

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 30/2018
ACTOR: MUNICIPIO DE CUAUTLA, MORELOS

MINISTRA PONENTE Y ENCARGADA DEL ENGROSE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ.
SECRETARIO: RICARDO GARCÍA DE LA ROSA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve.

VISTOS los autos para resolver la controversia constitucional 30/2018; y,

R E S U L T A N D O:

1. **PRIMERO. Presentación de la Controversia Constitucional.** Por escrito recibido el veintinueve de enero de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María Paola Cruz Torres, en su carácter de Síndico del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos, promovió controversia constitucional, demandando los actos que más adelante se precisan, emitidos y ejecutados por las autoridades que a continuación se señalan:

AUTORIDADES DEMANDADAS:

- El Congreso del Estado de Morelos;
- El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.
- El Secretario de Gobierno del Estado de Morelos.

ACTOS IMPUGNADOS:

- Decreto 2341, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” del Estado Libre y Soberano de Morelos, con fecha veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, por el cual se crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos, así como sus efectos y consecuencias.

2. **SEGUNDO. Antecedentes.** Los antecedentes del caso, narrados en la demanda, son los siguientes:

- a) Con fecha uno de enero de dos mil dieciséis se integró el nuevo Ayuntamiento Cuautla, Morelos.
- b) Con fecha veintiocho de julio de dos mil diecisiete, las Comisiones Unidas de Gobernación Gran Jurado y Ética Legislativa y de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado de Morelos, enviaron oficio al Ayuntamiento de Cuautla, Morelos, a efecto de manifestar la conveniencia o inconveniencia de la creación del Municipio indígena de Tetelcingo, Morelos.
- c) Con fecha diez de noviembre de dos mil diecisiete, el Municipio actor se enteró a través de los medios de comunicación que el día nueve de noviembre de dos mil diecisiete, el Congreso del Estado de Morelos, había sesionado en Pleno a efecto de aprobar la creación del Municipio Indígena de Tetelcingo, afectando de esta forma la composición de catorce colonias pertenecientes al Municipio de Cuautla, Morelos, entre las que se encuentran, 12 DE DICIEMBRE, 19 DE FEBRERO, AÑO JUÁREZ, CUAUHTÉMOC, LAS CRUCES, LÁZARO CÁRDENAS, VICENTE GUERRERO, POLVORÍN, TIERRA LARGA, REVOLUCIÓN, NARCIZO (SIC) MENDOZA, SANTA BÁRBARA, PEÑA FLORES Y PUEBLO DE TETELCINGO.
- d) En dicha sesión acontecieron hechos violentos que provocaron un vicio legislativo al reportar los medios de comunicación que no existía un dictamen para la creación del Municipio de Tetelcingo,

Morelos, y tras el derribo de la puerta del recinto legislativo, manifestantes del Municipio de Tetelcingo, Morelos, irrumpieron para inconformarse por el hecho de que no se incluían las quince colonias de Tetelcingo, exigiendo al momento de la votación, que el Municipio estuviese integrado por dieciséis colonias con sus fraccionamientos y unidades habitacionales.

- e) No fue sino hasta las dieciséis horas, en que se reanudó de manera pacífica la sesión ordinaria y se inició con la votación de los cuatro dictámenes presentados por separado por las Comisiones de los Pueblos Indígenas del Congreso local; Gobernación, gran jurado y ética legislativa, aprobándose por unanimidad siendo que el Municipio de Cuautla, Morelos, jamás fue llamado a dicho proceso legislativo.
- f) Con fecha veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, a través del periódico oficial “Tierra y Libertad”, se publicó el decreto 2341, por el que se creó el Municipio de Tetelcingo, Morelos.

3. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor son, en síntesis, los siguientes:

Respecto del primer concepto de invalidez:

- a) Que el decreto impugnado se tilda de inconstitucional al no cumplir con los requisitos constitucionales de creación de decretos; ello, porque con base en la fundamentación argumentada por el poder legislativo, el decreto es contrario a su sustento jurídico ya que no cumple con los requisitos esenciales del debido proceso legislativo, aun y cuando se reconozca la existencia de una iniciativa.

- b) Que en lugar de darse trámite a una iniciativa de ley inexistente, lo que se tramitó fue una solicitud, por lo que para considerarlo como un decreto y entrar así a la vida jurídica, se debe cumplir con el procedimiento legislativo estatal;
- c) Que la iniciativa, proposición de ley o decreto por órgano legalmente reconocido no fue presentada al Pleno del Congreso estatal ni por órgano facultado para ello sino que se presentó por medio de un comité, ajeno a las instituciones previstas en el artículo 42 de la Constitución estatal;
- d) Que al faltar la iniciativa no hay proceso legislativo, puesto que el artículo 131 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, prevé que para la creación de un municipio indígena, ésta no puede tramitarse de forma distinta a las formalidades legislativas ya existentes;
- e) Que no existe dictamen rendido por la comisión, puesto que lo que resolvieron fue una solicitud, ya que las comisiones unidas nunca dictaminaron una iniciativa de ley o decreto;
- f) Que el proceso parlamentario de discusión del contenido del dictamen por parte del pleno del Congreso de Estado de Morelos, al no ser una iniciativa resulta inexistente;
- g) Que se incumplió con el procedimiento para la aprobación que sigue la asamblea al votar la proposición formulada, pues no existió discusión de un dictamen de iniciativa de ley al no ser éste un dictamen, ya que ni siquiera existe iniciativa;
- h) Que se incumplió con la observancia de la fórmula de expedición, sanción, refrendo de ley o decreto, promulgación por parte del Poder Ejecutivo, así como la publicación de la ley o decreto para que sea del conocimiento de todos los gobernados y la fecha de inicio de vigencia para que la ley pueda ser observada;

Respecto del segundo concepto de invalidez:

- i) Que el decreto aprobado por el Congreso del Estado de Morelos, es contrario a los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no se cumplió con las formalidades esenciales del procedimiento al no haberse hecho del conocimiento del Municipio actor de las posibles afectaciones en su territorio y, en su caso, tener derecho a defender el interés municipal, con posibilidad de ofrecer pruebas y en su caso alegar;
- j) Que el decreto impugnado no cumple con los requisitos establecidos en la norma constitucional local al no realizar el estudio de los elementos para crear un nuevo municipio de carácter indígena, ya que el municipio de Tetelcingo, Morelos, no se encuentra compuesto, en su totalidad, por población originaria de pueblo indígena;
- k) Que el comité Pro creación del municipio, únicamente acreditó su representación del Poblado de Tetelcingo en términos del Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 5019, de fecha 29 de agosto de 2012, pero nunca acreditó la existencia de pobladores originarios de Tetelcingo en la totalidad del territorio segregado al Municipio de Cuautla, Morelos; tampoco cumplió con los requisitos de iniciativa; solicitud, respecto de la conveniencia o no de la erección de una nueva entidad municipal; audiencia del ejecutivo; aprobación de las dos terceras partes de los diputados del Congreso local presentes; criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico; demostración en la conformación de una unidad política, social, cultural, con capacidad económica y presupuestal asentada en un territorio determinado; demostración de la ascendencia de poblaciones que habitaban en territorio actual del país al iniciarse la colonización o del establecimiento de los actuales límites estatales; y, el reconocimiento de autoridades

propias con sus usos y costumbres, con la atención y respeto a sus condiciones políticas y sociales;

- l) Que el proceso de creación de nuevos municipios debe ser llevado a cabo por conducto del Constituyente Permanente Estatal, ya que el artículo 111 de la Constitución estatal reconoce los municipios establecidos dentro del territorio del Estado, por lo que en una interpretación de la Constitución local, además del proceso legislativo establecido en el Congreso local, se debe observar lo que establece el artículo 147 de la Constitución local para el establecimiento de un nuevo Municipio, ya que se trata de una reforma constitucional que debe ser aprobada por el Constituyente Permanente local;
- m) Que las comisiones unidas de Gobernación, Gran Jurado y Ética Legislativa y de Pueblos Indígenas, dejaron de lado lo previsto por los artículos 128 al 137 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, al no acreditar los estudios correspondientes a lo previsto por su ley orgánica y hacerlo del conocimiento del Municipio actor;
- n) Que el Municipio de Cuautla debió conocer dichos documentos para poder manifestar lo que a su derecho correspondía; para conocer la certificación de autoridad para reconocer que en el territorio segregado del Municipio de Cuautla se encuentra asentada población indígena; para conocer el acta de asamblea y que en ella se encuentran incluidos todos los pobladores del territorio segregado, así como su participación dentro de la asamblea para nombrar a los representantes, para que estos tengan legitimación en el trámite de la solicitud;
- o) Que al segregarse del Municipio de Cuautla una parte importante de su territorio, se omitió revisar las estadísticas de población indígena dentro del territorio que segregaron, de los estudios del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática los

