



"2016, AÑO DE FOMENTO A LA LECTURA Y LA ESCRITURA"

GOBIERNO CONSTITUCIONAL  
DEL ESTADO DE OAXACA  
PODER LEGISLATIVO

874-312X111

San Raymundo Jalpan, Oaxaca, a 26 de julio de 2016

**CC. DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA  
SEXAGÉSIMA SEGUNDA LEGISLATURA DEL H. CONGRESO  
DEL ESTADO DE OAXACA  
PRESENTES.**

Dulce Alejandra García Morlan, Diputada integrante de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en el artículo 50 fracción I y 141 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, artículo 67 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, artículo 70 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, someto a consideración del H. Pleno del Congreso del Estado la siguiente iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el párrafo primero y se adiciona un segundo párrafo a la fracción XIII del artículo 59 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, así también se reforma artículo 40 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, al tenor de la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La normatividad internacional ha establecido que "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce que, "los pueblos indígenas tienen el derecho de determinar libremente sus relaciones con los Estados en un espíritu de coexistencia, beneficio mutuo y pleno respeto," y que existe el convencimiento que, "el reconocimiento de los derechos de los pueblos en la presente Declaración fomentará relaciones armoniosas y de cooperación entre el Estado y los pueblos indígenas, basadas en los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe". Consejo de Derechos Humanos Primer período de sesiones, A/HRC/1/L.3, 21 de junio de 2006, PP12 y PP15. Además, se establece el derecho a la libre determinación con el correlativo derecho de autonomía y autogobierno "en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales". Artículo 3 bis. El artículo IV, en negociación, del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DADIN), GT/DADIN/doc.260/06, rev. 1 18 octubre 2005, indica que: [Nada en esta Declaración se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial, la



“2016, AÑO DE FOMENTO A LA LECTURA Y LA ESCRITURA”

GOBIERNO CONSTITUCIONAL  
DEL ESTADO DE OAXACA  
PODER LEGISLATIVO

En la actualidad, se entiende que el derecho de libre determinación de los pueblos, tanto indígenas como no-indígenas, deriva del hecho de que algunos grupos étnicos asumen parte de las funciones que corresponden al estado para el adecuado desarrollo de la vida pública, pero dentro de la estructura del propio estado y sin que se interprete como un derecho a la independencia o la secesión.

Este hecho está reconocido por el sistema interamericano de protección de los derechos humanos al fallar a favor de mantener los medios de subsistencia de los pueblos<sup>2</sup> y de sus formas de representación política ante el estado nacional.<sup>3</sup> En este mismo sentido, la normatividad mexicana afirma que la libre determinación de los pueblos indígenas, “se ejercerá dentro de un marco constitucional de autonomía”<sup>4</sup>.

Por lo tanto, los pueblos indígenas tienen derecho a controlar sus propias instituciones, así como su desarrollo social y cultural dentro del marco del estado en que viven, para lo cual este último establecerá los medios que garanticen los principios de participación y consulta en la toma de decisiones que les afectan.<sup>5</sup> Ello implica que los estados deben respetar la integridad de los valores, prácticas e instituciones que se derivan de su identidad como pueblos indígenas.<sup>6</sup>

En el ámbito del derecho internacional y más allá del continente americano se ha contemplado, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos

---

soberanía y la independencia política de los Estados, ni otros principios contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos.]

<sup>2</sup> Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia 17 de junio de 2005, párr. 135.

<sup>3</sup> Ver Caso Yátama, en donde la Corte IDH determina el establecimiento libre de su condición política y la obligación del “Estado [de] ... adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la costa atlántica de Nicaragua puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención.” Caso Yátama vs. Nicaragua, Sentencia del 23 de junio de 2005, párrafo 225.

<sup>4</sup> Art. 2, quinto párrafo, y apartado A., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Declaración de la ONU refiere a la autonomía de gestión interna en sus artículos 3 bis, y el artículo 33 respecto a la libre determinación y los sistemas jurídicos indígenas. El artículo 39 de la misma Declaración referencia la toma en consideración de lo indígena dentro de los procedimientos estatales.

<sup>5</sup> Párrafo pre ambular 5, arts. 6,a); 7,1); 15,2); 16,2); 25,1) y 33, Convenio 169 OIT.

<sup>6</sup> Art. 5, b), Convenio 169 de la OIT.





