

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 57
O R D I N A R I A
MARTES 27 DE MAYO DE 2014

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cincuenta minutos del martes veintisiete de mayo de dos mil catorce, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública ordinaria número cincuenta y seis, celebrada el lunes veintiséis de mayo de dos mil catorce.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación para el martes veintisiete de mayo de dos mil catorce:

I. 32/2012

Controversia constitucional 32/2012, promovida por el Municipio de Cherán, Estado de Michoacán, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del mencionado Estado, demandando la invalidez de la reforma realizada a la Constitución del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de marzo de dos mil doce. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez, con efectos únicamente entre las partes, de la reforma hecha a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el dieciséis de marzo de dos mil doce. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”*

La señora Ministra Luna Ramos realizó la presentación del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, recordando que en el anterior proyecto realizaba un análisis exclusivo de la fracción IX del artículo 2º constitucional, pero que, derivado de la resolución de la contradicción de tesis 293/2011, en la cual se determinó, entre otras cosas, que los tratados internacionales se encuentran en igualdad con la Constitución Federal, se elaboró un nuevo proyecto.

Precisó que el anterior proyecto iniciaba con la transcripción de las prerrogativas contenidas en el artículo 2º constitucional; luego, se relacionaba el apartado IV, punto 4, de los Acuerdos de San Andrés (Documento 2: 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), en el cual establece que las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos; después, se enuncia que el Constituyente Permanente no instituyó de forma expresa la obligación de consultar a los pueblos indígenas en todos los procesos legislativos, sino únicamente en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen, de acuerdo con el artículo 2º, apartado B, fracción IX, constitucional.

Indicó que, adicionalmente, el nuevo proyecto contiene el estudio del artículo 6, numeral 1, inciso a), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual establece que los gobiernos deberán 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, disposición que cobra aplicación vía el artículo 1º

constitucional, por lo que se concluye que los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados a través de sus representantes, y su ejercicio debe respetarse de buena fe y de manera totalmente apropiada a las circunstancias.

Reseñó los antecedentes del asunto, en relación a que el pueblo indígena de Cherán solicitó al Instituto Electoral del estado la inscripción de candidatos como sus representantes en el municipio, a través de sus usos y costumbres; cómo el Estado de Michoacán no había adaptado su legislación a la reforma del artículo 2° constitucional de dos mil uno y, por ende, dicho Instituto les negó la solicitud en comento; se acudió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuya Sala Superior, tras ejercer su facultad de atracción, determinó que se realizara la convocatoria para designar a las autoridades conforme a sus usos y costumbres, mientras el Estado adapta su legislación, designándose un concejo municipal que ejerce como órgano de gobierno del municipio.

Posteriormente, se combatió la reforma constitucional local de dieciséis de marzo de dos mil doce para adaptarse al artículo 2° constitucional, estimando que no se les convocó para comparecer a alguno de los foros de discusión. A partir de esto y de los cambios jurisprudenciales de la Suprema Corte, el proyecto propone declarar la invalidez de esta reforma constitucional local por no haber satisfecho la necesidad de consulta contenida en el artículo

6, numeral 1, inciso a), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

El señor Ministro Cossío Díaz coincidió con el proyecto, con algunas diferencias importantes porque si bien la figura de Concejo Mayor del Gobierno Comunal de Cherán no se encuentra prevista en la normativa local, su legal representación puede presumirse conforme al artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máxime que los demandados no expusieron argumentos relativos en contrario.

Advirtió que el análisis que debe realizar el Tribunal Pleno no puede dejar de ser acerca de la competencia, pues la controversia constitucional no es un medio para el estudio y aplicación de derechos humanos, como lo trata el proyecto, en atención a los precedentes de las controversias constitucionales 62/2009 y 104/2009.

Consideró que el derecho de consulta para pueblos y comunidades indígenas, previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, se transforma en una competencia cuando se trata de un municipio integrado de acuerdo a sus usos y costumbres, dado que puede resultar afectado en su orden competencial, no en sus derechos como comunidad, por parte del legislador estatal.