- cuales evidencian que no se cuenta mayoritariamente con población indígena en las colonias afectadas ya que esta población está, básicamente, focalizada en tres colonias;
- p) Que en la parte segregada del Municipio de Cuautla, no se tomó en cuenta ningún elemento topográfico como se encuentra previsto en la Ley de División Territorial del Estado de Morelos, la cual limita claramente el territorio del Municipio actor en la forma ahí indicada; por lo tanto, las comisiones legislativas o el propio Congreso del Estado de Morelos, tenían la obligación de informar al Municipio actor los vértices y puntos geográficos que se verían afectados, además de acreditar que dentro de ese territorio se encontraba población indígena;
- q) Que cumplir con la garantía de audiencia, implica comunicar al Municipio actor la existencia de un procedimiento cuya culminación lo afecta; referir las cuestiones que tratará o se debatirán con la creación de nuevo municipio; dar la oportunidad de presentar pruebas al Municipio actor para acreditar que en el territorio y la población afectada no se encuentra compuesta de población indígena y obtener una resolución final en las que se resuelvan las cuestiones planteadas;
- r) Que la fundamentación y motivación del dictamen y la aprobación del mismo por parte del Congreso estatal, debió partir de la base de una norma que le otorgue esa facultad; esto es, la de crear un nuevo municipio indígena, desplegando su actuación con base en lo que disponen las normas constitucionales y secundarias, y con una ponderación de los elementos previstos en la norma;
- s) Que el artículo 115 constitucional establece un elemento primordial en la autonomía municipal como lo es el territorio, dentro del cual se ejercen sus atribuciones, de tal suerte que cualquier acto de autoridad que pretenda escindir su territorio, debe respetar siempre los principios constitucionales de previa

audiencia, debido proceso y legalidad, a efecto de que el Municipio esté en posibilidad de defender sus intereses; por ello el Congreso del Estado de Morelos debió dar cabal cumplimiento a lo previsto el artículo 41 de la Constitución estatal, así como los artículos 178, 181, 182, 183 y 184 referentes al título décimo primero, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos;

- t) Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la importancia que tienen los municipios al derecho de defensa con los criterios de rubros: *MUNICIPIO DE TEPATITLÁN MORELOS, JALISCO. EL DECRETO QUE CREÓ EL MUNICIPIO DE CAPILLA DE GUADALUPE EN PARTE DEL TERRITORIO DE AQUÉL Y REFORMÓ EL ARTÍCULO 4° DE LA LEY DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y, MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN.*

4. **CUARTO. Artículos constitucionales que se estiman violados.**

Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el Municipio actor considera violados son los artículos 14, 16 y 115.

5. **QUINTO. Trámite de la controversia.** Por acuerdo de treinta de enero de dos mil dieciocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número **30/2018**, turnándose el mismo a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para su instrucción.

6. **SEXTO. Admisión de la demanda.** Mediante proveído de dos de febrero de dos mil dieciocho, la Ministra instructora tuvo por admitida la demanda de controversia constitucional, ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al Secretario de Gobierno, todos, del Estado de Morelos, para que formularan su contestación dentro del plazo de treinta días hábiles; asimismo, le dio vista a la Procuraduría General de la República y ordenó formar cuaderno incidental respecto de la suspensión solicitada por el Municipio actor.

7. **SÉPTIMO. Contestación del Congreso del Estado.** La Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, al dar contestación a la demanda, señaló en esencia lo siguiente:

- a) Que el Municipio actor equivoca su percepción ya que la Constitución General en sus artículos 39, 40, 41, 116, 124 y 133 permite a los Congresos estatales, llevar a cabo los procedimientos relativos a la creación de nuevos municipios en los estados, atendiendo a su legislación local;
- b) Que dichas disposiciones constitucionales salvaguardan la hegemonía constitucional a la soberanía popular, a la forma de gobierno (régimen republicano, representativo, democrático y federal) y a la supremacía constitucional, con lo que queda de manifiesto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Norma Suprema de toda la Unión, y que las constituciones locales están subordinadas a ella;
- c) Que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que dentro del Estado mexicano se encuentra la existencia de cinco órdenes jurídicos a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el de la Ciudad de México y el Constitucional;

- d) Que la creación de un Municipio no es una atribución conferida por la Constitución General a las autoridades federales, ya que de conformidad con las fracciones I y III, del artículo 73, el Congreso de la Unión tiene atribuciones constitucionales para adicionar nuevos estados a la Unión Federal, así como para formar nuevos dentro de los límites de los ya existentes, mas no para crear nuevos municipios en los estados federados;
- e) Que si el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, la formación de estos no es una atribución de las autoridades federales sino que es una atribución que le corresponde a las Entidades federativas;
- f) Que el Congreso del Estado de Morelos siguió al pie de la letra las disposiciones contenidas en los artículos 40, fracción XI, de la Constitución local, y 128 al 137 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, por lo que no puede sostenerse que el Decreto 2341 que crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos, sea inválido por falta de competencia de la autoridad emisora, ya que las atribuciones se encuentran debidamente establecidas en los fundamentos jurídicos invocados;
- g) Que tampoco puede concluirse válidamente que el Decreto impugnado sea inconstitucional o contenga vicios que traigan como consecuencia la invalidez del mismo, pues los artículos 115 y 116 de la Constitución Federal consagran al Municipio libre como una pieza estructural básica dentro del esquema de poderes públicos en la república mexicana, y estos artículos no obligan a que el número de municipios que conforman las entidades federativas, tenga que mantenerse inalterable, ni designan explícitamente a alguna autoridad como la competente para modificar el mapa municipal actual, por lo que la competencia para crear nuevos municipios debe resolverse de conformidad con las

disposiciones constitucionales generales sobre el reparto competencial de atribuciones entre los diversos niveles territoriales de poder;

- h) Que la LIII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos está consciente que la creación de un nuevo Municipio tiene un impacto indiscutible en el mapa político-jurídico de la nación y lo tiene en particular sobre las bases en las que descansa la autonomía de los municipios ya existentes, por lo que al emitir un nuevo Decreto que crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos, lo hizo respetando en todo lo posible, los límites que derivan del artículo 115 constitucional, por lo que dicho decreto fue producto de un proceso deliberativo especialmente maduro;
- i) Que el respeto de la autonomía municipal requiere necesariamente que las legislaturas de los estados no afecten al órgano de gobierno de un Municipio al inobservar los límites constitucionales, como lo son que la decisión respectiva se fundamente en causas trascendentales; que el acuerdo sea tomado por la legislatura estatal por mayoría de dos tercios de sus integrantes; y que el Ayuntamiento afectado haya tenido oportunidad de formular alegatos y presentar pruebas.
- j) Que en ese sentido, dichas garantías deben proyectarse sobre actos o procesos (creación, fusión, desaparición), pues es un hecho que se afectan no solo al órgano de gobierno del Municipio, sino también a su territorio, población, y elementos materiales sobre los cuales se asienta el ejercicio de sus competencias, por lo que este órgano legislativo tuvo especial cuidado en no rebasar las limitaciones y observar las formalidades del procedimiento previstas en la Ley Orgánica del Congreso relativas a la creación de municipios indígenas;

- k) Que el segundo párrafo, del artículo 14, de la Constitución Federal, al hacer referencia a varias garantías vinculadas a la seguridad jurídica, consagra el derecho de los ciudadanos a la audiencia previa, la cual impone a las autoridades que previo al dictado de un acto de privación, cumplir con una serie de formalidades procedimentales esenciales para la estricta observancia del marco jurídico que lo rige;
- l) Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando la garantía de audiencia se ha desarrollado fundamentalmente en referencia a la situación de aquellos ciudadanos afectados por actos de autoridades judiciales o administrativas, esta también se ha desarrollado respecto de un acto como lo es el proceso de creación de un Municipio, ya que en el caso concreto, el Municipio no se encuentra en una situación jurídica que actúe propiamente como autoridad dado que sus atribuciones se encuentran sometidas y condicionadas a las condiciones pertinentes del otro poder público;
- m) Que conforme al criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte intitulado “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA**”, el Congreso del Estado de Morelos durante el procedimiento legislativo actuó en uso de sus facultades competenciales, regulando circunstancias sociales que requerían ser reglamentadas, lo que se traduce en que el órgano legislativo observó con los requisitos de una adecuada fundamentación y toda vez que se cumplió con los requisitos previstos en el artículo 40, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los numerales 128 al 137, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos;
- n) Que el procedimiento legislativo referido inició con motivo de una *solicitud* presentada al Congreso del Estado de Morelos el día

veintisiete de junio de dos mil diecisiete, por un ente legitimado como lo es el Comité Pro Creación en términos del acta de asamblea de 19 de mayo del mismo año, la cual contó con un dictamen en sentido positivo con proyecto de decreto creándose así el Municipio de Tetelcingo, Morelos, presentado a consideración del Pleno legislativo por las Comisiones Unidas de Gobernación Gran Jurado y Ética Legislativa y Pueblos Indígenas, debidamente requisitado, y acompañado de las documentales referidas en el artículo 133 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos;

- o) Que el Congreso del Estado de Morelos dio cumplimiento por medio de las comisiones legislativas correspondientes, al procedimiento previsto en los artículos 134 al 137 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, observándose de igual forma las previsiones del artículo 40, fracción XI, inciso D), de la Constitución estatal, ya que a través del oficio CU/03/2017, recibido por el Ayuntamiento de Cuautla el 28 de julio de dos mil diecisiete, las Comisiones Unidas de Gobernación, Gran Jurado y Ética Legislativa y de Pueblos Indígenas, solicitaron al Municipio actor la rendición del informe sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección de la nueva municipalidad indígena que se pretendía crear;
- p) Que tomando una actitud totalmente impasible e indiferente, el Municipio Actor omitió realizar manifestación al respecto, dentro de los treinta días siguientes a aquel en que recibió el oficio, lo cual se constata con el hecho de que se realizó una búsqueda minuciosa en la correspondencia recibida durante dicho plazo, sin haber encontrado documento alguno relacionado con dicho informe, haciéndosele efectivo el apercibimiento decretado entendiéndose que no existía observación contraria a la creación pretendida;