*"2016, AÑO DE FOMENTO A LA LECTURA Y LA ESCRITURA"*

GOBIERNO CONSTITUCIONAL  
DEL ESTADO DE OAXACA  
PODER LEGISLATIVO

Indígenas, que para el ejercicio del derecho de libre determinación dichos pueblos gozan del derecho colectivo e individual a mantener y desarrollar sus propias características, instituciones e identidades, comprendido el derecho a identificarse como indígenas, a ser reconocidos y respetados como tales. Se ha reconocido que los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o pueblo indígena de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o pueblo de que se trate.<sup>7</sup>

Mediante decreto número 5 de la LXII Legislatura del H. Congreso del estado, aprobado el 12 de diciembre del 2013 y publicado en el Periódico Oficial Extra del 27 de diciembre del 2013, se reformó la fracción XIII del artículo 59 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, a través del cual se establece como facultad del Congreso del estado la designación de Administradores Municipales, mismo que a la letra dice:

Artículo 59.- Son facultades de la Legislatura:

(...)

XIII.- Designar, a propuesta del Gobernador, a los integrantes de los Consejos Municipales. Por otra parte, el Congreso hará la designación de un encargado de la Administración Municipal, cuando por cualquier circunstancia especial no se verifique la elección de algún ayuntamiento o se hubiere declarado nula o no válida, lo anterior de conformidad en lo establecido en la Ley de la materia.

(...)

No obstante, el contenido, alcance y efectos del precepto citado es violatorio de la normatividad a favor de los pueblos y comunidades indígenas, pues es contrario a los artículos 1º y 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser un impedimento para que dichos pueblos y comunidades indígenas hagan valer plenamente los derechos ahí consagrados, violando además, su derecho a la autonomía y la libre determinación, y con ello causando una regresión a los derechos humanos cuya naturaleza es ser inminentemente progresivos.

Si bien, el acto de la designación del administrador municipal es legal porque la facultad se encuentra en un ordenamiento jurídico vigente, lo cierto es que dicha norma merece una

---

<sup>7</sup> Artículos 3, 4, 9 y 32 de la Declaración de las ONU, aprobado por el Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/1/L.3 21 de junio de 2006. Consejo de Derechos Humanos, primer período de sesiones, tema 4.



*"2016, AÑO DE FOMENTO A LA LECTURA Y LA ESCRITURA"*

GOBIERNO CONSTITUCIONAL  
DEL ESTADO DE OAXACA  
PODER LEGISLATIVO

revisión exhaustiva a la luz de los principios constitucionales y convencionales de la materia.

La designación de administradores municipales que hace el Congreso impide a los Pueblos Indígenas ejercer de manera efectiva su derecho a solucionar conflictos conforme a sus propios sistemas normativos, en ningún momento se les da oportunidad a que mediante la facultad conferida a los pueblos y comunidades indígenas, como lo podría ser que a través de una Asamblea General, o alguna otra de sus instituciones, normas y procedimientos propios, busque darle cause a sus conflictos internos.

Tampoco se les permite que en base a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales elijan a un representante o en el presente caso a un administrador conforme a sus sistemas normativos indígenas que por antonomasia tendría que ser de la comunidad, violando con ello sus derechos, pues imponer una figura intromisoria e impuesta como la del Administrador Municipal constituye una abierta injerencia de un poder del estado como lo es el Poder Legislativo, que no se ajusta y además se contrapone abiertamente a las prácticas comunitarias.

Dicho de otra forma, el Congreso al hacer la designación del Administrador Municipal omite garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el derecho de ejercer conforme a sus propias formas de organización o de autogobierno, esto es, que la persona que vaya a ejercer el cargo de Administrador Municipal haya sido electa por la comunidad, que sea del lugar, tenga conocimiento de su lengua y cultura, para que pueda comprender la realidad sociocultural y política y generar condiciones para la elección de sus autoridad comunitaria.

No se debe perder de vista que en nuestra entidad existe una gran diversidad de culturas y normas jurídicas propias de cada pueblo y comunidad indígena, es decir, existe un pluralismo jurídico estatal, entre las normas de distintas comunidades y pueblos, así como en relación al sistema jurídico mexicano o positivista, esto es así, por lo que no se puede hablar de la generalidad respecto a estos conceptos sino más bien de una diversidad en cuanto a la manera de auto-gobernarse.

En esa consideración, es ilógico afirmar o concebir que una persona ajena y desconocida al núcleo comunitario o de la población pueda administrar los recursos de un pueblo indígena, mucho menos garantizar el ejercicio de su derecho de libre determinación y autonomía, debido a que evidentemente ignora las costumbres, normas, procedimientos





“2016, AÑO DE FOMENTO A LA LECTURA Y LA ESCRITURA”

GOBIERNO CONSTITUCIONAL  
DEL ESTADO DE OAXACA  
PODER LEGISLATIVO

e instituciones, además, la persona no tiene el reconocimiento ni legitimidad por parte de la colectividad del lugar. Esto porque precisamente la facultad de nombrar a las autoridades, principalmente en este caso, recae en las mismas personas de la comunidad a través de sus instituciones y prácticas como es la Asamblea General, entonces, que tal facultad se lo adjudique un poder del estado implica, como ya se viene afirmando, un injerencia total a las formas internas de organización y gobierno que poseen las comunidades indígenas.