Precisó que el Estado no podría aprobar modificaciones a su Constitución Local por la simple votación mayoritaria de otros municipios, pues soslayaría la posibilidad de participación efectiva del municipio en estudio.

Enumeró como características de participación del municipio en el proceso de reformas constitucionales el ser previa, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, adecuada, accesible, a través de sus instituciones representativas e informada, en atención a lo establecido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos “Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador” y “Pueblo Saramaka vs. Surinam”, para efecto de las reformas constitucionales relativas al artículo 164, fracción IV, de la Constitución Local de Michoacán, aclarando que no en todos los casos el municipio resultará afectado por la falta de consulta, sino únicamente en afectaciones del artículo 2° de la Constitución Federal.

Apuntó que el Estado deberá tomar en cuenta las observaciones realizadas por este tipo de municipios, lo que no implica que tengan que aceptarse de manera forzosa, pero si no son tomadas en cuenta, el legislador local deberá fundar y motivar su negativa.

Estimó que los efectos de la declaración de invalidez deberían ser generales, ya que el municipio participa como parte del órgano de reforma, es decir, no se cumplieron las

condiciones de creación normativa, los cuales constituyen vicios centrales del procedimiento legislativo, tal como votó en la controversia constitucional 89/2009.

El señor Ministro Valls Hernández se mostró favorable con el proyecto, pues de acuerdo con el artículo 1º constitucional, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales, favoreciendo la protección más amplia a las personas, por lo que interpretado armónicamente con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se deduce que existe un derecho a la consulta previa en los procesos legislativos que atañen a las comunidades indígenas, lo que en el caso no se respetó, por lo que la reforma impugnada deviene inconstitucional.

El señor Ministro Pérez Dayán recordó que, en virtud de la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, existe cosa juzgada respecto del nombramiento de las autoridades municipales elegidas de acuerdo a su sistema de usos y costumbres, como un régimen excepcional al ayuntamiento tradicional, además de que propició que la Legislatura del Estado de Michoacán armonizara su legislación con la reforma constitucional al artículo 2º de la Constitución Federal.

Advirtió que, de aprobarse los efectos propuestos en el proyecto para declarar la invalidez de la reforma constitucional, se volvería al problema de inicio que procuró

atajar el Tribunal Electoral con su sentencia, esto es, que el Estado de Michoacán no cuente con legislación armónica con el artículo 2º constitucional.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se manifestó conforme con el proyecto y sugirió que en la página sesenta y tres del proyecto, párrafo primero, se dijera que se va a “consultar a los representantes”, no así “escuchar a los representantes” y que al final de dicho párrafo se agregara: “Dicha consulta debe de llevarse a cabo de manera previa, libre, informada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un consenso.”, estándar que recogió la resolución emitida por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas concordó con las propuestas de los señores Ministros Cossío Díaz, relativa a la referencia de los casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y Gutiérrez Ortiz Mena, atinente al precedente del amparo en revisión 631/2012, especialmente a las observaciones del Comité de Derechos Humanos al Estado Mexicano, en relación con los artículos 1º y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Señaló que no es obstáculo que la Constitución Local de Michoacán no prevea un proceso de reforma constitucional que contemple la consulta a los municipios indígenas, pues el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obliga a los órganos del Estado Mexicano a cumplir sus disposiciones.

El señor Ministro Franco González Salas, obligado por la votación anterior, se manifestó en contra del proyecto en el estudio de fondo, pues la controversia constitucional fue diseñada para resolver conflictos competenciales, no para defender derechos humanos.

Enunció que pueblo y comunidad indígena se diferencian en que, si bien la Constitución reconoce a las comunidades como entidades de interés público, no lo hace así con los pueblos, pues pueden encontrarse en diversas partes del país. Por otro lado, el municipio, como orden jurídico constitucional, tiene un marco específico de competencia y de facultades.

Aclaró que no cuestiona la obligación contenida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo de consultar a las comunidades indígenas.

