

## ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 27 DE MAYO DE 2014

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
32/2012	<p><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> promovida por el Municipio de Cherán, Estado de Michoacán en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del mencionado Estado.</p> <p><b>(BAJO LA PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS)</b></p>	3 A 61 EN LISTA

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

## TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 27 DE MAYO DE 2014**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**JUAN N. SILVA MEZA**

**SEÑORES MINISTROS:**

**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 MARÍA SÁNCHEZ CORDERO  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:50 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario, sírvase dar cuenta, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 56 ordinaria, celebrada el lunes veintiséis de mayo del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor secretario. Señoras y señores Ministros, está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta, si no hay alguna observación, les

consulto si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA.**

Señor secretario, continuamos.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
32/2012, PROMOVIDA POR EL  
MUNICIPIO DE CHERÁN, ESTADO DE  
MICHOACÁN, EN CONTRA DE LOS  
PODERES LEGISLATIVO Y  
EJECUTIVO DEL MENCIONADO  
ESTADO.**

Bajo la ponencia de la señora Ministra Luna Ramos y conforme a los puntos resolutiveos a los que se dio lectura en sesión anterior.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor secretario. Señoras y señores Ministros, como todos recordamos, en la sesión pasada comenzamos la discusión de la presente controversia constitucional; analizamos los primeros considerandos relativos a la competencia, la oportunidad, la legitimación activa, la legitimación pasiva, las causales de improcedencia, y la referencia que se hizo en el proyecto respecto a los antecedentes de este asunto.

En este contexto, se desarrolló, un –considero– productivo debate sobre la trascendencia, precisamente que ha tenido este asunto, a partir de la sentencia del Tribunal Electoral en la configuración del Municipio actor, esto nos llevó en el análisis de estos temas a reconocer que el municipio cuenta con legitimación activa y que no se advierte falta de interés legítimo para acudir a la controversia.

Frente a este escenario, es que hoy nos colocamos en la discusión del considerando séptimo, relativo al fondo del asunto,

que es el que nos ocupará a partir de este momento, y para estos efectos, doy la palabra a la señora Ministra ponente Margarita Beatriz Luna Ramos. Señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Muchas gracias, señor Ministro Presidente. Señora Ministra, señores Ministros, el día de ayer iniciamos la discusión de este asunto que promueve el Municipio de Cherán del Estado de Michoacán.

El día de ayer se votaron todos aquellos considerandos relacionados con la parte formal: la competencia, la oportunidad y la legitimación, y a partir de hoy, iniciaremos el análisis del séptimo considerando que está relacionado prácticamente con el estudio de fondo de este asunto.

Recordarán ustedes que este asunto se había presentado hace algún tiempo con un proyecto en el que se venía proponiendo que, conforme a lo establecido en el artículo 2º, fracción IX, apartado B, –si no mal recuerdo– de la Constitución, la idea era que los pueblos indígenas, si bien tienen derecho a que se lleven a cabo determinadas situaciones previstas en el artículo 2º constitucional, lo cierto es que cuando se refería a consultas de los pueblos indígenas, la fracción IX del artículo 2º nos decía: “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”. El primer proyecto que presentamos iba enfocado al análisis justamente de esta fracción exclusivamente del artículo 2º constitucional; sin embargo, recordarán también, que muy cercano a la discusión de ese primer proyecto, se resolvió y se discutió en este Pleno la contradicción de tesis 293/2011, en la que se le reconocía a los tratados internacionales igualdad con la

Constitución, y se estableció también en esta misma tesis jurisprudencial que había alguna salvedad cuando existieran restricciones en la propia Constitución, deberían prevalecer éstas, si es que tenían una antinomia con los tratados internacionales, en función de las discusiones que se dieron cuando se analizó la contradicción de tesis 293/2011, y que inmediatamente después venía la discusión de este asunto, el criterio mayoritario en ese momento se externó en el sentido de que ya estando prácticamente en el reconocimiento constitucional lo establecido por los tratados internacionales, había que hacer el proyecto en ese sentido y evidentemente el proyecto venía en el sentido que ya les había platicado. Tomando en consideración estas sugerencias se repartió el nuevo proyecto que ahora estamos discutiendo.

El nuevo proyecto que se discute el día de hoy en esta parte, inicia primero con la transcripción del artículo 2º constitucional en el que se establecen todas las prerrogativas a favor de los pueblos indígenas y con posterioridad se establece una determinación: primero, si la Constitución Federal o los tratados internacionales en materia de derechos humanos establecen la obligación de convocar a los pueblos indígenas en el momento en que se emita una legislación que de alguna manera afecte sus competencias.

El proyecto se sigue desarrollando con algunos acuerdos que dieron origen justamente a la reforma constitucional relacionada con el artículo 2º de la Constitución, estos famosos acuerdos de San Andrés, en los que en alguna parte de ellos se establece, por ejemplo, en el punto 4, dice: “Consulta y acuerdo. Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos.”

Luego, lo que nosotros pretendemos con posterioridad es determinar que el Constituyente Permanente, no instituyó de forma expresa la obligación a cargo de los órganos que intervienen en los procesos legislativos para que previamente a la aprobación y promulgación de las leyes se consulte a los pueblos indígenas, ya que solamente se ordena en el artículo 2º, Apartado B, fracción IX, lo que ya les había comentado, que solamente se ordena que se consulte 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.

Esto, en relación de lo establecido por el artículo 2º constitucional; sin embargo, ya adicionando el estudio que conforme a lo establecido en la contradicción de tesis 293/2011 se establecía en relación con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes que se adopta en junio de mil novecientos noventa y nueve en Ginebra, Suiza, se establece en el artículo 6º, lo siguiente: “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.”

Con base en esta determinación de conformidad con esta norma transcrita, que se ha incorporado a nuestro sistema, en términos de lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 1º de nuestra Ley Suprema, tanto los pueblos indígenas como el Municipio actor tienen el derecho humano —según esto— a ser

consultados mediante procedimientos adecuados a través de sus representantes. El ejercicio de este derecho debe respetarse como se dice de buena fe y de manera totalmente apropiada a las circunstancias.

Aquí, lo que reconocemos es: en el caso concreto ¿qué es lo que sucedió? El día de ayer habíamos platicado acerca de los antecedentes que informan este asunto y como vemos, en este asunto fundamentalmente y más relacionados si ustedes quieren, o con los problemas de legitimación, pero sí también de manera muy cercana vinculado al fondo del problema, los pueblos indígenas como éste de Cherán, Michoacán, tienen derecho a tener autoridades de acuerdo a sus usos y costumbres, como pueblo o como comunidad indígena; sin embargo, este pueblo de Cherán, Michoacán, acudió al Instituto Electoral estatal solicitando que se inscribiera la candidatura —por decir algo así— de lo que ellos elegirían como sus representantes en el Ayuntamiento o en el municipio, pero a través de usos y costumbres.

En el momento en que ellos pretenden hacer esta solicitud, lo cierto es que en el municipio de Michoacán no se había llevado a cabo todavía la adaptación de la Constitución y de la legislación local a la reforma constitucional que se estableció en dos mil uno, respecto del artículo 2º constitucional en materia de pueblos y comunidades indígenas.

Por esta razón, el Instituto Electoral lo que hace es negarles la solicitud de que puedan nombrar a sus autoridades a través de usos y costumbres; entonces, acuden a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, haciendo esta solicitud directamente ante el Instituto Electoral, y la Sala

Regional solicita a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que ejerza facultad de atracción.

La Sala Superior ejerce esta facultad de atracción y dicta una resolución en la que determina que efectivamente la legislación de Michoacán ha incurrido en esta omisión legislativa de adaptar su Constitución y su legislación locales a la reforma del artículo 2° de la Constitución; sin embargo, determina que en vía de mientras, es decir, que logran esta adaptación legislativa a través de la sentencia que establece la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinan la posibilidad de que logren su designación de autoridades a través de usos y costumbres por tratarse de una comunidad indígena y entonces, en cumplimiento a esta sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se emite esta convocatoria para que se haga la designación a través de usos y costumbres y, por supuesto, que se designe a sus autoridades. Las autoridades son designadas a través de usos y costumbres y se designa un Concejo Municipal que va a ser el que lleve a cabo el gobierno de este municipio.