- q) Que el Congreso del Estado dio cabal cumplimiento a las previsiones establecidas en el artículo 40, fracción XI, inciso D), de la Constitución Estatal, ya que el Municipio actor fue informado del inicio del procedimiento que sin duda afectaba sus intereses; tuvo la oportunidad de hacer efectivos sus puntos de vista y ofrecer pruebas que a su derecho correspondiera; una vez agotado el procedimiento, las comisiones legislativas emitieron el dictamen relacionado a las cuestiones planteadas en la solicitud formulada por el Comité Pro Creación, respecto de la conformación del Municipio indígena de Tetelcingo, Morelos;
- r) Que en acatamiento al artículo 40, fracción XI, inciso E), de la Constitución local, se entregó en la oficina de la gubernatura el oficio CU/05/2017, por el que se solicitó al titular del Poder Ejecutivo del Estado, rindiera dentro del término de 30 días el informe correspondiente sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección de una nueva entidad municipal, informe que fue rendido el treinta de octubre de dos mil diecisiete en sentido positivo, mismo que fue tomado en cuenta por las comisiones legislativas al emitir el dictamen correspondiente;
- s) Que en lo que respecta al segundo de los requisitos relativos a la votación de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso del Estado previsto en el artículo 44, de la Constitución estatal, este se cumplió cabalmente, ya que la LIII legislatura del Congreso del Estado de Morelos, en la actualidad se encuentra integrado por 30 diputados, por lo que las dos terceras partes de la legislatura la conforman 20 diputados, y si en la sesión ordinaria del Congreso del Estado de Morelos celebrada el día 9 de noviembre de dos mil diecisiete, 25 de ellos votaron a favor del dictamen, resulta evidente que sí se obtuvo la mayoría calificada requerida, por lo que de ninguna forma se vulnera el

principio de debido proceso consagrado en el artículo 14 constitucional;

- t) Que del análisis de la solicitud presentada por el Comité Pro Municipio de Tetelcingo y por las documentales adjuntadas al mismo elaborado por las comisiones unidas de Gobernación, Gran Jurado y Ética Legislativa y de Pueblos Indígenas, se llegó a la conclusión de que se encontraban satisfechos los requisitos a que se refieren los artículos 132 a 137 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, por lo que se procedió a dictaminarse en sentido positivo y de esta forma se elaboró el dictamen que fue puesto a consideración del Pleno del Congreso del Estado;
- u) Que mediante escrito presentado en las oficinas de la Presidencia de la Mesa Directiva del Congreso del Estado el día 27 de junio de dos mil diecisiete, los CC. Sergio Barrera Tapia y Ramón Xopo Cera, Delegado Político Municipal y Presidente del Comité Pro Municipio del territorio de Tetelcingo, Municipio de Cuautla, Morelos, conforme a la fracción III del artículo 131 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, solicitaron al H. Congreso del Estado de Morelos, la creación del Municipio Indígena de Tetelcingo, Municipio de Cuautla, bajo el régimen de usos y costumbres sobre su territorio de 1680 hectáreas y, a efecto de acreditar que cumplen con lo dispuesto en los artículos 131, 132, 133 y 134 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, adjuntaron a su solicitud una carpeta conformada por doscientas sesenta y una hojas útiles de documentales.

8. **OCTAVO. Contestación del Secretario de Gobierno.** El Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, al dar contestación a la demanda, señaló esencialmente lo siguiente:

- a) Que en cuanto a las manifestaciones del Municipio actor, este no realiza ningún argumento que sustenten las supuestas omisiones en las que según él incurrió el Poder Legislativo local, limitándose solo a mencionar que no se cumplió con el proceso legislativo y que existen vicios en el procedimiento legislativo sin mayor argumento y mucho menos lo acredita con algún medio de prueba dichas afirmaciones;
- b) Que el Secretario de Gobierno cuenta con facultades para promulgar y publicar las leyes y demás disposiciones estatales, así como hacer cumplir las Leyes o Decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia con fundamento en los artículos 70, fracciones XVI y XVII, incisos a) y c), 74 y 76 de la Constitución estatal; 10, 11, fracción II, y 21, fracción XXXIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos; así como 1, 10 y 11, fracción XXVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, por lo que se sostiene la constitucionalidad de dichos actos;
- c) Que en los actos de promulgación y publicación, que son los únicos que le pueden atribuir al poder ejecutivo del Estado, en ningún momento incurrió en violación a los dispositivos constitucionales que señala el Municipio actor, puesto que se actuó con apego a los numerales 130, 131, 132 y 133, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos;
- d) Que contrario a lo manifestado por el Municipio actor en el sentido de que lo que se presentó al Congreso del Estado fue una solicitud de un Comité ajeno a las instituciones previsto en el artículo 42, de la Constitución local y no una iniciativa de Ley, al respecto señala tanto la Constitución local como la Ley Orgánica del Congreso del Estado, establecen que la solicitud para la creación de un Municipio indígena corresponde al Gobernador

constitucional del Estado, al Congreso del Estado, de forma individual o colectiva, así como a los representantes de los pueblos o las comunidades indígenas que pretendan la integración del Municipio, en este caso, al Comité Pro Creación en términos del Acta de Asamblea del 19 de mayo de dos mil diecisiete;

- e) Que el Municipio actor interpreta de forma errónea el hecho de que fue una simple solicitud la que originó el Decreto 2341, pasando por alto que el artículo 131, fracción III, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, utiliza de manera específica el término “solicitud”, la cual faculta a los miembros de la comunidades indígenas a presentar la solicitud de integración de un municipio con esas características;
- f) Que se debe tomar en consideración el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que para la creación de un nuevo Municipio, las legislaturas locales, para crearlos, deben también respetar los límites que derivan del artículo 115, constitucional para los casos en que las legislaturas estatales suspendan Ayuntamientos, los declaren desaparecidos, o suspendan o revoquen el mandato de alguno de sus miembros, pues si el respeto de la autonomía municipal exige que las legislaturas estatales no puedan afectar al órgano de gobierno de un Municipio cuando no se observan los límites constitucionales que las garantías mencionadas representan, con mayor razón estas garantías deben proyectarse a actos o procesos que afectan no solamente al órgano de gobierno del Municipio, sino también a su territorio, a su población y a los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de sus competencias; por ello las legislaturas locales deben decidir acerca de la creación de un nuevo Municipio por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes, sobre la base de condiciones preestablecidas en la

ley, concediendo a los municipios afectados la posibilidad de ofrecer pruebas y formular alegatos de conformidad con la jurisprudencia intitulada ***“MUNICIPIOS. EN EL PROCEDIMIENTO DE EMISIÓN DEL DECRETO QUE LOS CREA DEBE CONCEDERSE EL DERECHO DE AUDIENCIA A LOS MUNICIPIOS AFECTADOS”***.

9. **NOVENO. Contestación del Gobernador del Estado.** El Gobernador del Estado de Morelos, por conducto de su Consejero Jurídico, al dar contestación a la demanda, señaló esencialmente lo siguiente:

- a) Que en cuanto a las manifestaciones del Municipio actor, este no realiza ningún argumento que sustenten las supuestas omisiones en las que según él incurrió el Poder Legislativo local, limitándose solo a mencionar que no se cumplió con el proceso legislativo y que existen vicios en el procedimiento legislativo sin mayor argumento y mucho menos lo acredita con algún medio de prueba dichas afirmaciones;
- b) Que contrario a lo manifestado por el Municipio actor, el Decreto 2341 sí fue sancionado por el titular del Poder Ejecutivo Estatal, lo cual puede corroborarse de la simple lectura del instrumento legislativo de cuenta, en el cual, en su parte final, se inserta el nombre del Gobernador Constitucional del Estado;
- c) Que al haberse llevado a cabo la sanción correspondiente del decreto, se confirmó por parte del Poder Ejecutivo Estatal el acto emitido por el Congreso local, toda vez que de su análisis se estimó que el Decreto 2341 no tenía vicio alguno que diera

lugar al ejercicio del derecho a realizar observaciones, o comúnmente denominado “derecho de veto”;

- d) Que el Municipio actor se equivoca con relación al refrendo del Decreto impugnado al afirmar que no fue refrendado por el Secretario de Gobierno ni por los “*secretarios del poder ejecutivo*” y, que en consecuencia, el mismo no existe; ello, pues de la simple lectura del instrumento de cuenta, en la parte final del mismo, se consigna el nombre del servidor público que en su momento fungía como Secretario de Gobierno, así como la palabra “rúbricas”, de lo cual se advierte claramente que el mismo sí fue refrendado;
- e) Que debe señalarse los que establece el artículo 76, de la Constitución estatal, el cual fue reformado mediante Decreto 727, publicado en el periódico “Tierra y Libertad” de 20 de Julio de dos mil cinco, el cual no ha sufrido reforma posterior, por lo que si la publicación del Decreto 2341, tuvo lugar el 22 de diciembre de dos mil diecisiete, resulta inconcuso que para llevar a cabo su publicación en el órgano de difusión oficial del Estado, bastaba únicamente el refrendo del Secretario de Gobierno, y al haberse acreditado que el Decreto impugnado fue refrendado por el Secretario de Gobierno, debe declararse infundado el argumento del Municipio actor en ese sentido;
- f) Que respecto de la promulgación que de dicho instrumento debe llevar a cabo del Poder Ejecutivo del Estado, precisa que en la parte inicial y final, respectivamente, se consigna en primer lugar que el Decreto fue remitido por el H. Congreso del Estado al Gobernador Constitucional para su promulgación y, al final, se inserta el nombre del titular del Poder Ejecutivo Estatal, lo cual acredita que sí fue llevada a cabo la promulgación correspondiente;