Indicó que no existe disposición alguna en la Constitución Federal que reconozca al llamado “municipio indígena”, así como que la finalidad que pretendían alcanzar los Acuerdos de San Andrés Larráinzar era proponer la integración del municipio con población mayoritariamente indígena, no como un tipo diferente de municipio, sino como aquél que en el marco del concepto general de esta institución política permitiera, por un lado, la participación indígena en su composición e integración y, por otro lado, fomentar e incorporar a las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos.

Señaló que, tras una nueva revisión a la sentencia del Tribunal Electoral, ésta se refiere exclusivamente a la elección por considerar al municipio en cuestión como mayoritariamente indígena, sin referirse al acto reclamado en esta controversia constitucional y, por otro lado, ordenó que, en caso de que no se haya definido a la autoridad municipal de Cherán, el Instituto Electoral del Estado informara al Congreso del Estado para que, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 44, fracción XX, de la Constitución Local, designe a los miembros del órgano municipal provisional, respetando el derecho de consulta de la comunidad para su elección, mientras las autoridades daban cumplimiento al resto de la ejecutoria. En cumplimiento, el Congreso expidió un decreto en donde nombró a un concejo municipal, con las atribuciones, facultades y obligaciones establecidas por la Constitución Federal, la Constitución Local y la legislación estatal aplicable, es decir, en ningún momento se estableció una estructura municipal ajena a la constitucional.

Por otro lado, reveló que no existe un municipio en el país de población exclusivamente indígena, de acuerdo con el portal web de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, siendo que, en el caso de Cherán, más de la mitad de la población no se asume indígena.

Mencionó que, en el caso, no se da la violación de competencias del municipio, pues no tiene la facultad constitucional y legal expresamente establecida de defender

una parte de su población, sino dentro del marco constitucional inherente a los municipios, independientemente de cómo fueron electas sus autoridades. Además, no existe la obligación, a nivel constitucional federal ni local, de que los municipios sean consultados previamente para una reforma constitucional local, como sí sucede en otras legislaciones estatales.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que, de una interpretación armónica de los artículos 1º, 2º y 115 constitucionales, en el caso se trata de un municipio constituido como lo prevé la Constitución Federal, pero que, dadas sus características intrínsecas, es un municipio *sui generis*, reconocido como tal en la resolución del Tribunal Electoral y, por tanto, además de defender las competencias genéricas para los municipios, puede defender los derechos de los pueblos indígenas.

Por ello, se mostró favorable con el proyecto, con algunas variantes argumentativas, estimando que debió consultarse al municipio actor para la aprobación de una reforma constitucional estatal. Adelantó que probablemente formulará voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso a las doce horas con cincuenta y cinco minutos y reanudó la sesión a las trece horas con veinte minutos.

El señor Ministro Pardo Rebolledo compartió el proyecto, expresando que, detrás de las determinaciones del

Tribunal Electoral y del Congreso del Estado, está el cumplimiento de un régimen especial de protección establecido a nivel constitucional para las comunidades y pueblos indígenas, de acuerdo con el artículo 2º constitucional y con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Recordó que, al analizar la legitimación activa de las autoridades de Cherán, se consideró que el Congreso del Estado asignó a las autoridades indígenas, equiparándoles las facultades y atribuciones de cualquier municipio.

En cuanto a la participación del señor Ministro Franco González Salas, indicó que no se puede perder de vista que este municipio tiene una característica *sui generis*, es decir, las figuras de comunidad indígena y municipio se funden en una sola, por lo que se determinó que podía promover una controversia constitucional para alegar la defensa de la prerrogativa de ser consultado frente a una reforma constitucional local que le afecta, y dado que no existe ninguna restricción constitucional expresa al respecto, está abierta la posibilidad de realizar una protección amplia con base en el Convenio 169.

Finalmente, se sumó a la propuesta del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena de agregar las características de las consultas, las cuales coinciden con el artículo 6, numeral 2, del Convenio 169 en comento.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en favor del proyecto, pues el asunto trata acerca de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a partir del artículo 2° constitucional y de una serie de convenios y tratados internacionales.

Estimó que, de una interpretación sistemática de los artículos 1° y 2° constitucionales, es posible que los pueblos y comunidades indígenas se constituyan en un municipio indígena, dada la autodeterminación de sus pueblos, así como que el derecho a la consulta materia de análisis podría derivar del párrafo cuarto de dicho artículo 2, al igual que en su apartado A.