Por esas razones admitimos la legitimación de esta comunidad indígena para la promoción de esta controversia constitucional, porque, en realidad, vienen en representación del Municipio de Cherán, Michoacán, nada más que no son las autoridades municipales tradicionales, en términos del artículo 115 de la Constitución, sino que por esta sentencia del tribunal a la que ya hemos hecho referencia, obtuvieron la designación de sus autoridades a través de usos y costumbres y evidentemente con una denominación diferente a la que establece el artículo 115 de la Constitución, pero también ayer leíamos que en la parte conducente del reconocimiento de validez de esta designación se

establecía que tenían como atribuciones, el llevar a cabo la regulación de este municipio a través de la aplicación de la Constitución federal, de la Constitución local y de las leyes locales que en materia municipal se establecen en el Estado de Michoacán; entonces, sobre esas bases, reconociéndolos como municipio, pero en su calidad de representantes designados a través de usos y costumbres, acudieron a solicitar que la reforma constitucional que con posterioridad emite la legislación de Michoacán para adaptar su legislación al artículo 2° de la Constitución, que es ahora nuestro acto reclamado en esta controversia constitucional, este municipio se duele de que cuando se emite esta reforma constitucional local del Estado de Michoacán de dieciséis de marzo de dos mil doce, no se les convoca para que ellos puedan comparecer a alguno de los foros que de alguna manera se establecen para la reforma constitucional y que con esto se viola el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, porque el artículo 6°, que ya les había leído, establece la posibilidad de que los pueblos indígenas puedan, de alguna manera, ser convocados para cuando se emite una legislación que de alguna manera atañe a sus usos, a sus costumbres o a su integración, deban de ser consultados; entonces, sobre esta base, el proyecto que ahora se está sometiendo a su consideración, tomando en cuenta sobre todo los cambios jurisprudenciales que se han dado al seno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que está proponiendo es que se declare la invalidez de esta reforma constitucional, precisamente por no haber satisfecho la necesidad de consulta que según el artículo 6°, Apartado 1, inciso a), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, establece para consultar a los pueblos indígenas en el momento

en que se emita o se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Sobre esta base, ésta sería una primera propuesta, señor Presidente, del considerando séptimo a que nos estamos refiriendo de la declaratoria de invalidez de esta reforma constitucional, y la determinación de que se está violando el Convenio 169 por no haber cumplido con la convocatoria a que hace alusión el municipio indígena.

Debo mencionar, que si bien es cierto, que en los antecedentes de esta demanda se menciona que hubieron algunos foros de consulta en relación con esta reforma constitucional, lo cierto es que no se acredita que a este municipio de manera específica se le haya convocado; y, por otro lado, en la contestación de demanda que hace el Poder Legislativo del Estado de Michoacán, implícitamente reconoce que no se hizo esta convocatoria.

Por estas razones, el proyecto se está presentando de esta manera, en atención a los razonamientos que ya he mencionado. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señora Ministra Luna Ramos. Han solicitado el uso de la palabra los señores Ministros Cossío Díaz, Valls Hernández y Pérez Dayán, en ese orden se las voy a dar. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias, señor Ministro Presidente. Coincido con el proyecto como lo presentó la señora Ministra, aunque tengo algunas diferencias importantes en el tratamiento y también en los efectos que ella está planteando.

Para ser breve, voy a leer una nota en este sentido: “Esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido que, conforme al artículo 11 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, los órganos legitimados deben comparecer por aquellos funcionarios que tengan su legal representación; sin embargo, en casos como el que nos ocupa, en donde la figura de Concejo Mayor del Gobierno Comunal, no se encuentra previsto en la normativa local, la representación puede presumirse conforme al artículo 11, máxime que no existen argumentos en contrario por parte de los demandados.

Ahora bien, los municipios integrados por usos y costumbres, ya sea por aplicación de las controversias y leyes locales o por el reconocimiento directo por parte de las autoridades electorales, judiciales y administrativas, federales y locales, siempre deberán llevar a cabo su ejercicio de gobierno conforme lo establezca la Constitución del Estado correspondiente, así como las leyes aplicables en materia municipal, tanto aquellas que se refieran a la administración pública municipal, como aquellas que se refieran a servicios públicos, materias concurrentes con los Estados y la Federación.

El análisis que debe realizarse por este Tribunal Pleno en este caso no puede dejar de ser un análisis de competencia. La controversia constitucional no es un medio para el análisis y aplicación de derechos humanos como los trata el proyecto. Esto, me parece ya fue votado por la mayoría de este Tribunal, en el caso de lo que se llamó en su momento “la píldora del día siguiente” y “el derecho a la vida”, ambos del Estado de Oaxaca, en las controversias constitucionales 104 y 62, ambas del año 2009.

Este Pleno, me parece, tiene que definir si el llamado “derecho de consulta”, que se entiende para pueblos y comunidades indígenas, y cuya garantía es responsabilidad de los órganos legislativos y administrativos, conforme a lo dispuesto en el artículo 6°, el Convenio 169 de la OIT, persiste en clave competencial cuando se analiza una afectación a ese ámbito de un municipio integrado por usos y costumbres, así reconocido por las autoridades electorales correspondientes.

De este modo, el llamado derecho de consulta para comunidades y pueblos, se transforma en una competencia cuando estamos frente a un municipio integrado por usos y costumbres, y el municipio como órgano u orden de competencia, tiene participación en el proceso de toma de decisiones correspondiente, lo que presupone que el municipio debe resultar afectado en primer término en su orden competencial, no en sus derechos como comunidad.

Al considerar el derecho de consulta trasladable a condiciones de ejercicio competencial, como un presupuesto para el ejercicio legislativo del Legislador estatal, lo que tenemos es una modificación en la comprensión de la participación de los municipios integrados mediante usos y costumbres en reformas constitucionales que los afecte.

No podría reducirse a la participación del municipio solamente una cuestión numérica de mayorías en el procedimiento de reforma constitucional, local y/o legal. La participación del municipio debe ser en los términos establecidos en el Convenio 169 de la OIT y de las sentencias aplicables emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; el Estado en esta materia no podría aprobar modificaciones a su Constitución local con el

mero cotejo numérico de haber obtenido la mayoría de los municipios del Estado, sostener lo contrario —me parece— implicaría la posibilidad de que la participación efectiva del municipio pudiera ser soslayada por la simple votación de la mayoría de otros municipios.

Los términos del artículo 6, del Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo, así como la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la materia, el caso del pueblo indígena Sarayaku Vs El Ecuador y el caso del pueblo Saramaka Vs Surinam, por ejemplo, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas y tribales tiene las siguientes características: debe ser previa, debe ser de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo, debe ser adecuada, accesible y a través de sus instituciones representativas, y debe ser informada.

Éstas deben ser las características de participación del municipio en el proceso de reformas constitucionales del cual es parte conforme al artículo 164, fracción IV, de la Constitución del Estado de Michoacán; sin embargo, debe entenderse que no en todos los casos del procedimiento de reforma constitucional, el municipio resultará afectado por la falta de consulta en términos del artículo 2º y del citado artículo 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y de las sentencias aplicables de la Corte Interamericana.

Esta afectación estará determinada por la materia, por la naturaleza de la reforma de que se trate, sólo en los casos en que se afecten condiciones previstas en el artículo 2º de la Constitución Federal, es cuando el municipio puede exigir la consulta en estos términos a través del procedimiento establecido

en el artículo 164 de la Constitución local. De otro modo, me parece, se estaría generando una simetría absoluta entre municipios integrados por usos y costumbres y los que no estén así integrados en todo proceso de reforma constitucional.

De este modo, en este caso, la competencia del artículo 164 de la Constitución local, no se agota mediante la mera votación del municipio en el proceso de reforma, sino que tiene que seguir los lineamientos y los contenidos establecidos en las normas internacionales señaladas.

El Estado deberá tomar en cuenta las observaciones realizadas por estos municipios, lo que no implica que todas ellas deban de aceptarse de manera forzosa sin perder de vista que la misma debe ser —como ya se señaló— de buena fe y con el objetivo de llegar a un acuerdo, por lo que si no son tomadas en cuenta, el Legislador local deberá fundar y motivar de manera reforzada las razones que sustenten su negativa o la regulación resultante.

