugnado, por las siguientes consideraciones.
85. Ya se adelantaba que con la reforma de mil novecientos noventa y nueve, el Poder Constituyente pretendió fortalecer las atribuciones de los ayuntamientos y los facultó constitucionalmente, en la fracción II del artículo 115, para emitir, sin contradecir la legislación local sobre la materia, la normatividad que organice la administración municipal dentro de su jurisdicción, así como las funciones y servicios públicos de su competencia.
86. También se precisaba que los precedentes de esta Primera Sala han considerado que los ayuntamientos no únicamente cuentan con facultades para emitir la normatividad antes referida, sino que la propia fracción II del artículo 115 constitucional también faculta implícitamente a los ayuntamientos para nombrar y remover a las autoridades, ya sean estas administrativas o auxiliares, que deban desempeñar las funciones y competencias que constitucional y legalmente le correspondan a ese nivel de gobierno.
87. Aunado a lo anterior, como ya veíamos, la interpretación sistemática de Ley Orgánica Municipal del Estado permite advertir un patrón en cuanto al mecanismo para tomar las decisiones relacionadas con la asignación, modificación o rectificación de denominaciones y categorías administrativas a los núcleos de población en el Estado de Oaxaca. El legislador local optó por un sistema de colaboración entre el Congreso y los ayuntamientos en lo relativo a la modificación de categorías administrativas, asignación de denominaciones y rectificación de nombres.
88. De ahí que sea dable concluir que, aunque en el caso específico del reconocimiento de las categorías administrativas de agencia municipal o agencia de policía, la ley refiera que los centros de población podrán ostentar la que les corresponda por declaratoria del Congreso, dicha disposición para estar en concordancia con la Constitución debe interpretarse en el sentido de no prescindir de la intervención del Ayuntamiento y permitirle pronunciarse sobre la solicitud de reconocimiento pretendida.
89. Con este entendimiento se hace congruente la norma interpretada con la fracción II del artículo 115 constitucional que, como se apuntó, implícitamente faculta a los ayuntamientos para decidir, así sea en colaboración con los congresos locales, sobre la asignación o creación de autoridades administrativas dentro de su jurisdicción. También se da consistencia al sistema previsto en la legislación local que, como se demostró, para la asignación de denominaciones, cambios de categorías y rectificación de nombres de los centros de población, establece en términos generales una manera de coparticipación entre el Congreso y el ayuntamiento correspondiente.
90. Lo anterior cobra aún más sentido si se toma en cuenta que se trata de una categoría administrativa que contará, por disposición legal, con una o un agente de policía, quien se desempeñará como representante de la comunidad ante el Ayuntamiento y autoridad auxiliar de éste en la prestación y gestión de los servicios públicos y funciones que le corresponden constitucionalmente. Es decir, se trata en última instancia de un servidor público que colaborará estrechamente en la consecución de las finalidades y objetivos del plan de un gobierno popularmente electo. De ahí que el principal implicado tanto en la creación de categorías administrativas como en el nombramiento de la persona titular de ellas, sea el propio Ayuntamiento de que se trate.
91. Este reconocimiento que se hace en el sentido de que el ayuntamiento debe pronunciarse, mediante una declaración o aprobación, en relación con una solicitud presentada por los representantes de un centro de población para ostentar alguna categoría administrativa, previo a que el Congreso del Estado emita el decreto de declaración correspondiente, no significa en modo alguno que la manifestación del ayuntamiento pueda ser discrecional o arbitraria.
92. Ello es así, debido a que el artículo 18 de la Ley Orgánica Municipal establece como una facultad potestativa de los centros de población el ostentar la categoría administrativa que les corresponda, cuando estimen haber llenado los requisitos previstos para ello. Por tal razón, el pronunciamiento que haga el ayuntamiento debe fundamentarse y motivarse en relación con los requisitos legales previstos para la procedencia del reconocimiento de un centro de población como categoría administrativa de agencia de policía.