Por otra parte, la fracción IV del artículo 2º constitucional, también se ve transgredida con la imposición de la figura del administrador porque lejos de contribuir en preservar y enriquecer todos los elementos que constituyen su cultura e identidad, esta figura, menoscaba y frena el ejercicio de participación política indígena.

Además, impide que se ejerzan todo ese cúmulo de elementos que la conforman y que dan como resultado el complejo proceso de renovación de sus autoridades conforme a sus sistemas normativos que con el tiempo han venido fortaleciendo y adquiriendo elementos con los cuales se ha ido perfeccionando en beneficio de la colectividad, ajustándose a las exigencias de la temporalidad y circunstancias, sin embargo, un Administrador ajeno a su cosmovisión rompe con todo este complejo sistema e impide que adquiera mediante sí mismo y acorde a los preceptos constitucionales una forma de solución teniendo como resultado el impedimento de la preservación de todos los elementos que constituyen sus culturas e identidad otorgadas en la fracción IV del artículo 2º de la Constitución Federal. También, es de resaltarse que la máxima autoridad en los pueblos y comunidades indígenas lo es la asamblea Comunitaria y es en esta en quien debe de recaer la facultad de designar a la persona encargada de la administración en tanto se generen las condiciones necesarias para reanudar el proceso de renovación de sus autoridades, para que de conformidad con el último párrafo de la fracción VII se fortalezca la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> En apoyo se encuentran las siguientes tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Tesis XL/2011 con el rubro *COMUNIDADES INDÍGENAS. INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA (LEGISLACIÓN DE OAXACA); jurisprudencia 7/2013 PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL;* de igual manera la Tesis XXXV/2013 sostenida por la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación de rubro *COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO.*



*"2016, AÑO DE FOMENTO A LA LECTURA Y LA ESCRITURA"*

GOBIERNO CONSTITUCIONAL  
DEL ESTADO DE OAXACA  
PODER LEGISLATIVO

Entonces, el derecho a la libre determinación y autonomía que reconocen varios tratados internacionales, se funda en el cuestionamiento a la mentalidad que asume y da por hecho que las comunidades no podrían solucionar sus conflictos, limitando solo a lograrlos con interferencia foránea, como ocurre con la figura del administrador, que no solo viola sus derechos, sino que arrebatara cualquier posibilidad de superar desacuerdos, madurando como sujeto colectivo mediante los mecanismos que la misma comunidad establezca.

Es claro que la figura del administrador municipal no solo menoscaba el derecho de 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, sino además, violenta el derecho a la Consulta y sobre todo el derecho de audiencia y certeza jurídica que tienen los pueblos indígenas y que le reconocen no solo la constitución federal y local, además de mayor protección los instrumentos internacionales.

Lo anterior se concluye a lo dispuesto por la sentencia de amparo 183/2014 dictado por el Juez Quinto de Distrito del Poder Judicial de la Federación al considerar que la figura del administrador resulta inconstitucional al violar los derechos fundamentales contenidos en los artículos 1º, 2º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1 y 23 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 1º, 3º, 4º, 5º, 18, 19, 20, 32 y 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

La sentencia emitida por esa autoridad jurisdiccional es resultado de acatar lo dispuesto por la reforma constitucional en materia de derechos humanos ya que en ella se establece que toda autoridad debe en todo momento realizar una interpretación conforme de las leyes, ya sea en sentido amplio o en sentido estricto, con la finalidad de asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte, y esta legislatura al ser autoridad está sujeta a hacer esa interpretación.

Como ya he citado con anterioridad estamos obligados a respetar las determinaciones de los pueblos indígenas dentro de un marco de legalidad y de estricto respeto a la constitución nacional y a los derechos humanos en ese sentido derogar la figura del administrador resulta en garantizar a las Comunidades y Pueblos Indígenas los siguientes derechos:





“2016, AÑO DE FOMENTO A LA LECTURA Y LA ESCRITURA”