Adicionalmente a todo lo anterior, considero que los efectos de la declaración de invalidez deben ser generales, ya que el municipio participa como parte del órgano de reforma, y el vicio alegado afecta el proceso de reforma constitucional mismo llevado a cabo por el Legislador local; entonces, si no se han cumplido las condiciones de creación normativa, la consecuencia lógica de dicha violación es la inexistencia misma de la reforma constitucional impugnada.

Resulta lógicamente imposible anular el procedimiento legislativo por vicios centrales, como ahora reconocemos que es el derecho a la consulta cuando se trate de municipios integrados por usos y costumbres, y al mismo tiempo pretender darle efectos jurídicos a

la norma que supuestamente se creó a partir de ese procedimiento viciado”.

Así es como voté en la controversia constitucional 89/2009, que la denominamos “De derecho a la vida” del Estado de Querétaro, donde se declaró una reforma constitucional inválida por vicios centrales del procedimiento legislativo.

Por estas razones, señor Presidente, compañeros Ministros, coincido en algunas partes del proyecto de la señora Ministra, me separo, como vieron ustedes, de manera importante de los fundamentos y el conjunto de razones que se dan, y sí creo que los efectos a los que debiéramos llegar, en caso de declararse la invalidez de este proceso, debieran ser otros muy distintos. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Cossío. Señor Ministro Sergio Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias, señor Ministro Presidente. En este asunto que estamos analizando, el Municipio actor, el Municipio de Cherán en el Estado de Michoacán, hace valer la invalidez de la reforma a algunos artículos constitucionales del documento fundante del Estado de Michoacán, por estimar que en el proceso de creación de éstos se vulneró su derecho de consulta previa como pueblo indígena.

La ponencia que nos presenta la señora Ministra Luna Ramos, en el sentido de declarar la invalidez de esta reforma que se impugna, yo la comparto, pues tal y como lo menciona el proyecto se debe retomar lo preceptuado por el artículo 1º de la Constitución Federal, el cual establece que las normas relativas a

los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Así, haciendo una interpretación armónica del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales de países independientes y el citado precepto constitucional, yo deduzco que sí existe un derecho a la consulta previa en los procesos legislativos que atañen a las comunidades indígenas, el cual en el caso que analizamos no se respetó, por lo que la reforma impugnada es inconstitucional en lo relativo a los efectos que pudieran derivarse para el Municipio actor al ser de gran trascendencia darles tal participación. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Sergio Valls. Señor Ministro Alberto Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente. Señoras y señores Ministros, desde luego el caso ha marcado una excepcionalidad y se convierte en un claro desafío al orden constitucional, pues su solución requiere de la armonización de una gran cantidad de instituciones para poder dar respuesta a los cuestionamientos que se han formulado, tanto por quienes intervienen en esta controversia constitucional como por la esencia de la propia Constitución y el respeto particular al artículo 2º de la Carta Magna, el cual entiendo – como lo hace el proyecto– fue vulnerado; sin embargo, expreso severas dudas respecto a la forma en que se arriba a este resultado; para ello comenzaré –a propósito del régimen excepcional que reviste esta determinación– desde el tratamiento dual que se ha tenido que implementar en el análisis de este

asunto; esto es, al municipio en cuestión se le ha tenido que visualizar desde su conformación política propia de un municipio, integrada por un Ayuntamiento de construcción jurisprudencial cuyas autoridades llegan a ejercer la representación del mismo a través de un mecanismo diferente al establecido legalmente; esto es, sobre la base de usos y costumbres, en donde se le ve como Ayuntamiento, pero para efectos de un interés legítimo se le ve como una comunidad o pueblo indígena; esto es, en función de la defensa de algunos intereses que no corresponderían en su condición de Ayuntamiento, ya desde ahí el enigma se conflictúa.

No debemos olvidar que esto surge precisamente de los efectos de una sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en donde pudiéramos distinguir con toda claridad dos grandes ejes: uno, la posibilidad de reconocer los usos y costumbres como una forma de acceder al poder, diferenciando todos aquellos que derivan del propio régimen constitucional y legal en la conformación de los Ayuntamientos. Esto, desde luego, plantea otras problemáticas, principalmente la manera de hacer embonar, empatar, un sistema de usos y costumbres que da motivo a lo que hoy conocemos como un Concejo Mayor de carácter municipal con el resto de la legislación que establece una estructura tipo para los propios municipios; citar simplemente como ejemplo la representación legal de éstos. Es común denominador en la legislación local de todas las entidades federativas darle a un síndico esta representación legal, la cual, en el caso concreto no existe.

Desde luego que la armonización corresponderá específicamente a cada Legislatura para encontrar el régimen legal más acorde y poderle entregar a cada uno de estos municipios, conformados sobre la base de usos y costumbres, la funcionalidad necesaria;

y, por tanto, las adaptaciones concretas que nos permitan hacerlo entender como lo que es, un Ayuntamiento por equiparación.

Éste era uno de los principales efectos de la sentencia; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación creó un régimen excepcional, prevaleciendo el sistema de usos y costumbres para el nombramiento y elección de quienes habrán de representar democráticamente a estas comunidades integradas formalmente como un municipio, pero otra parte de la sentencia reconoce que el Estado de Michoacán no obstante haber pasado diez años de la reforma constitucional que modificó el artículo 2º de la Carta Suprema, no había un avance en esa materia, esto es, no se había armonizado la legislación local, en razón de los nuevos lineamientos contenidos en la legislación federal, de ahí que uno de los efectos, quizá más importantes de esta sentencia no sólo era el reconocimiento de cómo acceder al poder en un determinado municipio regido por usos y costumbres diferenciados del entorno general para los otros municipios, sino la obligación del Congreso para practicar esta armonización.

Una vez que esta sentencia es dictada y se convierte en cosa juzgada, como aquí se apuntó el día de ayer, se pasa al cumplimiento y el cumplimiento inicia con la posibilidad de la elección en este municipio, en concreto de las autoridades que lo representen a través de los sistemas que ya se ha dado cuenta en el propio proyecto.

Posteriormente, la Legislatura se obliga precisamente a llevar a cabo esta armonización y es de donde surge la reforma constitucional local, que es traída al análisis de este Máximo Tribunal a través del mecanismo de controversia constitucional.

Esto es, el mismo acto que es producto de una sentencia jurisprudencial, ya una vez existiendo, es traído al escrutinio de orden constitucional por el propio municipio conformado a propósito de la sentencia que también ordenó la reforma constitucional.

Esto nuevamente nos lleva a la dualidad. Hemos estado viendo entonces al municipio como municipio en función de su legitimación para controvertir, y al municipio como comunidad indígena para poder controvertir específicamente un tema que tiende a ver si es que se ha respetado esta condición que envuelve y caracteriza a las comunidades y pueblos indígenas; desde luego que si la decisión de este Tribunal participara finalmente, como yo creo que debe ser, sobre la invalidez de la reforma constitucional, sobrevendría el incumplimiento de la sentencia del Tribunal Electoral.

Esto es, el Tribunal Electoral consideró cumplida la sentencia en la medida en que la Constitución local armonizó con la Constitución federal, eso no cabe duda, tan es así que el propio expediente da cuenta de la existencia de informes por parte de las autoridades locales al propio Tribunal Electoral, de cómo se vino cumpliendo su fallo, más aún un incidente de inconformidad resuelto precisamente de forma infundada en la medida en que se consideró que estaba cumplida la sentencia del tribunal, y esto me parece importante por aquello de la ayer expresada, cosa juzgada, el propio Tribunal Electoral determinó que lo que sucedió era suficiente para tener por cumplida su ejecutoria.

Desde luego que esto no implica que se cierren cualquier otro tipo de caminos para combatir este cumplimiento, me parecería que la sede natural del cumplimiento o el incumplimiento, tendría

que ser precisamente la de aquel tribunal que ordenó que esto se hiciera, sin embargo, la versatilidad de las disposiciones constitucionales también permite llegar a un punto en donde una controversia constitucional incide en el mismo apuntamiento y puede en todo caso dar competencia a un tribunal distinto para que como aquí se hace, pueda pronunciarse sobre la regularidad constitucional entre otras cosas, un acto surgido del cumplimiento de una sentencia de otro tribunal.