93. Esto es importante precisarlo, ya que no basta que el ayuntamiento se niegue, bajo cualquier justificación, a que un centro de población sea reconocido con cierta categoría administrativa para que, en consecuencia, el Congreso deba proceder en iguales términos, pues este órgano debe valorar si efectivamente las razones del ayuntamiento son suficientes para evidenciar que no se actualizan los requisitos legales para que proceda la declaración de categoría administrativa correspondiente.

**c) Caso concreto de San Martín de Porres**

94. En el apartado que precede hemos señalado que la fracción II del artículo 115 constitucional establece expresamente la facultad reglamentaria de los municipios para que, con base en las leyes de la materia que expidan los congresos locales, emitir su propia normatividad sobre su funcionamiento y organización administrativa. De igual forma se refirió que la Suprema Corte de Justicia al interpretar dicha disposición constitucional ha considerado que en ella radica una facultad implícita y operativa de los municipios para nombrar y remover a sus autoridades, entre ellas, las auxiliares (por ejemplo, los agentes municipales y de policía, en el caso específico del Estado de Oaxaca).
95. A otra de las conclusiones a la que se llegó en el apartado precedente, fue que en el fundamento constitucional referido se prevé una facultad implícita de los municipios para intervenir en el reconocimiento o declaración de categorías administrativas dentro del orden de gobierno municipal. Además, a partir de una interpretación sistemática de la Ley Orgánica Municipal se sostuvo que aunque expresamente se señale que el reconocimiento de una categoría administrativa a una población debe ser hecha por declaración del Congreso, lo cierto es que tomando en consideración la fracción II del artículo 115 constitucional y el sistema previsto por el legislador local para emitir determinaciones sobre denominaciones poblacionales, cambios de categorías administrativas y rectificación de nombres, permite advertir que en la mayoría de esos casos se configuró explícitamente un mecanismo de colaboración entre el Congreso local y los ayuntamientos al momento de hacer reconocimientos oficiales sobre tales aspectos.
96. En coherencia con ese sistema, cuando se trate, como en el presente caso, de una determinación sobre reconocimiento para ostentar la categoría administrativa de agencia de policía dentro de un municipio, es válido sostener que el ayuntamiento correspondiente debe pronunciarse sobre la procedencia de lo pretendido, ya sea emitiendo su aprobación o declaración correspondiente.
97. Precisado lo anterior, en este apartado se hará un análisis de autos para determinar si el Municipio promovente de esta controversia fue llamado o se le requirió su aprobación, autorización o declaración previo a que se emitiera el decreto legislativo impugnado, mediante el cual se reconoció a la comunidad de San Martín de Porres la categoría administrativa de agencia de policía, perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero.
98. De las constancias que remitió el poder legislativo demandado y que constituyen los antecedentes del dictamen y decreto impugnado, se advierten las siguientes cuestiones.
99. Mediante escritos de dieciocho de febrero y cuatro de marzo de dos mil veinte, presentados en la Oficialía de Partes del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, el representante, el secretario y el tesorero de la comunidad San Martín de Porres, solicitaron la elevación de su comunidad a la categoría de núcleo rural.<sup>26</sup>
100. El veintitrés de mayo de dos mil veintiuno se llevó a cabo una asamblea de ciudadanos de San Martín de Porres, en la que se acordó por unanimidad de los presentes constituirse en núcleo rural con categoría de agencia de policía y se autorizó a su representante para realizar las gestiones necesarias con el fin de obtener una declaración en ese sentido.<sup>27</sup>
101. El treinta de mayo de dos mil veintiuno la representante, el secretario y el tesorero de la comunidad de San Martín de Porres, fundamentándose en el artículo 8 de la Constitución, hicieron saber al Ayuntamiento el acuerdo que había tomado la asamblea y acompañaron el acta respectiva.<sup>28</sup>
102. El once de junio de dos mil veintiuno, la representante, el secretario y el tesorero de San Martín entregaron en el Congreso local un expediente con la finalidad de que les fuera otorgada la categoría de agencia de policía perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Páginas digitales 97 y 27 de los anexos de la contestación de demanda rendida por el Poder Legislativo demandado.