- g) Que respecto a los actos concernientes del proceso legislativo en los que tuvo participación el Poder Ejecutivo Estatal, precisa que respecto de la publicación del Decreto 2341, la misma fue llevada a cabo debidamente en el ejemplar número 5563 del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, de 22 de diciembre de dos mil diecisiete, por lo que el Poder Ejecutivo Estatal sí cumplió con las formalidades previstas en la normativa correspondiente;
- h) Que contrario a lo manifestado por el Municipio actor, los artículos 42, fracción V, de la Constitución local, y del 128 al 137 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, prevén que el derecho de iniciar leyes o Decretos corresponde entre otros a los ciudadanos morelenses, al cual, debe añadirse el caso específico del artículo 131, fracción III, de la citada Ley Orgánica, el cual refiere que la solicitud para la creación de un municipio indígena corresponde al Gobernador del Estado, al Congreso del Estado, en forma individual o colectiva, así como a los representantes de los pueblos o las comunidades indígenas que pretendan la integración del municipio, lo cual fue lo que sucedió en la especie ya que como consta en el capítulo de antecedentes del Decreto impugnado, fue el Comité Pro Creación quien presentó ante la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, la solicitud debidamente requisitada y acompañada de las documentales a que se refiere el artículo 144 de la Ley Orgánica del Congreso, a efecto de que se determinara la creación del Municipio indígena con denominación del Municipio de Tetelcingo, Morelos;
- i) Que el Municipio actor interpreta de forma errónea el hecho de que fue una simple solicitud la que originó el Decreto 2341, pasando por alto que el artículo 131, fracción III, de la Ley

Orgánica del Congreso del Estado, utiliza de manera específica el término “solicitud”, la cual faculta a los miembros de la comunidades indígenas a presentar la solicitud de integración de un municipio con esas características;

- j) Que si bien es cierto, la regla general establece que la creación de un Decreto legislativo comienza con una iniciativa, la creación de un Municipio indígena tiene una excepción a dicha regla, pues si bien este acto concluye invariablemente a través de la expedición de un Decreto legislativo, precisamente la normativa estatal establece que el proceso legislativo de erección de un municipio indígena inicia con una solicitud, la cual en el caso concreto fue presentada por un Comité integrado por un grupo de personas que fungen como representantes de la comunidad indígena de Tetelcingo; solicitud que hace las veces de iniciativa, pues así se consigna expresamente en el texto de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos;
- k) Que contrario a lo afirmado por el Municipio de Cuautla, Morelos, el Congreso del Estado sí cumplió con la formalidad de solicitar al Ayuntamiento que se trata de desmembrar, el informe relativo a la conveniencia o inconveniencia de la erección de la nueva entidad municipal; ello, a través del envío del oficio CU/03/2017, visto con lo cual, indiscutiblemente se respetó el derecho de audiencia del Municipio actor;
- l) Que suponiendo sin conceder, como lo refiere el Municipio de Cuautla, que el Congreso del Estado al solicitar el informe respectivo haya omitido anexar la documentación relativa a los vértices y puntos geográficos que se verían afectados, así como la propuesta de cabecera municipal y el territorio a segregar, resulta indiscutible que al habersele requerido el informe, este debió percatarse de dichas circunstancias en

atención y contestación al oficio de referencia, por lo que en su caso debió haber solicitado al Congreso Estatal la documentación respectiva a fin de llevar a cabo su análisis y así estar en posibilidades de pronunciarse y emitir el informe solicitado;

- m) Que respecto al argumento concerniente a que en el Municipio de Tetelcingo, Morelos, no se encuentra en su totalidad conformado por población indígena, debe precisarse que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), establece cuatro elementos fundamentales como base de los derechos de los pueblos indígenas, clasificándolos en objetivos y subjetivos; así, dentro de este último grupo encontramos el relativo a la auto-identificación colectiva en tanto pueblo indígena; por lo tanto, debe desestimarse lo manifestado por el Municipio actor ya que el derecho internacional establece que debe reconocerse como indígenas a aquellas personas que se auto identifican como tales;
- n) Que respecto a la acreditación de los representantes de los pueblos indígenas, tal representación se avaló a través de la creación del Comité Pro Municipio, constituido como una asociación civil e integrada por los CC. Ramón Xopo Cera, Juan Becerra Jiménez, Francisco Pacheco Palacios, Francisco Rendón Xixitla, Camila Galicia Moreno, Rufino Flores Uspango, los cuales se encontraban facultados para solicitar la creación del nuevo Municipio en términos del acta de asamblea determinada por los pobladores y aquellos reconocidos como avecinados, misma que fue debidamente certificada por el Notario Público número tres de la Sexta Demarcación Notarial en el Estado de Morelos;
- o) Que resulta erróneo el señalamiento que hace el Municipio actor, en el sentido de que el Comité de referencia únicamente

acreditó su representación del poblado de Tetelcingo, en términos del Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 5019, de 29 de agosto de dos mil doce, pues a través del Decreto número 2148, por el que se crea el catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas, el requisito que se cumple es el previsto por el artículo 132, fracción I, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos relativo a la certificación de la autoridad competente, de la existencia de los pueblos o las comunidades indígenas;

- p) Que resulta desatinada la afirmación del Municipio actor, en el sentido de que la creación de los nuevos municipios debe ser por conducto del Constituyente Permanente Estatal; ello, pues el propio texto constitucional señala los requisitos que deben cumplirse para la creación de un nuevo municipio sin que en ninguna parte se consigne que en tal proceso deba participar el Constituyente Permanente;
- q) Que el Municipio actor confunde la expedición del Decreto por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, con una reforma constitucional, pues dichos actos participan de naturaleza distinta, conforme a lo establecido en los normativa vigente en el Estado de Morelos, no pudiendo asimilarlos de manera alguna;
- r) Que respecto de la afirmación del Municipio actor de que en la especie no se cumplieron con diversos requisitos previstos tanto en la Constitución estatal, como en la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, se debe estar al principio general de derecho que consigna que *“el que afirma está obligado a probar”*; es decir, quien afirma, incumbe la prueba, por lo que en el caso corresponde al Municipio actor probar sus afirmaciones en el sentido de que se incumplieron las

formalidades necesarias para la erección del Municipio indígena;

- s) Que al reunirse todos los requisitos previstos y comprobarse que la comunidad de Tetelcingo, Morelos, está conformada por una unidad política, social y cultural, que cuenta con capacidad económica y presupuestal asentada en un territorio determinado; que descende de pobladores que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, fueron todos esos hechos los que justificaron la necesidad de conformar el Municipio de Tetelcingo, como un Municipio independiente de Cuautla, Morelos;
- t) Que la creación de los municipios, es una facultad reservada a los Estados de la Federación, por lo que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un Municipio se encuentran consignados en la Constitución local en la fracción XI, del artículo 41; aunado a que la decisión debe estar tomada por mayoría de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura local, tal y como lo establece el inciso F), del fundamento referido, siendo que en el caso, el Decreto impugnado fue aprobado por veinticinco votos de los treinta diputados integrantes de la LII Legislatura del Estado;
- u) Que al momento de resolver la controversia constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá tomar en cuenta los derechos de los pueblos indígenas dentro del marco constitucional mexicano, entre los que encontramos el derecho a la autodeterminación y la autonomía, a la propia identidad como pueblo, al desarrollo y al territorio.

10. **DÉCIMO. Opinión de la Procuraduría General de la República.** El Procurador General de la República no formuló opinión en el presente asunto.

11. **DÉCIMO PRIMERO. Audiencia para la presentación de pruebas y alegatos.** Substantiado el procedimiento en la presente controversia constitucional, con fecha ocho de mayo de dos mil dieciocho, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos de los artículos 32 y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

C O N S I D E R A N D O :

12. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Cuautla, del Estado de Morelos y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa misma Entidad Federativa, en la que se combaten normas de carácter general.

13. **SEGUNDO. Fijación de la litis.** En este apartado se delimitará los preceptos y/o actos que serán motivo de análisis en la presente controversia constitucional.

14. El Municipio actor impugna el Decreto 2341, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos.

15. Por lo tanto, en la presente controversia constitucional debe tenerse como norma impugnada el Decreto 2341 publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos.

16. **TERCERO. Oportunidad.** Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

17. El Municipio de Cuautla, Morelos, impugna en la especie, una norma general consistente en el Decreto 2341 publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos.

18. Para efectos de la oportunidad de la demanda, debe estarse a lo dispuesto por la fracción II, del artículo 21, de la Ley Reglamentaria de la Materia, que dispone:

“Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación,

o del día siguiente al en que produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y; (...).”

19. De la lectura del precepto antes transcrito, se desprende que el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de normas generales, es de treinta días contados a partir del siguiente a la fecha de su publicación o del día siguiente al en que produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, conforme a la ley que lo rige.

20. Del análisis integral de la demanda y de las constancias de autos, se advierte que el actor tuvo conocimiento de la norma general, esto es, del Decreto 2341 al momento de su publicación en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” de fecha veintidós de diciembre de dos mil diecisiete¹.

21. Por tanto, en atención a lo dispuesto por el artículo 21, fracción II, antes transcrito, debe estimarse que el plazo de treinta días hábiles para promover la demanda transcurrió, **del martes dos de enero al martes trece de febrero de dos mil dieciocho**, debiéndose descontar del cómputo respectivo los días del veintitrés de diciembre de dos mil diecisiete al primero de enero de dos mil dieciocho por no ser periodo de labores de este Alto Tribunal de conformidad con el artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el seis y siete, trece y catorce, veinte y veintiuno, veintisiete y veintiocho de enero; así como los días tres, cuatro y cinco, diez y once del mes de febrero, por corresponder a sábados y domingos y día feriado; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2º y 3º, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Materia, en relación con el numeral 74 de la Ley Federal del Trabajo, y en el Punto Primero, inciso c), del Acuerdo número 18/2013, emitido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹ Foja 04, de la Controversia Constitucional 30/2018

22. Por lo anterior, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el **veintinueve de enero de dos mil dieciocho**, debe concluirse que fue promovida oportunamente.