La experiencia ganada en este año y meses en este Tribunal Pleno, me ha permitido advertir que es a veces conveniente aun estudiándose a fondo, por lo menos apuntar un poco hacia el tema de los efectos, no porque quisiera traerlos a cuento sobre una base definida de análisis, sino porque a veces unos están tan comunicados con el propio fondo que de no considerarse algunas aparentes imprecisiones, pudiera generar conflictos finales, traigo simplemente a memoria el caso del arraigo en donde la determinación de los efectos fueron eminentemente más difíciles que el propio tema competencial ahí asumido, y por qué voy a los efectos, recuerdo nuevamente la sentencia del Tribunal Electoral; el Tribunal Electoral expresa vía reclamo que son diez años en donde la legislación local no se había armonizado tal cual lo ordenó el Congreso Constituyente para declarar la vigencia de los derechos de este tipo de comunidades, y es ese fallo el que lleva a la realidad esta armonización.

Desde luego que lo que se pretende es que la legislación local, de acuerdo a las condiciones y características propias de esa geografía, la legislación federal simple y sencillamente se concrete en las necesidades reales de cada comunidad. No será lo mismo la forma en que éstas se desarrollen en una comunidad

eminentemente agrícola, frente a las que suceden en las comunidades eminentemente industriales.

Es claro que este tipo de circunstancias tendrá que ir moldeando y permeando para que cada Legislatura constitucional local, haga las adaptaciones sobre un esquema general contenido en la Constitución.

Cierto es entonces que el fenómeno más importante que apunta la sentencia del Tribunal Electoral, es: no hay legislación, tienen que hacerla.

En el procedimiento de manufactura de esta reforma se involucra el tema central de esta controversia, no nos dieron participación como comunidad indígena, no tanto como Ayuntamiento, en esto quisiera hacer por lo menos un pequeño paréntesis, si esto es un Ayuntamiento; es decir, un municipio, queda claro que la Constitución local le da participación a los municipios para que una vez aprobada por la Legislatura, una reforma constitucional, ésta sea sometida a la consideración de los Ayuntamientos, a efecto de lograr la mayoría necesaria y se publique como tal, “reforma constitucional”.

En autos consta que una vez aprobada por la Legislatura esta reforma constitucional, se intentó comunicar y notificar a los Ayuntamientos; en este caso concreto, la autoridad correspondiente demandada, expresa no haber podido notificar en la medida en que no se permitió el paso a los notificadores, precisamente a la Comunidad de Cherán, sobre la base de una inconformidad respecto del propio tema que había involucrado la reforma constitucional, esto es, se intentó hacer la notificación al Ayuntamiento y ésta no se pudo practicar.

No obstante lo anterior, y como bien lo apuntó el señor Ministro Cossío Díaz, parecería que esto no puede quedar simple y sencillamente resuelto sobre la base de que la mayoría de los municipios en el Estado de Michoacán, aprobaron la reforma y con ello privara una comunidad del derecho constitucional a participar inicialmente en la discusión de todos estos temas, como lo supone el propio proyecto, sobre la base de una serie de consultas a las cuales las partes les dan un calificativo diferenciado. Las autoridades demandadas consideran que no fue simulación alguna. El actor en la controversia considera que fue una verdadera simulación, pero eso es motivo de reflexión posterior.

Por ahora, sólo quisiera destacar el tema principal de esta segunda parte de la sentencia, obligar a que la Legislatura armonizara su Constitución y leyes al Pacto federal, y en esa medida, lo produjo. Este resultado es motivo hoy de una controversia constitucional.

Dije por qué se puede uno acercar y aproximar a los efectos, precisamente porque si los efectos fueran tal cual se plantean, la declaratoria de invalidez y en ese sentido no tener por vigentes para el Municipio de Cherán, las disposiciones constitucionales, volveríamos a lo que trató de atajar el Tribunal Electoral, seguiría sin legislación armónica con la Constitución.

No es el caso simple y sencillamente de quitar de encima la aplicación de una ley a un municipio, sino la obligación que deriva de la propia Constitución de legislar en el ámbito local para armonizar y aterrizar esta reforma en función de las necesidades de cada comunidad.

Una invalidez así, como la propuesta en el proyecto, lo único que haría es privar de vigencia la reforma constitucional local al Municipio de Cherán; sin embargo, el resultado final sería entonces el mismo con el que se inició la controversia. No hay legislación aplicable que desarrolle el Pacto federal a esa específica comunidad.

Contrastar esto con el régimen que nos ocupa, nos llevaría a decir, ¿es entonces, el momento en el que tendríamos que avanzar bastante más que lo que la ley indica, sobre el tema de la invalidez? La invalidez que en el caso concreto sólo supone que se declare ésta como tal y que el efecto de la norma no pese en el municipio, dado que se trata de un municipio que cuestiona a la Legislatura estatal, pero si esto simplemente se diera así, el resultado entonces no tendría ningún beneficio a la comunidad de ese municipio porque no tendrían la legislación a la que tienen derecho no sólo por el orden constitucional, sino porque una sentencia del Tribunal Electoral así lo ordenó; desde luego, que la sentencia del Tribunal, no lo ordenó sólo para el Municipio actor entonces, sino a todo el Estado.

Entonces, me pregunto será acaso que una controversia constitucional, que ya de por sí es excepcional en tanto analiza el acto dictado en cumplimiento de una sentencia de un tribunal también constitucional para esos efectos, hoy revisa el resultado de esa sentencia, anula en función de lo que aquí se apunta, su contenido, y el único régimen que prevalece es que en Michoacán hay una armonización al estilo de lo que hizo la propia Legislatura, para todos los municipios, pero el actor no la tiene, y quiere decir entonces que regresamos precisamente al punto de donde surgieron estas controversias.

Cierto, resulta una, los usos y costumbres, eso ya llevó a un resultado, ese resultado fructificó y cristalizó ¿a qué punto? Incluso al de tener hoy la posibilidad de que ese gobierno, equiparado a un Ayuntamiento, abrió una controversia constitucional; esta controversia hoy, debe entender si en la sentencia dictada por el Tribunal Electoral produjo el resultado correcto o no lo produjo.

Por eso es que yo apuntaba hace un momento, el caso en su tiempo, en su circunstancia, también fue analizado por el Tribunal Electoral, quien declaró infundada una incidencia, en donde se argumentaba el incumplimiento de la ejecutoria, insisto, la versatilidad del sistema hoy ha permitido que sea este Tribunal Constitucional, quien a través de la controversia respectiva, revise el resultado de ello; sin embargo, mi preocupación va más en función que si sólo declararon invalidez como lo ordena la norma, o en este caso la declaración de invalidez llevaría a volver las cosas exactamente a como estaban el día que el Municipio de Cherán acudió ante las autoridades jurisdiccionales, pidiendo que se desarrollara el texto del artículo 2° constitucional. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias, señor Ministro Presidente. Mi intervención es muy concreta, me voy a referir únicamente al fondo, no voy a abordar los temas de los efectos en este momento, tampoco lo discutido el día de ayer en cuanto a la legitimación del municipio indígena.

Mi comentario es que estoy absolutamente de acuerdo con el sentido del proyecto, simplemente haría una sugerencia. En la página sesenta y tres del proyecto, en el primer párrafo, mi sugerencia simplemente sería cambiar una palabra y agregar una oración.

El primer párrafo, en la página sesenta y tres dice: “La norma internacional aquí invocada sí establece en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa; por ello, en respeto a su contenido y a lo dispuesto en el artículo 1° de la Carta Magna, la legislatura local, tiene el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para escuchar a los representantes”. Yo sugeriría cambiar la palabra “escuchar” por “consultar a los representantes”, y continua el párrafo: “de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente”. Y la oración que propondría yo agregar inmediatamente después de este párrafo, sería la siguiente: “Dicha consulta debe de llevarse a cabo de manera previa, libre, informada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un consenso”.

Recojo este estándar mínimo del amparo en revisión 631/2012, resuelto por la Primera Sala, bajo la ponencia del señor Ministro Jorge Pardo Rebolledo. Eso es todo, señor Ministro Presidente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Señora Ministra Olga María Sánchez Cordero, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias, señor Ministro Presidente. Comparto lo que acaba de decir el señor Ministro Cossío Díaz, y que pienso que la resolución, la

propuesta de la señora Ministra, sí debería contener alguna alusión a estos dos casos de la Corte Interamericana, que habla de Saramaka Vs Surinam y el de Sarayaku Vs Ecuador.