<sup>27</sup> *Ibid*, página 137.

<sup>28</sup> *Ibid*, página 181.

<sup>29</sup> *Ibid*, página 136.

103. El treinta de agosto de dos mil veintiuno, los integrantes del Ayuntamiento de Nejapa de Madero presentaron un escrito en el Congreso local en el cual solicitaban a tal órgano:
- “abstenerse de acordar, decretar o reconocer cualquier categoría política a cualquier comunidad, barrio o colonia que pertenezcan a nuestro municipio, como lo es la colonia San Martín de Porres, ya que por ley debe ser autorizado y reconocido por este Cabildo municipal, le solicitamos no caer en chantajes de pseudo líderes o personas que quieren politizar y desestabilizar nuestro municipio, ya que desde el primer día de nuestra gestión le hemos apostado al diálogo, buen trabajo y viendo el progreso de cada una de nuestras comunidades que pertenecen a nuestro municipio.”<sup>30</sup>*
104. A dicho escrito se anexó el oficio número MNM/PM/062/2021 de fecha veintiuno de agosto de dos mil veintiuno, suscrito por los miembros del Ayuntamiento y mediante el cual hicieron un resumen de los apoyos que ha recibido la comunidad de San Martín de Porres, entre ellos: construcción de la escuela primaria Primero de Mayo, tanques de agua para la distribución de ésta, ampliación de la red de energía eléctrica, pavimentación de calles, construcción de cancha, entre otros.<sup>31</sup>
105. El siete de septiembre de dos mil veintiuno, la Comisión Permanente de Gobernación y Asuntos Agrarios del Congreso local emitió el dictamen correspondiente para someterlo a consideración del Pleno, en el sentido de reconocer y declarar la categoría administrativa de agencia de policía a la comunidad de San Martín de Porres.<sup>32</sup>
106. En síntesis, las consideraciones del dictamen son las siguientes:
107. Los artículos 1, 2 y 115 de la Constitución Federal y 113 de la Constitución local, reconocen la composición pluricultural sustentada principalmente en las poblaciones indígenas, las cuales se encuentran dotadas de la autonomía municipal como el mecanismo mediante el cual pueden regirse, conforme a normas y órganos de gobierno propios, garantizando así el respeto a su autonomía Municipal para organizarse administrativamente.
108. El artículo 7 del convenio 169 de la OIT establece el reconocimiento de las poblaciones indígenas a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y sobre todo de su desarrollo económico en aras del desarrollo propio de sus habitantes, manteniendo y fortaleciendo su identidad, lenguas y religiones, dentro del marco del Estado donde viven.
109. El artículo 18 de la Ley Orgánica Municipal establece que el Congreso local tiene la facultad de validar la denominación política o categoría administrativa que les corresponda a cada población cuando así lo soliciten. En diversos oficios firmados por la representante, el secretario y el tesorero de la colonia San Martín de Porres, solicitaron el reconocimiento oficial de categoría administrativa de agencia de policía.
110. Es competencia del Congreso realizar la declaratoria correspondiente, debido a que si la facultad estuviera a cargo de los ayuntamientos no se podría tener una certeza de las comunidades que integran el territorio oaxaqueño.
111. Considerando lo establecido por el convenio 169 de la OIT, el Congreso del Estado debe velar por el cumplimiento del mandato de que los pueblos en todo momento gozan del completo derecho a decidir sobre sus propias prioridades que garanticen su desarrollo, ya que de lo contrario se estarían violentando sus derechos constitucionales.
112. Al haberlo solicitado conforme a derecho y tomando en cuenta que se proporcionaron los elementos suficientes y necesarios dentro del marco legal a fin de satisfacer las necesidades propias del desarrollo de su comunidad y en atención al convenio 169 de la OIT, el Congreso debe otorgar el reconocimiento de categoría administrativa de agencia de policía de la colonia San Martín de Porres, perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero.
113. Es procedente otorgar a esa localidad el nombre de colonia San Martín de Porres, perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero, por lo que se concluye que los peticionarios han agotado los extremos que establece la Ley Orgánica Municipal.
114. Finalmente, el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno el Pleno del Congreso aprobó el decreto propuesto en el dictamen referido.
115. De lo anteriormente sintetizado se advierte que los habitantes de la comunidad de San Martín de Porres desde que celebraron la asamblea comunitaria para determinar si solicitaban que les fuera reconocida la categoría administrativa de agencia de policía, estaban en el entendido de que en un primer momento necesitaban acudir al Ayuntamiento.