23. **CUARTO. Legitimación Activa.** A continuación, se estudiará la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.

24. Los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen:

“Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

*I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
(...).”*

“Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.”

25. De las disposiciones legales transcritas, se desprende que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

26. En el presente asunto, suscribe la demanda en representación del Municipio de Cuautla, Morelos, María Paola Cruz Torres, en su carácter de Síndico de dicho Municipio, lo que acredita con las copias certificadas de la constancia de mayoría de la elección del

Ayuntamiento, de doce de junio de dos mil quince, expedida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.²

27. El artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establece lo siguiente:

“Artículo 45.- Los Síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; tendiendo además, las siguientes atribuciones:

[...]

II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos;

[...]”.

28. Del contenido de esta disposición, se desprende que el Síndico tiene la representación jurídica del Municipio en todos los procesos judiciales, por lo que procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio; además de que el Municipio es uno de los entes legitimados para promover una controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

29. **QUINTO. Legitimación Pasiva.** Acto continuo, se analiza la legitimación de la parte demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto dicha parte es la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la parte actora, en caso de que ésta resulte fundada.

² A foja 54 de la Controversia Constitucional 30/2018.

30. Tiene el carácter de autoridad demandada en esta controversia constitucional, el Gobernador del Estado de Morelos, el Secretario de Gobierno, así como el Congreso de dicha Entidad Federativa.

a) Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

31. En ese tenor, el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Materia, establece:

“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;

[...].”

32. De la disposición legal transcrita, en relación con el artículo 11, párrafo primero, previamente referido, se desprende que el demandado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

33. En ese contexto, el Gobernador del Estado de Morelos compareció a juicio por conducto de José Anuar González Cianci Pérez, quien se ostentó como encargado del despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, personalidad que acredita con copia certificada del nombramiento de fecha diecisiete de abril de dos mil diecisiete, suscrito por el Gobernador Constitucional del Estado, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, número 5490, de diecinueve de abril de dos mil diecisiete³.

³ Fija 530, de la controversia constitucional 30/2018.

34. El artículo 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, establece:

“Artículo 57.- Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará Gobernador Constitucional del Estado”.

35. Por su parte, el artículo 38, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos establece:

“Artículo 38.- A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

[...]

II. Representar al Titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...].”

36. Los artículos 4, 11, fracción XXXV, y 16, fracciones I y VII del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica prescriben lo siguiente:

“Artículo 4. Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos de su competencia, la Consejería Jurídica contará con las Unidades Administrativas que enseguida se refieren:

I. La Oficina del Consejero;

II. La Dirección General de Asuntos Burocráticos;

III. La Dirección General de Asuntos Contenciosos;

IV. La Dirección General de Consultoría de Asuntos Administrativos;

V. La Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo;

VI. La Dirección General de Legislación;

VII. La Secretaría Técnica, y

VIII. La UEFA.”

“Artículo 11. Al frente de cada Unidad Administrativa de las que se enlistan en el artículo 4, del presente Reglamento, habrá una persona titular con las siguientes atribuciones genéricas:

[...].

XXXV. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo, cuando así lo determine el Consejero, en todos los juicios o negocios

*en que éste intervenga como parte o con cualquier carácter o como mandatarios, cuando se afecte su patrimonio o tenga interés jurídico; así mismo podrán participar como coadyuvantes en los juicios o negocios en que las Secretarías, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal intervengan con cualquier carácter y ejercer las acciones y excepciones que correspondan para su defensa administrativa o judicial;
[...].”*

“Artículo 16. La persona titular de la **Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo** cuenta con las siguientes atribuciones específicas:

I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional;

[...].

*VII. Fungir como delegado en términos de lo previsto en la Ley de Amparo, y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del Gobernador, las personas titulares de las Secretarías, Dependencias, Entidades y unidades administrativas de la Administración Pública Estatal, en todos los trámites dentro del juicio de amparo, y en los demás procesos y procedimientos constitucionales;
[...].”*

37. De acuerdo con las disposiciones legales transcritas, cuando medie el acuerdo respectivo, la representación del Gobernador del Estado de Morelos, en su carácter de Titular del Poder Ejecutivo del Estado, particularmente en los juicios relativos a las acciones y controversias donde éste sea parte, se deposita en el Consejero Jurídico, por lo que éste cuenta con facultades legales para comparecer en la presente controversia constitucional en representación de aquél. Asimismo, la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo tiene facultades para intervenir en esta controversia por parte del Titular del Poder Ejecutivo.

38. En ese sentido, en el informe se agrega constancia de copia certificada del nombramiento del Consejero jurídico de diecisiete de abril

de dos mil diecisiete, suscrito por el Gobernador del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, número 5490, de diecinueve de abril de dos mil diecisiete⁴, así como del acuerdo publicado en el referido Periódico Oficial, del once de junio de dos mil quince, por el que el Gobernador del Estado autoriza al titular de la Consejería Jurídica para ejercer todas las atribuciones y facultades que requieran acuerdo previo.

39. Por lo tanto, se reconoce legitimación pasiva al Gobernador del Estado de Morelos, quien comparece a juicio a través del Consejero Jurídico.

b) Secretario de Gobierno del Estado de Morelos.

40. En este rubro, comparece Ángel Colín López en su carácter de Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, personalidad que acredita con copia certificada del nombramiento respectivo, expedido por Gobernador del Estado de Morelos de fecha veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete con efectos a partir del uno de enero de dos mil dieciocho, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, número 5566, de fecha tres de enero de dos mil dieciocho⁵.

41. A este respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido el criterio de que los órganos de gobierno derivados; esto es, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino en una ley secundaria, no pueden tener legitimación activa en las controversias

⁴ Fojas 531 a 642 del expediente de la Controversia Constitucional 30/2018.

⁵ Fojas 493 a 507, *ibidem*.

constitucionales al no ubicarse dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional.

42. No obstante lo anterior, para el caso de la legitimación pasiva, Este Tribunal Pleno ha determinado también que no se requiere necesariamente ser un órgano originario del Estado, por lo que en cada caso particular deberá analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con ese instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.

43. Por lo tanto, si el Secretario de Gobierno fue señalado como órgano demandado porque se le imputa no haber refrendado el Decreto impugnado teniendo la obligación de hacerlo, debe tenerse en cuenta, por analogía, lo que establecen los artículos 92 de la Constitución Federal⁶ y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Federal⁷ en materia de refrendo, al no existir disposiciones similares a nivel estatal.

44. En efecto, de conformidad con dichos fundamentos jurídicos, el refrendo de los decretos y reglamentos del Jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio en el caso del poder Ejecutivo Federal, por lo que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶ Artículo 92.- Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

⁷ Artículo 13.- Los Reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos. Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

45. Por lo tanto, debe reconocerse la legitimación pasiva del Secretario de Gobierno del Estado de Morelos, así como de quien comparece en su representación.

46. Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, el criterio jurisprudencial P./J.109/2001 de este Alto Tribunal de rubro: **“SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO”**⁸.

c) Poder Legislativo del Estado de Morelos.

47. Por otra parte, el Poder Legislativo compareció a juicio por conducto de Beatriz Vicera Alatríste, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, lo que acredita con la copia certificada del acta de la sesión del día doce de octubre del año dos mil dieciséis, correspondiente al primer período ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Tercera Legislatura, de la que se desprende que la presidencia del mismo la ostentaba la persona mencionada⁹.

48. En ese sentido, cabe precisar lo dispuesto por el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos:

“Artículo 36.- Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva:

[...]

XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas

⁸ Época: Novena Época, Registro: 188738, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Septiembre de 2001, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 109/2001, página: 1104.

⁹ Fojas 115 a 512 del expediente en que se actúa.

que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado;

[...]”.

49. De acuerdo con el precepto transcrito, el Presidente de la Mesa Directiva cuenta con la representación legal del Congreso Local, al que se atribuye la emisión de las normas que se impugnan.

50. En ese tenor, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Legislativo del Estado de Morelos, así como de quien comparece en su representación.

51. **SEXTO. Causas de improcedencia.** En este apartado se analizarán las causas de improcedencia invocadas por las autoridades demandadas y, de ser el caso, aquella que se advierta de oficio por parte de este Tribunal Pleno.

52. En ese sentido, el Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos adujo que el Municipio actor pasó por alto que en términos del artículo 21, fracción II, en relación con el 19, fracción VII, de la ley de la materia, ya no cuenta con la oportunidad de impugnar el Decreto cuya invalidez se reclama en la presente controversia constitucional, motivo por el cual, a su juicio, es causa suficiente para sobreseerla.

53. Como se analizó en el considerando tercero relativo a la oportunidad de la presentación de la presente controversia constitucional, se estimó que la misma se había presentado oportunamente, toda vez que la demanda se presentó dentro de los treinta días hábiles como lo prevé el artículo 21, fracción II, de la Ley de la materia; esto es, el día veintinueve de enero de dos mil dieciocho, siendo que el término corrió **del martes tres de enero al miércoles**

catorce de febrero de dos mil dieciocho. Por lo anterior, este Tribunal Pleno considera que en la especie no se actualiza la causa de improcedencia aducida por el Secretario de Gobierno del Estado de Morelos.

54. Al no haber más causas de improcedencia ni que este Alto Tribunal advierta de oficio la actualización oficiosa de alguna de ellas, a continuación se procede al análisis de los conceptos de invalidez planteados.