GOBIERNO CONSTITUCIONAL  
DEL ESTADO DE OAXACA  
PODER LEGISLATIVO

- I. Derecho al autogobierno. Del derecho a la libre determinación, derivan otros derechos establecidos en el apartado A del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos, a definir sus propias formas de organización social, económica, política y cultural; destacando entre ellos, la organización política propia, porque es de ahí donde deriva la capacidad de definir sus propias instituciones, esto es, elegir a sus autoridades de acuerdo con sus propios sistemas normativos internos o los denominados usos y costumbres principio que se encuentra establecido en Convenio 169 de la OIT; derecho que no implica que los pueblos indígenas conserven las instituciones de gobierno del País, sino por el contrario, que dichos pueblos tienen la libertad de establecer el modelo de administración que de acuerdo a la usanza de su comunidad tenga la adecuada representación, y no necesariamente establecer una modalidad de organización política distinta a la fijada en la norma o sujeto a instituciones políticas que le son ajenas o impuestas.
- II. Derecho a elegir a sus autoridades. Este principio constitucional implica que los pueblos indígenas elegirán a sus autoridades de acuerdo a sus propios sistemas normativos.<sup>9</sup>
- III. Derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado. El derecho fundamental a una consulta previa de los pueblos, consiste en una forma de garantizar a los pueblos y comunidades indígenas su participación efectiva, de conformidad con sus costumbres y sus tradiciones, en toda medida administrativa o legislativa que se lleve a cabo dentro de su territorio y que pudiera ser susceptible de afectarlos, esto es, garantizar que los miembros del pueblo o la comunidad indígena se beneficien razonablemente de toda medida administrativa o legislativa que se lleve a cabo dentro de su territorio, ello consiste en garantizar que no se emitirá ninguna determinación dentro del territorio de pueblos y comunidades indígenas, a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces bajo la supervisión del Estado realicen un estudio previo de impacto a sus usos y costumbres.

Así pues, tomando en consideración que los poderes públicos están sujetos a la ley en sentido material, es claro que el principio de legalidad exige también al Poder Legislativo, pues también se encuentra sujeto a normas de rango constitucional, convencional y legal, por lo tanto, las facultades del órgano legislativo, en la creación de normas en el marco de una reforma constitucional estatal, lejos de ser ilimitado, encuentra también límites y, en caso de transgredirlos sus actuaciones serán contrarias al orden jurídico, y por tanto al

<sup>9</sup> Ilustra tal principio la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el caso JDC-9167/2011 del municipio indígena de Cherán, en Michoacán, cuyo fundamento se basa en el artículo 1º y 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 de la OIT.



*"2016, AÑO DE FOMENTO A LA LECTURA Y LA ESCRITURA"*

GOBIERNO CONSTITUCIONAL  
DEL ESTADO DE OAXACA  
PODER LEGISLATIVO

tener conocimiento de un acto jurídico contrario a legalidad, tenemos el deber de modificarlo.

Por las razones expuestas, someto a consideración del H. Pleno del Congreso del Estado lasiguiente iniciativa con proyecto de:

### DECRETO

**ARTÍCULO PRIMERO.** Se reforma el párrafo primero y se adiciona un segundo párrafo a la fracción XIII del artículo 59 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, para quedar como sigue:

**Artículo 59.-...**

**I a la XII.-...**

**XIII.-** Designar, a propuesta del Gobernador , en municipios regidos bajo el sistema de partidos políticos, a los integrantes de los consejos municipales; cuándo por cualquier circunstancia especial en estos ayuntamientos no se verificare la elección o se hubiere declarado nula o no valida, lo anterior de conformidad en lo establecido en la Ley de la materia.

Tratándose de comunidades indígenas y afroamericanas se estará a lo dispuesto en sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. El Congreso del Estado y el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca solo velará por que se observe lo establecido por la fracción III del apartado A del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**XIV al LXXIII.-...**

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Se reforma artículo 40 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, para quedar como sigue:

**Artículo 40.-** Cuando por cualquier circunstancia especial no se verificare la elección de algún ayuntamiento regido por el sistema de partidos políticos o se hubieren declarado nulas las elecciones, el Congreso del Estado, a propuesta del Gobernador, procederá a





"2016, AÑO DE FOMENTO A LA LECTURA Y LA ESCRITURA"

GOBIERNO CONSTITUCIONAL  
DEL ESTADO DE OAXACA  
PODER LEGISLATIVO

constituir un consejo municipal, este consejo municipal en coordinación con el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana efectuaran nuevas elecciones en termino de 90 días después de su instalación.

Tratándose de comunidades indígenas y afroamericanas se estará a lo dispuesto sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.


### ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial del Estado.

SEGUNDO.- Publíquese en el Periódico Oficial del Estado.

ATENTAMENTE

  
DULCE ALEJANDRA GARCÍA MORLAN

  
EL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA  
LXII LEGISLATURA  
DULCE ALEJANDRA GARCÍA MORLAN