Adicionalmente también estaba yo en la misma línea que el señor Ministro Alfredo Gutiérrez; es decir, yo propondría también rescatar los criterios que han sido establecidos por la Primera Sala, entre otros este amparo en revisión 631/2012, porque en este asunto la Primera Sala señaló que el derecho fundamental a una consulta previa de los pueblos, consiste en una forma de garantizar a los pueblos y comunidades indígenas su participación efectiva, de conformidad con sus costumbres y sus tradiciones, en toda medida administrativa o legislativa que se lleve a cabo dentro de su territorio y que pudiera ser susceptible de afectarlos.

Y para esto, la Primera Sala en esa resolución dijo: “Dicho derecho consiste en garantizar que los miembros del pueblo o la comunidad indígena se beneficien razonablemente de toda medida administrativa o legislativa que se lleve a cabo dentro de su territorio, y que dicho derecho consiste en garantizar que no se emitirá ninguna determinación dentro del territorio de pueblos y comunidades indígenas, a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces bajo la supervisión del estado realicen un estudio previo de impacto social y ambiental”.

Todo lo cual implica dotar a los pueblos y comunidades indígenas de una protección especial a través de la cual el estado se encuentra obligado a realizar previsiones destinadas a determinar e informar las consecuencias de toda medida administrativa o legislativa llevada a cabo por él y respecto al cual pudiera privar a los pueblos o comunidades indígenas que habitan dentro de su

territorio del goce de alguno de sus derechos. En esta tesitura, sí me gustaría que se rescatara el precedente de este amparo en revisión.

Por otro lado, conviene precisar que el Comité de Derechos Humanos relativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en sus observaciones finales al Estado mexicano manifestó que, textual cito: “También debe de optar de todas las medidas necesarias para garantizar la consulta efectiva de los pueblos indígenas para la adopción de decisiones en todos los ámbitos que repercutan en sus derechos, de conformidad con el párrafo segundo, del artículo 1º, y el 27 del Pacto”.

Y, por último, no es obstáculo lo anterior, que la Constitución Política del Estado de Michoacán no prevé un proceso de reforma constitucional en el cual se contemple la consulta a los municipios indígenas, toda vez que esto –desde mi óptica personal– no es relevante, puesto que el citado convenio de la OIT, a que se ha hecho mención en varias ocasiones, específicamente el señor Ministro Cossío, obliga a los diferentes órganos del Estado mexicano a cumplir, y de ahí que sea precisamente obligatorio para el Estado de Michoacán tomar en cuenta sus opiniones, previo a la emisión de ordenamientos locales.

Señor Ministro Presidente, con esto daría por terminada esta intervención, y haciéndole una manifestación a la Ministra para ver si rescata este precedente de la Primera Sala. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señora Ministra. Doy la palabra al señor Ministro Fernando Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias, señor Presidente. Como lo esboqué ayer, tengo una diferencia esencial desde el punto de vista constitucional. Obligado por las votaciones me voy a referir al fondo, y de antemano manifiesto que no estoy de acuerdo con el sentido del proyecto y creo que se debería declarar infundado.

Como lo mencionó el Ministro Cossío, y yo he sostenido la misma posición, estimo que la controversia constitucional está diseñada para conflictos básicamente de competencia con todas las variables que pueda haber en relación a esto, y no para defender derechos humanos, una primera precisión.

Consecuentemente, aquí lo que se debe determinar es, si respecto de este municipio hay una violación de competencias o al ejercicio de esas competencias y facultades. El Ministro Cossío, yo lo esboqué desde ayer, sostiene una posición que no comparto y voy a decir por qué: ayer mencioné que estamos hablando de municipio libre que es un orden de gobierno conforme a nuestra Constitución Política.

Tengo para mí que pueblo indígena, comunidad indígena y municipio son dos instituciones que si bien se vinculan por diferentes razones, particularmente pueblo con comunidad tienen características diferentes, tan es así, que la Constitución reconoce a las comunidades como entidades de interés público; no a los pueblos porque pueden estar, como sucede en nuestro país y en nuestro territorio, alojados en diferentes lugares y forman parte del mismo pueblo; y puede haber municipios, como es el caso del que comentamos, en que puede haber miembros de diferentes pueblos indígenas asentados, inclusive en una comunidad que se volvió uniforme, y esto se da en muchos

lugares de la república; el Distrito Federal es un caso prototípico de esto, en donde en el Distrito Federal seguramente encontramos asentados indígenas de todos los pueblos o de mayoría de los pueblos que existen en México.

Ahora bien, partiendo de esto, creo que el Municipio como orden jurídico constitucional tiene un marco específico de competencias y de facultades, inclusive, no estoy cuestionando la obligación que habría de consultar a las comunidades y pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT está dirigido a eso, a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas.

Aquí este Pleno resolvió, a pesar de que lo cuestioné, que se parte de la base que estamos en presencia de un municipio; ahora bien, acepté y lo sigo reiterando que hay municipios mayoritariamente indígenas, nuestra Constitución en ninguna parte reconoce el municipio indígena -nuestra Constitución Política- de hecho, y por eso traje el documento primigenio, ni siquiera es lo que se pactó entre el Gobierno Federal, sino lo que plantearon en los Acuerdos de San Andrés Larraínzar en Chiapas, lo que se buscaba y leo nada más dos párrafos que me parecen esenciales para acreditar que nunca se pretendió que hubiera municipios diferentes a los que ya existían; en la parte correspondiente se señala: “se propone la integración del municipio con población mayoritariamente indígena no como un tipo diferente de municipio, sino como aquel que en el marco del concepto general de esta institución política permita, por un lado, la participación indígena en su concepción e integración y al mismo tiempo fomente e incorpore a las comunidades indígenas a la integración de los Ayuntamientos”. No establecían ninguna otra forma diferente de gobierno, ni de integración.

Quiero precisar que a la luz de las discusiones de ayer, revisé de nueva cuenta directamente la resolución del Tribunal Electoral y la determinación del Congreso; la resolución del Tribunal Electoral se refiere exclusivamente a la elección por considerar a ese municipio como mayoritariamente indígena; y consecuentemente, establecer que debería hacerse conforme a sus usos y costumbres, de ninguna manera se refirió a la consulta que está impugnada en esta controversia, evidentemente sí señaló que el Estado no había actualizado su legislación y le dio un tiempo para hacerlo, pero me parece muy importante ratificar que estaba dentro de la lógica de la Organización Política del Estado Mexicano; en la parte medular dice: “en el supuesto que para el primero de enero de dos mil doce no se haya definido o determinado a la autoridad municipal de Cherán, el Instituto Electoral de Michoacán, deberá informar al Congreso del Estado, para que, en ejercicio de sus facultades, para la debida integración del Ayuntamiento del Municipio de Cherán, conforme a lo establecido en el artículo 44, fracción XX de la Constitución local, designe a los miembros del órgano municipal provisional, para lo cual deberá respetar el derecho de consulta de la comunidad. La elección de los integrantes del ayuntamiento del Municipio de Cherán, sólo podrán celebrarse hasta que las autoridades den pleno cumplimiento a lo establecido en la presente ejecutoria”. La resolución del Tribunal estaba dirigida específicamente a la elección de las autoridades municipales conforme al régimen constitucional y conforme al régimen estatal constitucional para que eligieran esto. De igual manera el Congreso ante el planteamiento que se le formuló y en cumplimiento de esa ejecutoria, lo que hizo fue expedir un decreto en donde nombró a un Concejo Municipal, y lo nombró y lo vuelvo a leer expresamente de la siguientes manera: “el Concejo Municipal designado, tendrá las atribuciones, facultades

y obligaciones establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo y demás legislación aplicable para los Ayuntamientos”. Consecuentemente, en ningún momento se estableció una determinación que no fuera conforme a la estructura constitucional que tenemos establecida.

Ahora bien, lo que más me preocupa, y lo señalé, y ahora lo retomo, es que en el caso estamos hablando de un municipio así reconocido; y que consecuentemente, debe sujetarse a este marco constitucional y legal que lo rige, por qué, también lo enuncié, no hay ningún municipio exclusivamente de población indígena en el país; lo verificamos, en la página de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y en el caso Cherán, según esta página oficial, más de la mitad o la mitad de la población no se asume indígena; consecuentemente, el municipio tiene una diferencia medular como orden de gobierno, a lo que es la comunidad y el pueblo indígena.