<sup>30</sup> *Ibid*, página 183.

<sup>31</sup> *Ibid*, página 187.

<sup>32</sup> *Ibid*, paginas 19-25.

116. A foja ciento treinta y ocho de los anexos de la contestación de demanda del Poder Legislativo se advierte que la representante de la comunidad expresamente manifestó que el órgano de gobierno municipal cuenta con la potestad legal de otorgarles el reconocimiento que pretendían y que posteriormente seguirían el procedimiento ante el Poder Legislativo del Estado. Asimismo, a foja ciento treinta y nueve se advierte que otro de los puntos vistos en la asamblea fue la autorización a la representante de la comunidad para hacer las gestiones necesarias tendentes a obtener el acuerdo favorable del Ayuntamiento para posteriormente acudir al Congreso del Estado y que éste emitiera el decreto correspondiente.
117. También, a foja ciento ochenta y uno obra la petición formal que el treinta de mayo de dos mil veintiuno los representantes de la comunidad hicieron al Ayuntamiento para que se acordara favorablemente el acuerdo que habían tomado en la asamblea comunitaria.
118. Esto evidencia que el actuar y el entendimiento que tuvieron los comuneros de San Martín de Porres encuadra en la interpretación constitucional que en párrafos anteriores ha hecho esta Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que en la declaración o reconocimiento de categorías administrativas a los centros de población de Oaxaca debe darse intervención a los ayuntamientos previo a emitirse la declaración correspondiente.
119. No obstante, de la lectura del Dictamen de la Comisión Permanente de Gobernación y Asuntos Agrarios que precedió al decreto impugnado no se advierte que dicha Comisión haya dado vista, notificado, otorgado alguna intervención o requerido la aprobación del Ayuntamiento de Nejapa de Madero. Por el contrario, solo se advierte un señalamiento expreso en el sentido de que la competencia de realizar la declaratoria correspondiente no corresponde a los ayuntamientos, pues si no fuera así, en su opinión, no se podría tener una certeza de las comunidades que integran el territorio oaxaqueño.
120. Aun cuando no se observa que se haya dado intervención al ayuntamiento del Municipio actor durante el procedimiento que terminó con el Decreto impugnado, en autos consta que éste compareció *motu proprio* a realizar las manifestaciones que consideró convenientes respecto a la solicitud de los habitantes de la Comunidad de San Martín de Porres para que les fuera asignada la categoría administrativa de agencia de policía.
121. En efecto, a foja ciento ochenta y tres a ciento ochenta y seis de los documentos anexos a la contestación de demanda del Congreso local, se desprende que previamente a que se emitiera el dictamen del Decreto impugnado, los integrantes del Ayuntamiento solicitaron al legislativo que se abstuviera de reconocerle categoría administrativa alguna a la comunidad de San Martín de Porres. Al respecto, el Ayuntamiento refirió que previamente a que el Congreso haga la declaración ello debe ser autorizado o aprobado por ese orden de gobierno, y agregó un resumen de los apoyos y beneficios que ha recibido del Municipio la comunidad de San Martín de Porres.
122. Sin embargo, ello no convalida la obligación que tenía el Congreso local de permitir formalmente la posibilidad de que el Ayuntamiento hiciera una declaración o se pronunciara en el sentido de aprobar o no la solicitud de los habitantes de San Martín de Porres, aportara los elementos que estimara pertinentes y, en su caso, ello fuera tomado en consideración al momento de determinar si procedía hacer la declaración administrativa en cuestión.
123. Al no haberse hecho así y prescindirse del pronunciamiento del Ayuntamiento a la solicitud de reconocimiento, el Congreso demandado transgredió la facultad que reconoce la Constitución a los ayuntamientos para organizar su administración, su funcionamiento y prestar los servicios públicos que le corresponden dentro de su jurisdicción, prevista en la fracción II del artículo 115. Por ello, lo procedente es declarar la invalidez del Decreto impugnado.
124. Sin que sea impedimento para llegar a esa conclusión el hecho de que no se haya declarado la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, y no haber sido materia de análisis al no existir tal planteamiento de la parte actora en su demanda. No obstante, como se evidenció en esa resolución, la inconstitucionalidad del decreto impugnado se basa en una incorrecta interpretación de tal norma desde el punto de vista constitucional y consecuente aplicación. De ahí que sea factible invalidar el acto impugnado sin que la norma que lo sustente sea necesariamente inconstitucional.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> La Primera Sala de la Suprema Corte en reiteradas ocasiones ha invalidado decretos legislativos sin haber declarado la invalidez de normas generales, por ejemplo, en las controversias constitucionales 60/2021, 110/2021, 130/2021, 29/2022, entre otras.