55. **SÉPTIMO. Estudio de fondo.** Los planteamientos esenciales del Municipio actor parten de la premisa de que el Decreto impugnado es contrario a todo sustento jurídico al no cumplir con los requisitos esenciales del debido proceso legislativo, violentando así los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

56. Considera que en lugar de darse trámite a una iniciativa de ley que estima inexistente, lo que se tramitó fue una solicitud, la cual fue presentada al Pleno del Congreso estatal por un comité y no por un órgano facultado para ello como lo prevé el artículo 42 de la Constitución Política del Estado de Morelos, incumpléndose también, la observancia de la fórmula de expedición, sanción, refrendo de ley o decreto para que sea del conocimiento de todos los gobernados y la fecha de inicio de vigencia para que la ley pueda ser observada.

57. Afirma que nunca se le hizo de su conocimiento las posibles afectaciones en su territorio, ni se le otorgó la oportunidad de defender el interés municipal, con posibilidad de ofrecer pruebas y en su caso poder alegar; que el decreto impugnado no cumple con los requisitos establecidos en la Constitución del Estado para crear un nuevo municipio de carácter indígena, al no estar compuesto -el nuevo

Municipio- por población indígena en su totalidad, entre otras cuestiones.

58. Estima que el proceso de creación de nuevos municipios debe realizarse por conducto del Constituyente Permanente estatal, ya que el artículo 111 de la Constitución local reconoce los municipios establecidos dentro del territorio del Estado por lo que para la integración de uno nuevo se debe observar lo que mandata el artículo 147 de la Constitución local.

59. Afirma que la fundamentación y motivación del dictamen y la aprobación del mismo por parte del Congreso estatal, debió partir de la base de una norma que le otorgue esa facultad; es decir, la de crear un nuevo municipio indígena, desplegando su actuación con base en lo que disponen las normas constitucionales y secundarias, y con una ponderación de los elementos previstos en la norma.

60. Este Tribunal Pleno considera que debe **decretarse la invalidez** del Decreto dos mil trescientos cuarenta y uno, por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, pero por razones diversas a las planteadas por el Municipio actor en su escrito de demanda.

61. Es decir, este Tribunal Pleno estima que de un análisis del procedimiento legislativo que dio pie al referido decreto, no se advierte la formulación de una **consulta indígena previa**, a la cual estaba obligado el Congreso estatal al tratarse de la erección de un nuevo municipio dentro de la demarcación territorial del municipio de Cuautla, que incide de manera directa en los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas de esa municipalidad.

62. Para justificar la decisión anunciada, la presente resolución se dividirá en dos apartados. De manera previa, conviene fijar el parámetro de regularidad aplicable y los precedentes relacionados con la consulta indígena (I); para finalmente, abocarse a la aplicación de dicho parámetro al caso concreto (II).

I. **Parámetro de control de regularidad constitucional y precedentes relacionados con la consulta indígena.**

63. El Municipio de Cuautla, Morelos, impugna el Decreto dos mil trescientos cuarenta y uno, por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete. El artículo primero del mencionado decreto, establece literalmente lo siguiente:

“[...]

Artículo Primero.- Se decreta la creación del nuevo Municipio de Tetelcingo, Morelos, en los términos de lo dispuesto por el Título Décimo Primero, denominado “De la creación de Municipios Indígenas”, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos.

[...]”

64. De este artículo se desprende la creación de un nuevo Municipio denominado “Tetelcingo”, con fundamento en el Título Décimo Primero de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, intitulado “De la creación de Municipios Indígenas.”

65. Precisado el objeto de estudio constitucional, se procederá a establecer el parámetro de control constitucional y convencional que le da sustento al proceso de creación de nuevos municipios indígenas, partiendo de las bases establecidas en la Constitución estatal, la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos y el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

66. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en diversos precedentes que de una interpretación del artículo 2 de la Constitución Federal y el artículo 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.

67. Este criterio ha sido sostenido en una variedad de asuntos resueltos por este Tribunal Pleno, teniendo como ejemplos más recientes, lo fallado en las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas¹⁰, 15/2017 y sus acumuladas¹¹ y 151/2017¹².

68. En el primer precedente se decretó la **inconstitucionalidad** de la totalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, al haber sido emitido sin una consulta previa. Por su parte, en

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

¹¹ Resuelto el dieciséis de agosto de dos mil diecisiete. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado “Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas”, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

¹² Resuelto el veintiocho de junio de dos mil dieciocho. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

el segundo precedente, se decretó la **validez** de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe. En el tercer precedente se decretó la **inconstitucionalidad** del Decreto 534/2017 que tuvo por objeto reformar diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, por no respetarse el derecho a la consulta previa con el que cuentan las comunidades mayas en el Estado de Yucatán.

69. En ese sentido, se advierte que para arribar a tales determinaciones, en esos asuntos se partió de la idea de la interpretación progresiva del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de texto siguiente:

“Artículo 2°. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. 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, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor

expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.”

70. Sobre esta norma, tal como se dijo en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, es imprescindible traer a colación la exposición de motivos de la reforma a dicho precepto constitucional, publicada el catorce de agosto de dos mil uno, presentada por el Presidente de la República, en la cual se expuso, entre los antecedentes históricos que dieron lugar a la iniciativa de reformas a tal precepto, lo siguiente:

“A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (N° 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aun profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4° de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la Nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para totalidad de los indígenas del país en lo general.

Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella, las partes en conflicto convinieron en conjunto de documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

Una vez suscritos los Acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y

Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larraínzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

Como Presidente de la República, estoy seguro que, hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

El gobierno federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.

He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

Convencido de ello de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envíe como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la COCOPA. Al hacerlo, confirmo que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del consenso de los representantes, en esa Comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI legislatura.

El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ella se inscriben en el marco nuevo derecho internacional en la materia -de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado-.”

71. Entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larraínzar¹³ destaca, para los efectos que al caso interesan, la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, en los siguientes términos:

“Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las Reglas de Procedimiento.

Documento 2

¹³ Fuente: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres/p-conju-doc2.html>

Las partes se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional las siguientes propuestas conjuntas acordadas: En el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos, en un esquema federalista renovado. Dicho objetivo implica la promoción de reformas y adiciones a la Constitución federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las constituciones estatales y disposiciones jurídicas de carácter local para conciliar, por una parte, el establecimiento de bases generales que aseguren la unidad y los objetivos nacionales y, al mismo tiempo, permitir que las entidades federativas cuenten con la posibilidad real de legislar y actuar en atención a las particularidades que en materia indígena se presentan en cada una.
[...]

d) Autodesarrollo. Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.
[...]

IV. La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad.
[...]

4. Consulta y acuerdo. Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos. El Estado deberá impulsar la integridad y concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características diferenciadas de los diversos pueblos indígenas, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.

Asimismo, deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los municipios y comunidades para que, con la participación de estas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. En cuanto a los recursos, y para el caso que existan, se podrán transferir a las formas de organización y asociación previstas en el punto 5.2 del documento de Pronunciamientos Conjuntos.

Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas por los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciban y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas.”

72. Lo anterior también se hizo evidente en lo fallado en la controversia constitucional 32/2012, en la que se sostuvo que en la reforma al artículo 2° constitucional se tomó como referente normativo el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y los Acuerdos de San Andrés Larraínzar. Así, en el citado precedente, se consideró necesario analizar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa (publicado en el Diario oficial de la Federación el tres de agosto de ese año), el cual en lo que interesa, prevé:

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.”

“Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos

especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.”

73. Ahora bien, de conformidad con el marco normativo y los precedentes expuestos anteriormente, este Tribunal Pleno ha llegado reiteradamente a la conclusión que, en términos de lo dispuesto por los artículos 1°, párrafo primero y 2 de la Constitución¹⁴ y 6 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente¹⁵.

74. Ello, en suma, porque la reforma al artículo 2° constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno reconoció la composición pluricultural de la Nación, estableció que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Además, estableció los criterios para

¹⁴ Tesis P./J. 20/2014 de rubro: “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página: 202

¹⁵ Da sustento a esta consideración, además, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka vs. Surinam*; así como la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal en el amparo en revisión 631/2012, promovido por la Tribu Yaqui, tal como fue aludido expresamente en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas.

determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y contempló que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.

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

76. Adicionalmente, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas en todos los temas que les afecten se encuentra reconocido expresamente en el Convenio 169 de la OIT, al que se hizo referencia en el trabajo legislativo que dio origen a la reforma analizada del artículo 2º constitucional. Incluso, dicho derecho puede válidamente desprenderse del propio texto del artículo 2º constitucional a partir, precisamente, de los postulados que contiene en cuanto a que reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, a la igualdad y no discriminación.

77. Específicamente, en el primer párrafo del apartado B, impone la obligación a la Federación, a los Estados y a los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

78. De esta forma, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente conforme a lo siguiente:

- **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
- **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria
- **La consulta debe ser de buena fe,** con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con

participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

79. Debe señalarse, como también se ha destacado en otros precedentes (en particular, en lo resuelto en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas), que si bien la decisión del Constituyente Permanente de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de **procedimientos legislativos**, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas. Así, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

II. Aplicación de los criterios constitucionales y convencionales en materia de consulta previa al caso concreto.

80. Una vez asentado el parámetro de control de regularidad así como lo dicho en diversos precedentes de este Tribunal Pleno, se procede a analizar el contenido sustantivo del proceso legislativo que prevé la creación de un nuevo municipio indígena dentro del territorio del propio Estado de acuerdo con la legislación aplicable en la entidad federativa Morelos, y en particular, analizar si en dicho proceso se contempla el

derecho a la consulta previa con el que cuentan como derecho fundamental las comunidades y los pueblos indígenas.

81. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Morelos, publicada por bando solemne el dieciséis de noviembre de mil novecientos treinta, establece en su artículo 40, fracción XI, como atribución del Congreso local la posibilidad de crear nuevos municipios dentro de los límites ya existentes, previo cumplimiento de ciertos requisitos.