En muchos municipios hay comunidades y pueblos indígenas, pero también hay población que no se asume como tal.

En este caso, y no hay discusión —lo dije desde ayer— ya está definido que es un municipio que se rige por usos y costumbres para la integración de sus autoridades, y eso lo dejo de lado, esto es una cuestión que ya causó estado, que es definitiva e inatacable.

Ahora, el punto es ¿en dónde hay la violación de las competencias del municipio?

Respeto muchísimo la opinión y la estructura argumentativa que da el señor Ministro Cossío, y es un punto de vista muy respetable; sin embargo, me parece que son dos cuestiones distintas.

El municipio como tal —y así lo resolvimos también, previamente— no puede defender exclusivamente una parte de su población si no tiene la facultad constitucional y legal expresamente establecida, porque su obligación, insisto, es ejercer sus atribuciones, dentro del territorio que le corresponde, para todos aquellos que estén ahí; independientemente de cómo fueron electas sus autoridades; y esto me parece muy importante, porque el municipio, sea de mayoría indígena o no, debe sujetarse al marco constitucional en todos sus aspectos, entre otros, y lo dice el artículo 2º constitucional, expresamente: respetar todos los derechos humanos de toda persona, dentro de su territorio; esto va dirigido a las comunidades y pueblos indígenas; consecuentemente, con mayor razón, el municipio, tiene obligación de ejercer sus facultades conforme al marco constitucional y legal.

Por estas razones, no encuentro, honestamente, a pesar de que respeto las opiniones que se han vertido, y que hasta ahora han sido mayoritarias, de otra manera, que haya una violación a facultades competenciales del municipio. En ningún lugar existe la obligación, ni a nivel constitucional federal, ni a nivel local en Michoacán, como sí lo hay en otras legislaciones estatales, de que los municipios sean consultados previamente para una reforma como la que aquí está impugnada.

A mí me parece que el respeto al orden constitucional que tenemos establecido, este municipio, como todos los demás que tengan ese carácter, se deben sujetar al marco constitucional y legal que lo rige.

Esto es independiente del derecho que puedan tener los pueblos y comunidades indígenas asentadas en el territorio, en este caso el Municipio del Cherán del Estado de Michoacán de Ocampo, a que se les consulte.

El tema aquí que se está abordando es si hay violación de las competencias del municipio, y con el mayor respeto a las otras opiniones, no encuentro en dónde se violenta la Constitución General de la República, o la Constitución local y las leyes de los Estados, en este aspecto.

Por esas razones, votaré en contra del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro Fernando Franco. Continúa a discusión. Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Yo estoy de acuerdo con la propuesta sustancialmente que se propone. Considero que no es una cuestión accidental o desvinculada de la constitución del municipio mismo en estas condiciones, como si el municipio, una vez que se conforma con las autoridades que le autorizó, le obligó —inclusive— reconocerse, el Tribunal Federal Electoral, ya pasaran a un segundo plano una vez conformadas las autoridades internas.

Decía el señor Ministro Franco, que independientemente de la forma en que fueron seleccionadas o electas las autoridades del municipio, no pasa de ser más que un municipio, como cualquier otro de los municipios que existen en el país, que se ajusta sustancialmente a los preceptos contenidos en el artículo 115 constitucional.

Creo que en efecto no hay una disposición específica o clara que determine que existen este tipo de municipios indígenas con algunas características especiales; sin embargo, entre la interpretación del artículo 2° constitucional y el propio 115, desde luego, aplicando los principios ahora sustentados en el artículo 1° constitucional, sí estamos en presencia de lo que para mí calificaría como un municipio *sui generis*, y es un municipio *sui generis*, precisamente por la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, este municipio se conformó como reconocimiento a su constitución intrínseca de una comunidad indígena, y esto no puede desaparecer e ignorarse una vez que el municipio ya se conformó de esta forma. El municipio sí se constituye como una figura política que está prevista en la Constitución, pero en la práctica, en la realidad, este municipio tiene características especiales, en este caso, entre la resolución del Tribunal y la elección de sus miembros, de tal modo que la posibilidad de que el municipio defienda a su vez los derechos de los pueblos indígenas que lo conforman, porque este municipio se conforma precisamente de la población indígena, que le fue reconocido ese derecho para conformarse por un tribunal como cosa juzgada; por eso pienso que esta entidad no sólo se debe limitar a actuar como cualquier otro municipio, defender las competencias que se establecen genéricamente para todos los municipios, sino también para defender los derechos de los pueblos indígenas que lo conforman

intrínsecamente, que le dieron origen, inclusive, a su conformación, conforme a la resolución del Tribunal Electoral, y que, desde luego, no son el común de los municipios que se constituyen en este país, pero sí, en este caso en particular, y precisamente por las resoluciones que han rodeado su conformación, se le debe reconocer un carácter especial, que pudiéramos llamar un municipio indígena, en el que la conformación de su existencia es precisamente condicionada por el pueblo indígena que le ha sido reconocido por sentencia del tribunal.

De esta manera, pienso que puede y debe el municipio como tal hacer valer los derechos de la comunidad indígena que lo conforma, que le da la sustancia misma que lo crea, no bastaría con que se le aplicaran los principios generales de cualquier municipio y establecer a ver qué competencias son las que se pueden afectar en una controversia constitucional, como la que estamos conociendo, sin desconocer también los derechos del pueblo indígena que lo conforma y que ha sido reconocido y exigido por el Tribunal Electoral en una sentencia específica, es para mí, un municipio *sui generis*, que le da esa oportunidad para defender no sólo las condiciones de cualquier municipio, sino en especial la del pueblo indígena que lo conformó, y que así se determinó en resolución.

Por eso, sustancialmente estoy de acuerdo con el proyecto de la señora Ministra Luna, quizás con algunas variantes argumentativas, pero sí considero que al momento en que no se le dio la participación no sólo como un municipio para participar en la aprobación de una reforma constitucional estatal, sino además no se le dio la oportunidad de que fueran consultados – como bien decía el señor Ministro Gutiérrez– para que pudieran

encontrarse los consensos o las anuencias necesarias para la defensa de los derechos de la comunidad indígena que lo conforma, que le da la esencia misma a este tipo de municipio *sui generis*, insisto.

De esta manera, votaré a favor del proyecto y quizá formularé algún voto concurrente al respecto. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Aguilar Morales.

Vamos a adelantar estos cinco minutos el receso, para continuar con el debate y no interrumpir precisamente las futuras exposiciones.

Vamos a un receso.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 12:55 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:20 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Vamos a continuar. Hace uso de la palabra el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por favor.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias, señor Ministro Presidente. Quiero exponer brevemente las razones que me llevan a compartir el proyecto de la señora Ministra Luna Ramos.

Ayer, cuando iniciamos la discusión del presente asunto, se hacía énfasis en la cuestión de que hay determinaciones tomadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, en este caso, por el propio Congreso del Estado de Michoacán en cumplimiento a la sentencia del Tribunal de la Sala Superior que no estamos en condiciones de cuestionar o de modificar en la resolución de esta controversia constitucional y, en realidad, detrás de todas estas resoluciones y determinaciones está el dar cumplimiento a un régimen especial de protección que se estableció a nivel constitucional para las comunidades y pueblos indígenas, es con base en este régimen de protección establecido en el artículo 2º constitucional y, desde luego, en este caso complementado con las disposiciones de fuente internacional, como es el Convenio 169 de la OIT, decía yo, es en aras de honrar esta protección establecida a nivel constitucional que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reconoce a una comunidad indígena, el derecho a elegir a sus propias autoridades con base en sus usos y costumbres.

El Congreso del Estado, cuando cumple con esta determinación, le asigna a estas autoridades que se van a nombrar en esta comunidad o pueblo indígena, las funciones, equiparándolo como si se tratara de las facultades de cualquier municipio.