**d) Derecho a la consulta indígena y principio de pluriculturalidad**

125. En otra de las vertientes de su argumentación, el Municipio promovente sostiene que se violó el derecho de sus habitantes a ser consultados de manera previa, libre e informada, antes de emitirse el decreto legislativo en cuestión; así como que durante el procedimiento que culminó con la declaración de la categoría administrativa, debió considerarse una perspectiva intercultural.
126. No debe perderse de vista, que el decreto fue emitido a solicitud expresa de habitantes de San Martín de Porres, como consta en el acta de asamblea comunitaria celebrada el veintitrés de mayo de dos mil veintiuno y que obra a foja ciento treinta y siete de los anexos de la contestación de demanda del Poder Legislativo.
127. Con independencia de lo anterior, la jurisprudencia de este Alto Tribunal ha sostenido que en la controversia constitucional los municipios no pueden, en abstracto, plantear violaciones a derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones que la Constitución les confiere. Ello se ha justificado en que el cúmulo de atribuciones y obligaciones constitucionales que los artículos 2 y 115 establecen para los municipios, no contemplan el de defender los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.<sup>34</sup>
128. No pasa desapercibido que el promovente invoca lo resuelto en la controversia constitucional 32/2012, sin embargo, dicho asunto fue promovido por los miembros del concejo mayor de un municipio indígena constituido legalmente conforme a sus prácticas comunitarias que, por las condiciones extraordinarias del momento, se consideró procedente reconocerles la aptitud para demandar que los actos impugnados no afectaran las facultades que rigen su funcionamiento y organización por el sistema de usos y costumbres.<sup>35</sup>
129. Ello diferencia tal precedente con el que ahora se analiza, ya que en este caso el representante jurídico de un gobierno popularmente electo pretende defender el derecho convencional a la consulta y el principio de pluriculturalidad que le asiste a las personas integrantes de la comunidad indígena de Nejapa de Madero, pues en todo caso y conforme a la jurisprudencia y precedente citados, la facultad de defender tales derechos podría corresponderles a las autoridades comunitarias elegidas por sus propios métodos que los rigen.
130. Por otro lado, cabe precisar que aunque las reformas constitucionales al artículo 105 constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, permiten que en las controversias constitucionales los sujetos legitimados (entre ellos, los municipios) puedan hacer valer violaciones a los derechos humanos, ha sido criterio de esta Suprema Corte de Justicia que la procedencia de su estudio está sujeta a que dichas violaciones estén relacionadas con vulneraciones a esferas competenciales, pues de lo contrario se desnaturalizaría este medio de control que exige al menos un principio de afectación en sentido amplio.<sup>36</sup>
131. Esta condición no se cumple pues en este caso, como se adelantaba, dentro de las facultades constitucionales con que cuenta el orden de gobierno municipal no se encuentra la relativa a proteger a través de este medio de control constitucional el derecho a la consulta indígena de sus habitantes o el principio de pluriculturalidad, sin perjuicio de que esto se pueda hacer a través de algún otro medio de protección.
132. En estas condiciones, al existir un impedimento para analizar los planteamientos del promovente, por no advertirse un vínculo entre los derechos humanos que considera transgredidos y su esfera constitucional de competencia, no resulta procedente estudiar los conceptos de invalidez respectivos<sup>37</sup>.