82. Así, para la creación de un nuevo municipio dentro de los límites territoriales del Estado, la Constitución estatal en la citada fracción XI, del artículo 40, establece los siguientes requisitos:

- Que en el territorio que pretenda erigirse en municipio exista una población de más de 30,000 habitantes;
- Que se pruebe ante el Congreso que dicho territorio integrado por las poblaciones que pretenden formar los municipios tienen potencialidad económica y capacidad financiera para el mantenimiento del gobierno propio y de los servicios públicos que quedarían a su cargo;
- Que el municipio del cual trata de segregarse dicho territorio, pueda continuar subsistiendo;
- Que el Ayuntamiento del municipio que se trata de desmembrar rinda un informe sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección de la nueva entidad municipal, quedando obligado a dar un informe dentro de los 30 días siguientes a aquél en que le fuere solicitado; si transcurriese el plazo fijado sin que el Ayuntamiento rinda el informe requerido, se entenderá que no existe observación contraria a la creación pretendida;

- Que igualmente se escuche al Ejecutivo del Estado, quien enviará su informe dentro del término de 30 días contados desde la fecha en que se le remita la comunicación relativa; y
- Que la erección del nuevo municipio sea aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes.

83. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno, el hecho de que el objeto de creación del decreto impugnado sea la erección de un municipio dentro de los límites territoriales estatales conformado mayoritariamente **por pueblos y comunidades indígenas**.

84. En ese sentido, el artículo 40, fracción XI, en sus dos últimos párrafos de la Constitución del Estado de Morelos, establece un tratamiento particular cuando se trate de erigir un municipio dentro de los límites territoriales del Estado conformado por pueblos o comunidades indígenas.

85. En efecto, la fracción XI del artículo 40 de la Constitución estatal fue objeto de una reforma y adición mediante el Decreto novecientos noventa y nueve, publicado en el Periódico “Tierra y Libertad” de veintidós de agosto de dos mil dieciséis. Dicho Decreto tuvo por objeto reformar los incisos d) y e), así como adicionar los dos últimos párrafos a la fracción XI, con el propósito de allanar los requisitos para la creación de municipios indígenas en el Estado de Morelos.

86. Los párrafos adicionados establecen que para el caso de la creación de un municipio **conformado por pueblos o comunidades indígenas**, se observará la aplicación de criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico, que acrediten que las comunidades indígenas que se pretendan integrar mediante el reconocimiento como municipio, conformen una unidad política, social, cultural, con capacidad

económica y presupuestal, asentada en un territorio determinado y que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización o del establecimiento de los actuales límites estatales y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, estableciendo sólo la necesidad de cumplir con los requisitos señalados en los incisos D), E) y F) de esa fracción¹⁶.

87. Por tanto, para darle sentido y efectividad a la reforma y adiciones constitucionales antes señaladas, mediante Decreto mil ochocientos sesenta y seis, publicado en el periódico oficial “Tierra y Libertad” el veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos en materia de creación de municipios indígenas.

88. El Decreto de adición contiene 3 apartados identificados como: a) disposiciones generales; b) solicitud de creación y requisitos; y, c) procedimiento.

89. Dentro de las disposiciones generales, que se encuentran reguladas de los artículos 128 al 130, básicamente se especifica lo que se deberá considerar como criterios etnolingüísticos para efectos de la creación del nuevo municipio que tenga población indígena, así como lo que se entiende por asentamiento físico¹⁷. Lo anterior para efecto de

¹⁶ Esto es, que el Ayuntamiento del Municipio que se trata de desmembrar rinda un informe sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección de la nueva entidad municipal, quedando obligado a dar un informe dentro de los 30 días siguientes a aquél en que le fuere pedido; si transcurriese el plazo fijado sin que el Ayuntamiento rinda el informe requerido, se entenderá que no existe observación contraria a la creación pretendida; que igualmente se oiga al Ejecutivo del Estado, quien enviará su informe dentro del término de 30 días contados desde la fecha en que se le remita la comunicación relativa; y, que la erección del nuevo Municipio sea aprobada por las dos terceras partes de los Diputados presentes.

¹⁷ Artículo 129.- Para los efectos del presente Título, los criterios etnolingüísticos deberán considerar las correlaciones existentes entre los usos, actitudes lingüísticas o estructura de las lenguas y la cultura y costumbres de los pueblos o las comunidades existentes y su identidad étnica, para determinar diferencias entre culturas o épocas históricas y la conservación de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

En su determinación, deberán considerarse, en su caso y de manera enunciativa pero no limitativa, los siguientes criterios etnolingüísticos:

acreditar que los pueblos o comunidades indígenas involucrados conforman una unidad política, social y cultural; que cuentan con capacidad económica y presupuestal; que se encuentran asentados en un territorio determinado; que provienen de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse el proceso de colonización o establecimiento de los actuales límites estatales, así como el hecho de reconocer autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres¹⁸.

90. En la parte relativa a la solicitud y requisitos del municipio indígena –artículos 131 al 133-, la forma de iniciar el procedimiento de creación de un nuevo municipio indígena es a través de una solicitud y no una iniciativa de ley. Solicitud que compete realizar:

- Al Gobernador Constitucional del Estado;
- A los Diputados del Congreso del Estado; y,

-
- a) Autoadscripción o autorreconocimiento para el caso de avecindados;
 - b) Hogares de indígenas en los pueblos o las comunidades;
 - c) Contigüidad;
 - d) Ocupación espacial de los pueblos o las comunidades en núcleos agrarios;
 - e) Límites municipales compartidos, y
 - f) Contorno compartido por ejidos, comunidades o agrupaciones de pequeñas propiedades.

Por asentamiento físico se entiende a los espacios geográficos ocupados por los pueblos o las comunidades de origen indígena, con actividades de larga duración de convivencia, uso y transformación de su entorno, modelados por la cultura de origen y transformados por la colonización y los procesos agrarios, en donde reproducen su cultura, economía y sociedad, incluyendo a las dotaciones de tierra obtenidas por su conformación en núcleos ejidales o comunales, en términos de la normativa.

¹⁸Artículo 130.- Para la creación de municipios a que se refiere el artículo precedente, deberán aplicarse criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico tendentes a acreditar que:

- I. Los pueblos o las comunidades indígenas involucrados conformen una unidad política, social y cultural;
- II. Cuenten con capacidad económica y presupuestal;
- III. Estén asentados en un territorio determinado;
- IV. Descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización o el establecimiento de los actuales límites estatales, y
- V. Reconozcan autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

➤ A los representantes de los pueblos o las comunidades indígenas que pretendan la integración del Municipio.

91. A la solicitud que presenten los representantes de los pueblos o las comunidades indígenas, se deberá adjuntar la certificación de la autoridad competente sobre su existencia como pueblo o comunidad indígena; la designación de representantes, expedida por la asamblea, junta de pobladores o cualquier forma de reunión determinada por los pobladores y quienes estén reconocidos como avecinados; así como el documento idóneo que acredite su identidad¹⁹.

92. Respecto del procedimiento que debe seguirse, la solicitud se presenta ante la Mesa Directiva del Congreso del Estado, la cual se encuentra obligada a dar cuenta al Pleno en la sesión ordinaria inmediata siguiente, turnándose dicha solicitud a las Comisiones Unidas de Gobernación, Gran Jurado y Ética Legislativa y de Pueblos Indígenas, para su análisis y dictamen.

93. En dicho proceso deberá cumplirse de manera oportuna con lo dispuesto en los incisos D) y E) de la fracción XI del artículo 40 de la Constitución estatal²⁰. Esto es, que el Ayuntamiento del municipio que se trata de desmembrar rinda un informe sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección de la nueva entidad municipal; quedando obligado a dar un informe dentro de los 30 días siguientes a aquél en

¹⁹ Artículo 132.- Para acreditar la capacidad de pedir de los representantes de los pueblos o las comunidades indígenas a que se refiere el artículo precedente, se deberá exhibir y adjuntar a la solicitud lo siguiente:

I. Certificación de la autoridad competente, de la existencia de los pueblos o las comunidades indígenas;

II. Certificación de la designación como representantes, expedida por la asamblea, junta de pobladores o cualquier forma de reunión determinada por los pobladores y quienes estén reconocidos como avecinados, y

III. Documento idóneo que acredite su identidad.

²⁰ Artículo 136.- Se dará cumplimiento de manera oportuna a lo dispuesto en los incisos D) y E) de la fracción XI del artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

que le fuere pedido; si transcurriese el plazo fijado sin que el Ayuntamiento rinda el informe requerido, se entenderá que no existe observación contraria a la creación pretendida.

94. De la misma forma se debe oír la opinión del Ejecutivo del Estado, quien enviará su informe dentro del término de 30 días contados a partir de la fecha en que se le remita la solicitud de opinión.

95. Satisfechos dichos requisitos de la solicitud, se procederá a realizar el dictamen respectivo, atendándose las disposiciones que sobre esta actividad se contienen en el **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**²¹.

96. Será entonces, con fundamento en el título séptimo, intitulado “Del Proceso Legislativo”, capítulo quinto, del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos (en adelante, “El Reglamento”), donde se establecen las disposiciones relativas a los dictámenes y el cauce que se les dé dentro del proceso legislativo. Es decir, el proceso de creación de un nuevo municipio en esta parte se complementa con el proceso legislativo a fin de que la erección de la nueva entidad municipal sea a través del cauce democrático de la representación estatal.