Coincidió con las exposiciones de los señores Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo, en el sentido de que no existe razón constitucional o de ley reglamentaria que limite la defensa de los derechos de los pueblos indígenas cuando se constituyen como tales, mucho menos a la luz del artículo 1° constitucional.

Indicó que se tendría que determinar casuísticamente cuáles municipios podrán defender derechos de su pueblo indígena, siendo que, en el caso, es evidente su posibilidad.

Estimó que un derecho indígena colectivo es un derecho humano, sin embargo, una vez que el pueblo indígena se constituye en municipio, dicho derecho se transforma en la competencia y atribución de ser consultado en los procesos legislativos correspondientes, por lo que

dicho municipio tiene la capacidad de proteger su derecho como pueblo indígena, lo que implica también su ámbito competencial como municipio.

Sugirió que se desarrollara en el proyecto este derecho con base en las disposiciones del Convenio 169 y del precedente de la Primera Sala y que, de no aceptar esto, formularía voto concurrente.

El señor Ministro Cossío Díaz aclaró que el tema principal del asunto es definir las categorías para saber de qué forma se daría una afectación a la competencia del municipio.

Respecto de la afirmación de que se trata de un asunto excepcional, recordó que existe un número importante de municipios que tienen reconocidos el carácter de indígenas, por lo que, si participa en una controversia constitucional, es para defender una esfera competencial, como se resolvió en los casos relativos a las tablas de impuestos prediales del Estado de Jalisco.

Adelantó que esto guardará relación íntima con los efectos pues, de determinarse que se afectó una esfera competencial, deberá declararse inválida la totalidad del proceso legislativo y la norma emanada de él y, si se considera que se afectaron derechos humanos, los efectos se acotan al municipio vulnerado.

El señor Ministro Presidente Silva Meza se mostró favorable con el proyecto, en el sentido de que, de una

interpretación de los artículos 1º, 2º y 115 constitucionales, así como 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, se desprende el derecho a la consulta de las comunidades indígenas para ciertos diseños, actos administrativos, políticas públicas e implementación de medidas legislativas, coincidiendo con los reportes de los relatores especiales de dicha Organización, respecto de que los estándares internacionales en la materia no se cumplen no sólo en México, sino también en Ecuador, Colombia, Perú y Brasil, entre otros países.

La señora Ministra ponente Luna Ramos recapituló que la jurisprudencia relativa a la legitimación de los municipios para acudir a la controversia constitucional sigue siendo válida, porque deja abierta la posibilidad de establecer una salvedad en el sentido de que sí están legitimados cuando se impliquen cuestiones relacionadas con atribuciones o competencias.

En otros términos, sostuvo el proyecto, considerando que se trata de una violación a un proceso legislativo derivada de la no participación que le correspondía a la comunidad indígena, prevista en un tratado internacional.

Aceptó la sugerencia de agregar el precedente de la Primera Sala, así como los de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siempre que resultaran aplicables al caso concreto. Asimismo, accedió a cambiar la palabra “escuchar” por “consultar” y agregar al final: “Dicha consulta debe de llevarse a cabo de manera previa, libre, informada y

de buena fe.”, no así “con la finalidad de llegar a un consenso”, dado que las facultades de los órganos legislativos, locales y federales, son soberanas, por lo que la emisión de una ley no puede supeditarse a un consentimiento de una consulta de esta naturaleza, sino a un procedimiento reconocido tanto en la Constitución Federal como en las Constituciones Locales.

El señor Ministro Franco González Salas reiteró que votará en contra, aclarando que no objetó el derecho de consulta que tienen las comunidades y pueblos indígenas. Anunció que formularía un voto particular.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta modificada del proyecto, contenida en el considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, la cual se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un municipio indígena, y Presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra. Los señores

Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Silva Meza acordó postergar la discusión del asunto para la siguiente sesión y que éste continúe en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las catorce horas con diez minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria del día jueves veintinueve de mayo de dos mil catorce, a la hora de costumbre.

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