Ayer se comentaba esto para justificar el tema, tanto de la legitimación activa como de la procedencia de la controversia constitucional, y ahora cuando analizamos el fondo del asunto en el que estas autoridades de Cherán del Estado de Michoacán vienen a la controversia constitucional, cuestionando una reforma constitucional local bajo el argumento de que como comunidad indígena no se les respetó el derecho que tienen a ser

consultados cuando se va a emitir una medida legislativa, que de alguna manera los afecta, seguimos en el mismo ámbito de protección que establece el artículo 2° constitucional; es decir, en cumplimiento al artículo 2° constitucional se le reconoce a esta comunidad indígena su derecho a elegir a sus propias autoridades; en respeto a este derecho, al establecido en el artículo 2° constitucional, el Congreso del Estado dice que esas autoridades, primero que fueron nombradas como un comité y luego que fueron electas por la propia comunidad, se les equipara en sus atribuciones a un municipio, y ahora acuden a la controversia constitucional, alegando nuevamente protección al régimen especial que tienen de protección por tratarse de un grupo vulnerable, porque se trata de una comunidad indígena.

El planteamiento que hace el señor Ministro Franco González Salas me parece técnicamente impecable; es decir, tiene toda la razón, hay criterios de este Tribunal, en donde se ha establecido que las controversias constitucionales, los municipios cuando son sujetos activos, no tienen la posibilidad de alegar violaciones a derechos de particulares, sino sólo violaciones a su esfera de competencia municipal.

También ya se ha dicho reiteradamente que estamos en presencia de un caso *sui generis*, y un caso excepcional, porque en este caso, la comunidad indígena que viene solicitando la protección a sus derechos, ha sido constituida o se le ha equiparado a una autoridad municipal, y en esa medida, aprovechando la vía de la controversia constitucional, viene a plantear una afectación, señala el Ministro Cossío que aquí debe equipararse el tema de la afectación a la comunidad indígena con un tema competencial propio del municipio.

Creo que la afirmación es complicada porque en realidad no viene cuestionando una afectación a su esfera competencial, viene alegando, que se respeten los derechos que constitucional y convencionalmente tienen establecidas las comunidades indígenas, a ser consultados ante una reforma legislativa que afecta sus derechos o que tiene relación con estas comunidades indígenas.

Y es *sui generis*, porque en este caso, esta comunidad indígena es la misma que fue a solicitar que se le reconociera el derecho a nombrar a sus propias autoridades, es la misma a las que se les determinó que estas autoridades electas conforme a sus usos y costumbres están equiparadas a un Ayuntamiento; y ahora, esta misma comunidad indígena, a través de las autoridades que eligieron con base en sus propios usos y costumbres, viene alegando que se respete el régimen de protección que está establecido en la Constitución para ellos, y en esa medida, que ante una reforma constitucional local, no les fue respetado el derecho a la consulta que tienen reconocido, en este caso, en un tratado internacional, en el Convenio 169 de la OIT.

Técnicamente, me parece impecable el planteamiento del señor Ministro Franco, porque dice aquí: “ya dijimos ayer que son municipio para efectos de la procedencia y de la legitimación de la controversia constitucional”; y él concluye con toda pulcritud: “si son municipio, entonces, no les podemos reconocer el derecho para que defiendan derechos humanos o particulares sino solamente su esfera de competencia”.

Aquí, lo que no podemos perder de vista, es precisamente la característica *sui generis* del caso, porque en este caso la comunidad indígena es la misma que viene ahora a través de

autoridades que ellos mismos eligieron, a través de la vía de la controversia constitucional, que ayer ya se votó por mayoría, que sí es procedente, y que sí están legitimados, a defender su ámbito de derechos que tienen protegidos a nivel constitucional y a nivel internacional.

Creo que el problema se suscita, porque si somos muy estrictos, diríamos: o son una comunidad indígena o son un municipio, porque si decimos que es una comunidad indígena, entonces no tendrían la vía de la controversia constitucional a su alcance para reclamar estos derechos; y si decimos que son un municipio, entonces no están legitimados para hacer valer defensa o protección de derechos individuales, o en este caso, colectivos indígenas, porque no tiene que ver con su competencia constitucional.

Creo que en este caso, tenemos fundidos en una misma entidad a la comunidad indígena y a las autoridades a las que se les ha equiparado a un municipio; y en esa medida, y en la lógica y este contexto de protección al régimen constitucional y convencional de protección que tienen las comunidades indígenas, no podríamos ahora decirles: mira, sí se te respeta ese derecho para que nombrarás tus autoridades, para que esas autoridades equipararán a unas municipales, pero ahora te digo yo que como ya eres municipio, entonces, ya no tienes el derecho de venir en una controversia a alegar la defensa de esta otra prerrogativa que se establece para ti que es a ser consultado frente a una modificación legislativa que le afecta.

Me parece que en la lógica de la protección —y quiero también hacer énfasis, y lo dice el proyecto— en este caso no estamos en presencia de un conflicto entre normas constitucionales y normas de fuente internacional, porque en este caso se enuncia la protección a las comunidades indígenas, a los pueblos indígenas, y no hay —desde mi perspectiva— ninguna restricción expresa establecida en el artículo 2º constitucional ni en ningún otro, sí hay la posibilidad de hacer una protección más amplia con base en la aplicación de la norma de fuente internacional, que es el Convenio 169 de la OIT que establece que cualquier medida administrativa o legislativa que les afecte, antes de ser implementada, tiene que pasar por la consulta de estas comunidades.

Así es que, creo que las particularidades del caso, a mí me hacen compartir la propuesta —insisto—, porque si no, les estaríamos cerrando esta posibilidad para hacer valer sus derechos como comunidad indígena, y han llegado hasta este punto, porque antes se les ha venido protegiendo y se les ha venido estableciendo la facultad de llegar hasta acá, y ahora les decimos: ¡Ah! no, es que ahora ya eres municipio, y entonces como municipio ya no tienes derecho a seguir defendiendo tu ámbito de protección a tus derechos reconocidos; me parece que estaríamos poniéndole un obstáculo a este contexto integral de protección a las comunidades indígenas, y en esa medida comparto el proyecto; me sumaría a la petición que había hecho el señor Ministro Gutiérrez de no solamente quedarnos con el tema de que esta comunidad o este pueblo debe ser escuchado, sino que en realidad debe de haber una consulta, y esa consulta implica, entre otras cosas, y en términos del artículo 6º del Convenio 169 de la OIT, lo leo textualmente: “Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio, deberán

efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. No es solamente escucharlos, es toda una labor de convencimiento en relación con las medidas que se pretenden implementar, y esto es —insisto— hacer referencia literalmente a lo que establece el propio Convenio en su artículo 6.2. Así es que, en esa medida, también me sumaría a esa petición, y por las razones que he expresado estaría de acuerdo con el sentido del proyecto. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Arturo Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias, señor Ministro Presidente. No había pedido el uso de la palabra, porque quería escuchar los diferentes planteamientos de las señoras y de los señores Ministros, porque me parece que éste es un asunto muy trascendente, no solamente por el caso en concreto del municipio que nos ocupa, sino porque —en mi opinión— es un precedente muy importante para determinar los alcances y la forma cómo juegan los derechos de los pueblos indígenas cuando éstos se constituyen en municipio, de entrada, si puede haber o no la posibilidad de que haya municipios indígenas. De tal suerte que, estimo que lo que decidamos en este asunto, más allá de la validez o invalidez del caso concreto, los argumentos y el precedente son muy trascendentes.

He escuchado con mucha atención todas las intervenciones, particularmente la del señor Ministro Franco, que es el único que de manera expresa se ha manifestado en contra del proyecto, y me parece que hizo una intervención muy sólida, con muchos

argumentos y fundamentos tanto de los antecedentes como de los textos de la Constitución para llegar a una conclusión de que no puede haber municipios con organizaciones diferentes e incluso se refirió a la conformación de la población, en particular de este municipio; no obstante que considero que son de mucho peso los argumentos, sigo convencido en lo que había adelantado el día de ayer, de que estoy a favor del proyecto, quizás con algunas diferencias argumentativas que podría hacer valer en su caso en un voto concurrente.

En primer lugar, me parece muy importante tomar en consideración que aquí estamos en presencia de un tema que tiene que ver con los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; es decir, estamos en un tema de derechos humanos. Los derechos de los pueblos y comunidades indígenas son derechos humanos colectivos, cuando son el pueblo y comunidades; individuales, cuando son para algún indígena en lo particular. Y este régimen de derechos humanos lo establece de manera muy clara el artículo 2º de nuestra Constitución, en donde se prevén una serie de derechos para estos pueblos y comunidades indígenas y también a partir de una serie de convenios y tratados internacionales que son constitución por mandato del propio artículo 1º constitucional.