97. En ese sentido, ningún proyecto de dictamen podrá debatirse sino pasa primero a la comisión o comisiones correspondientes y sin que éstas lo hayan dictaminado de manera previa²². Para tal efecto, una vez recibida la solicitud, el secretario técnico de la comisión deberá garantizar que cada diputado integrante de la misma reciba copia dentro de un plazo que no exceda de 48 horas contadas a partir de la recepción

²¹ Artículo 137.- Una vez satisfechos los requisitos establecidos en el presente Título, se procederá a elaborar el dictamen respectivo, atendándose las disposiciones que sobre esta actividad se contienen en el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

²² Artículo 103 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

del turno ordenado por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso²³.

98. La solicitud será analizada primero en lo general para determinar su procedencia o improcedencia; una vez aprobada dicha procedencia, se procederá a su discusión en lo particular. Los artículos no reservados se considerarán aprobados sin mayor trámite. Cada propuesta de modificación en lo particular deberá de presentarse por escrito para su análisis y discusión²⁴.

99. El propio Reglamento establece que en aquellos dictámenes emanados de los órganos colegiados del Congreso que deban ser sometidos a la consideración de la asamblea, deberán observar los siguiente: a) en la sesión del Pleno respectiva, aprobado el orden del día, uno de los secretarios de la Mesa Directiva dará cuenta a la asamblea con él o los dictámenes que hayan cumplido con el procedimiento establecido en este ordenamiento; quedarán como leídos y serán insertados íntegramente en el semanario de los debates; b) acto seguido, se procederá a abrir la discusión del dictamen; y, c) en el caso de dictámenes de leyes o modificaciones a las mismas, se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos reservados²⁵.

100. Así, en la organización de los debates, el Secretario debe elaborar la lista y dar lectura antes de comenzar la discusión de los diputados que pidan hacer uso de la palabra para hablar en contra o a favor del dictamen²⁶. Declarado suficientemente discutido el proyecto de dictamen en lo general por el Presidente, se procederá a votarlo en tal sentido; aprobado que sea, se discutirán enseguida los artículos

²³ Artículo 104, fracción I, ibídem.

²⁴ Ibídem, fracciones II, III y IV.

²⁵ Artículo 113, ibídem.

²⁶ Artículo 116, ibídem.

reservados en lo particular²⁷. Una vez agotada la discusión y votación de los artículos en lo particular, el Presidente de la Mesa Directiva procederá a realizar la declaratoria correspondiente en lo general y de los que no fueron reservados²⁸.

101. De todo lo narrado, este Tribunal Pleno advierte que tanto en la Constitución estatal como en el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, el proceso de creación de un nuevo municipio en territorio del Estado, que tenga por objeto la creación de un municipio con pueblos o comunidades indígenas **no contempla la obligación de establecer una consulta previa**, siendo que dicho acto de erección puede ser susceptible de afectar directamente a las comunidades indígenas que se ubican en el territorio donde se pretenda erigir la nueva municipalidad.

102. En efecto, del proceso de solicitud antes narrado, así como del proceso realizado en sede legislativa estatal se advierte que no existe previsión alguna por medio de la cual se mandate la realización de una consulta previa a los pueblos o comunidades indígenas, siendo que, de conformidad con los artículos 131²⁹ y 135³⁰ de la Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas de Morelos, aparte de reconocérseles el derecho a ser consultados y a la participación ciudadana, se prevé que las autoridades estatales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, antes de adoptar y aplicar cualquier medida legislativa o administrativa que sea susceptible de afectar su entorno, tienen la obligación de implementar

²⁷ Artículo 127, ibídem.

²⁸ Artículo 129, ibídem.

²⁹ Artículo 131.- Se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades a la consulta y a la participación ciudadana como elemento fundamental de su desarrollo humano, colectivo social y económico. Se consultará a los Pueblos y Comunidades indígenas, cuando se prevean medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos.

³⁰ Artículo 135.- Las autoridades Estatales en sus ámbitos de competencia tienen la obligación de consultar a los pueblos y Comunidades Indígenas, antes de adoptar y aplicar cualquier medida, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de autoridades comunitarias o representantes tradicionales, cada vez que prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar su entorno.

una consulta mediante procedimientos apropiados y en particular a través de autoridades comunitarias o representantes tradicionales.

103. Como se destacó en los precedentes señalados en el apartado I de la presente resolución -en particular, en lo resuelto en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas-, la decisión del Constituyente Permanente de incorporar la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, el ejercicio del derecho de consulta no debe estar circunscrito a esos ordenamientos, ya que las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa también cuando se trate de **procedimientos legislativos**, cuyo contenido verse sobre derechos o prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas.

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

105. Y lo anterior tiene un efecto práctico trascendental para el caso que se estudia. Es decir, si bien el Pueblo de Tetelcingo es una comunidad integrada por varios pueblos cuya lengua predominante es el möisehualé -una variante lingüística de la lengua náhuatl³¹- de acuerdo con un estudio de grupos étnicos realizado por el Consejo

³¹ De acuerdo al peritaje antropológico para constatar la autenticidad como pueblo indígena de Tetelcingo, visible a fojas 222 a 238 del expediente de la controversia constitucional 30/2018.

Estatad de Población del Estado de Morelos³², en la entidad se identificaron alrededor de treinta y dos comunidades indígenas, cuyo rango puede variar a treinta y cinco, si se incluyen municipios como Cuernavaca o los pueblos de Ocoatepec, Ahuatepec y Santa María Ahuacatlán, sin contar a una considerable población flotante de grupos étnicos inmigrantes de origen Nahuatl (población indígena preponderantemente instalada en Tetelcingo), Tlapaneco, Mixteco, Mazahua y Totonaca, entre otros, de los estados circunvecinos que acuden a vender artesanías o a emplearse como jornaleros agrícolas³³.

106. El mismo estudio indica que la población indígena se dispersa en todos los municipios que integran la entidad, pero en quince de ellos, es en donde se concentra el mayor número de población indígena, esto es, en los municipios de Ayala, Cuautla, Cuernavaca, Jiutepec, Puente de Ixtla, Temixco, Tepoztlán, Tetela del Volcán, Yautepec, Xochitepec, Tlayacapan, Emiliano Zapata, Atlatlahuacan y Tlaltizapán³⁴.

107. Lo anterior es de alta relevancia para efectos de este fallo, porque el Municipio de Cuautla, donde se propone erigir al Municipio de Tetelcingo, colinda con los municipios de Atlatlahuacan, Ayala, Yautepec y Yecapixtla, todos ellos, con una alta composición poblacional de pueblos o comunidades indígenas de acuerdo con el estudio del Consejo Estatal de Población del Estado de Morelos.

108. Esta circunstancia refuerza aún más los criterios convencionales antes señalados y los de este Tribunal Constitucional, de que en la especie se requiere una **consulta previa** para informar de manera adecuada, informada y de buena fe, la creación de un municipio con población mayoritariamente indígena en territorio del Municipio de

³² Secretaría de Gobierno, Grupos Étnicos, fecha de consulta 16/10/2019 (en formato PDF), en la dirección de la internet: http://coespo.morelos.gob.mx/lengua_indigena/grupos-etnicos

³³ *Ibíd.*

³⁴ *Ibíd.*

Cuautla y primordialmente a todos aquellos municipios colindantes en donde se encuentra -ya sea de manera permanente o flotante- población indígena perteneciente a las diferentes etnias que componen el Estado de Morelos.

109. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno determina que con la emisión del Decreto dos mil trescientos cuarenta y uno, por el cual se crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos, existe una violación directa a los artículos 2° de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, se declara su **invalidez** de manera total. Ahora, no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que el Municipio de Cuautla combate de manera específica el proceso legislativo de creación del municipio, al considerar que se vulnera el debido proceso consagrado en el artículo 14 Constitucional y ligado con el artículo 16 del mismo ordenamiento supremo, al carecer de falta de motivación y fundamentación. Sin embargo, dichos conceptos de invalidez no serán analizados dada la conclusión hasta aquí alcanzada.

110. **OCTAVO. Efectos.** El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la Ley Reglamentaria de la materia³⁵, señalan

³⁵ “**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación”.

“**Artículo 43.** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales

que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

111. Por lo tanto, se declara la invalidez total del Decreto 2341, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, por el cual se crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos, en la inteligencia de que las autoridades involucradas, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, deberán tomar las medidas necesarias en un plazo razonable y suficiente para la realización de la consulta previa respetando el estándar convencional, constitucional y legal, pero sin que dicho plazo sea excesivo en perjuicio de los pueblos y comunidades indígenas.

112. Finalmente, al no ser materia penal, esta declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de que se notifiquen los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Morelos.

unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales”.

“**Artículo 44.** Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado”.

“**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”.

“**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto Número dos mil trescientos cuarenta y uno por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, para los efectos precisados en el último apartado de esta ejecutoria, en la inteligencia de que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos.

TERCERO. Publíquese la presente ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” del Estado de Morelos, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora

I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de la litis, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de declarar la invalidez del Decreto Número dos mil trescientos cuarenta y uno por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, por razón de falta de consulta a los pueblos y comunidades indígenas. Los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de determinar los efectos consistentes en realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra ponente Piña Hernández anunció voto particular genérico.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de diez de septiembre de dos mil diecinueve previo aviso al Tribunal Pleno

El señor Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 30/2018**. **ACTOR: MUNICIPIO DE CUAUTLA, MORELOS.** Fallada el veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, en el siguiente sentido: **PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. **SEGUNDO.** Se declara la invalidez del Decreto Número dos mil trescientos cuarenta y uno por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, para los efectos precisados en el último apartado de esta ejecutoria, en la inteligencia de que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos. **TERCERO.** Publíquese la presente ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” del Estado de Morelos, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **CONSTE.**

RGR/ads.