**e) Fundamentación y motivación**

133. Finalmente, el promovente aduce que la falta de consulta indígena y la no observancia del principio de pluriculturalidad durante el procedimiento del decreto impugnado, conduce a una indebida fundamentación y motivación. No obstante, al no ser procedente el análisis de los primeros motivos de invalidez por los motivos expuestos en el inciso anterior, la misma suerte debe seguir dicho argumento, al depender de aquéllos.

<sup>34</sup> "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". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época. Libro III. Tomo I. Página 429. Diciembre de 2011 y registro digital 160588.

<sup>35</sup> Página 44 de la controversia constitucional 32/2012.

<sup>36</sup> Véase la controversia constitucional 44/2021, resuelta por mayoría de votos en el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de abril de dos mil veintidós; y el recurso de reclamación 20/2022-CA, resuelto por mayoría de cuatro votos en la Primera Sala, en sesión de treinta de marzo de dos mil veintidós.

<sup>37</sup> Incluso, el Tribunal Pleno no consideró necesaria la consulta indígena en las controversias constitucionales 28/2019, 38/2019 y 39/2019, promovidas por diferentes municipios del Estado de Tlaxcala, donde impugnaron distintas normas generales relativas a la administración pública municipal relacionadas con el derecho de voto del presidente de comunidad como parte de la integración del Ayuntamiento.

134. Por último, resulta innecesario ocuparse del resto de argumentaciones formuladas por el Municipio actor, ya que a ningún fin práctico conduciría por la conclusión alcanzada en esta resolución.

#### IX. EFECTOS

135. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
136. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del Decreto número 2808 del Congreso del Estado de Oaxaca, aprobado el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno y publicado en el Periódico Oficial local el dieciséis de octubre siguiente, a través del cual se declara categoría administrativa de agencia de policía a favor de la comunidad de San Martín de Porres, perteneciente al Municipio de Nejapa de Madero, Distrito de Yautepec, Oaxaca.
137. **Fecha a partir de la cual surtirán efectos la declaratoria de invalidez.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de esta resolución al Congreso del Estado de Oaxaca.

#### X. DECISIÓN

138. Por lo expuesto y fundado se

#### RESUELVE:

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

**SEGUNDO.** Se declara la **invalidez** del Decreto número 2808 del Congreso del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial local el dieciséis de octubre de dos mil veintiuno.

**TERCERO.** Esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

**CUARTO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

**Notifíquese;** mediante oficio al Ayuntamiento de Nejapa de Madero, Distrito de Yautepec, al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y al Secretario General de Gobierno, todos del Estado de Oaxaca y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones y los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido pero se aparta de los párrafos setenta y ocho a ochenta y uno, así como ochenta y ocho.

Firman la Ministra Presidenta de la Primera Sala y el Ministro Ponente, con el Secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Presidenta de la Primera Sala, Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá.**- Firmado electrónicamente.- Secretario de Acuerdos de la Primera Sala, Mtro. **Raúl Mendiola Pizaña.**

EL LICENCIADO **EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ**, SECRETARIO DE LA SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: **CERTIFICA:** Que la presente copia fotostática constante de veinticuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida en la controversia constitucional 192/2021, promovida por el Municipio de Nejapa de Madero, Distrito de Yautepec, Estado de Oaxaca, en su sesión de nueve de noviembre de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos febrero de dos mil veintitrés.- Rúbrica.