Me parece que una interpretación teleológica y sistemática del artículo 2º y del artículo 1º sí nos lleva a concluir –al menos para mí– la posibilidad de que los pueblos y comunidades indígenas tomen una decisión de constituirse en un municipio indígena o en un municipio de población indígena; me parece que éste es un derecho que está garantizado por la autodeterminación de los pueblos indígenas que consagra el propio artículo 2º constitucional; y me parece también que el derecho a la consulta

se puede derivar también del artículo 2º constitucional, en cuanto dice en el párrafo correspondiente: “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.”

En el Apartado A de este precepto se dice claramente: “Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación, y en consecuencia a la autonomía”, y viene una serie de derechos en donde me parece que válidamente cabe implícitamente el derecho a la consulta que después está desarrollado en el convenio al que se ha venido haciendo alusión por las señoras y señores Ministros; de tal suerte, que creo que este derecho complejo está en la Constitución y también está en este Convenio que tiene rango constitucional.

Si esto es así, coincido con lo que se ha dicho de manera muy expresa claramente, sobre todo en las dos últimas intervenciones del Ministro Luis María Aguilar y del Ministro Pardo Rebolledo; de lo que se trata aquí y de lo que se está doliendo es precisamente de la afectación a este derecho de los pueblos indígenas; este derecho que afecta al municipio en cuanto a que el municipio es indígena porque hubo una determinación de los pueblos indígenas de constituirse como municipio; y con independencia de que yo no he participado de la idea mayoritaria en este Tribunal Pleno de que las controversias constitucionales solamente pueden versar sobre temas competenciales, en mi

opinión no hay ninguna razón constitucional o de ley reglamentaria, mucho menos a la luz del artículo 1º constitucional, que limite este aspecto.

Creo que habría que ver caso por caso, y habrá hipótesis en las cuales un municipio podrá defender derechos humanos, pero en este caso en concreto, me parece que es claro que la defensa se hace en sede, en un derecho del pueblo indígena.

Ahora, también estimo que este derecho de naturaleza indígena colectivo, pero que es como tal un derecho humano, una vez que el pueblo indígena se constituye en municipio también lleva una vertiente competencial, porque esto que en el inicio es un derecho, cuando el municipio ya se constituye como municipio indígena se transforma también en una atribución; de tal suerte que, en mi opinión, tiene una vertiente dual: la vertiente de afectación de derecho y la versión que afecta la competencia en cuanto el derecho colectivo se transforma en una competencia y una atribución del municipio indígena de ser consultado cuando se puedan afectar precisamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

De tal manera que, sobre esta línea argumentativa, yo estoy de acuerdo con el proyecto; me parece que sí se está violando un derecho del pueblo indígena y que este derecho del pueblo indígena puede ser defendido por un municipio que tiene esta característica indígena, ya sea como protector y defensor de los derechos de los pueblos indígenas o ya sea también como protector de su propio ámbito competencial al incursionarse estos derechos precisamente como competencias del municipio.

Y también sugeriría a la señora Ministra ponente que se pudiera desarrollar el derecho con base en lo que se establece en el convenio respectivo y en los términos que ya existen precedentes de la Primera Sala, pero por supuesto que si ella no lo aceptara, yo haría un voto concurrente, me parece que es algo que podría enriquecer el proyecto, pero tampoco creo que sea necesario o indispensable en un asunto de estos, poderlo determinar de manera indefectible y podría eventualmente dejarse a la discusión y a la elaboración de otros precedentes.

De tal suerte, señoras y señores Ministros, reitero que estoy de acuerdo con el proyecto y ya dependiendo de la redacción final y de las cuestiones que acepte la señora Ministra, eventualmente haré un voto concurrente. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias, señor Ministro Presidente. Quisiera referirme a las intervenciones del Ministro Franco y del Ministro Pardo. Creo que el asunto lo tenemos que ver con un mayor detenimiento. Si efectivamente estamos sosteniendo que el asunto es una violación de derechos humanos, en consecuencia, lo que estamos haciendo es modificar un criterio general que está aceptado por una parte muy importante los integrantes de este Pleno, en el sentido de que los órganos del Estado no pueden venir a defender derechos humanos sino cuando estos tengan una afectación de carácter competencial, y éste me parece que es un asunto importante.

No creo que se pueda simplemente decir que se dan transformaciones en las competencias o en los derechos, creo

que es un asunto de definir bien las categorías para saber de qué forma va a tener esto una afectación.

Si éste fuera un amparo, no tendría ninguna dificultad, ninguna, en aceptar que se está presentando una violación de derechos humanos, porque entendería que de acuerdo con el artículo 2º de la Constitución, Apartado A, lo que estarían haciendo los pueblos o comunidades, sobre todo con los cambios del interés y de legitimación que se dio a partir de la reforma de dos mil once y luego la Ley de Amparo, no tendría ningún problema en aceptar que ese pueblo, que esa comunidad está viniendo a la defensa de un derecho humano.

Sin embargo, el problema que tenemos es que estos pueblos y estas comunidades, a mi juicio, ayer lo traté de explicar, a partir de lo que dispone el párrafo quinto del artículo 2º tienen la posibilidad esos pueblos y esas comunidades determinarse, asignarse, constituirse en la condición de un municipio de carácter indígena.

Esta cuestión que se ha estado afirmando reiteradamente de que este asunto tiene un carácter excepcional, francamente no veo dónde esté lo excepcional, puede ser que lo único excepcional es que pasa por una sentencia del Tribunal Electoral, pero en general en nuestro país hay un número muy importante de municipios que tienen reconocidos el carácter indígena y que desde ahí actúan en ese sentido.

Ahora bien, si el sujeto que participa en la controversia constitucional es un municipio y éste tiene el carácter indígena, me parece que en ese sentido lo que viene a defender un municipio es una esfera competencial y tan esfera competencial

la tuvimos en los casos en los que en las tablas de impuestos prediales, por ejemplo, en el caso de Jalisco, varios ayuntamientos que tuvimos que estaban impugnando estas condiciones, consideraban que se les había afectado su esfera competencial porque no habían participado en los procesos de aprobación o no se había dado una adecuada participación o no se les había dado una adecuada respuesta en esos procedimientos legislativos, como en este mismo caso, creo que si el pueblo o comunidad se ha constituido en municipio, el municipio defiende competencias y precisamente la no participación de ese municipio en un proceso legislativo, es lo que a mi juicio está generando aquí la afectación constitucional.

Y éste no es un asunto simple, porque esto va a tener mucho que ver con el tema de los efectos mañana, si lo que se afectó es una esfera competencial, no hay otro remedio que declarar inválida la totalidad del proceso legislativo y la norma que resulta de ese proceso legislativo, si simplemente se está considerando que es una condición de afectación de derechos humanos bajo la modalidad que se quiera, entonces, el efecto es correcto en el proyecto que nos plantea la señora Ministra Luna Ramos, que son unos efectos acotados al municipio afectado; pero no está siendo afectado como municipio, está siendo afectado como una personificación —que no acabo de entender cuál es— pero como una personificación de pueblo o comunidad.

Por eso me parece que es muy importante —al menos para mí— dejar muy en claro que no estoy considerando aquí la condición del derecho humano, sino la actuación nítida, clara, que tiene el municipio porque a través de esa actuación logra el máximo beneficio posible que es la supresión total de las disposiciones que están afectando precisamente su esfera competencial.

Por estas razones, señor Presidente, —se hicieron los comentarios a esta intervención— simplemente quería dejar muy en claro por qué estoy sosteniendo esta línea de pensamiento que mañana o el jueves, cuando votemos los efectos, más bien, se verá clara cuál es la importancia de considerar a uno o a otro sujeto y a una u otra materia, como base de la impugnación. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Cossío Díaz. Señora Ministra Luna Ramos, si me permite, le robo dos minutos a su intervención.

Yo estoy de acuerdo con el proyecto. Vengo desde el principio, con el proyecto de la señora Ministra Luna Ramos. Se me ha hecho interesantísimas las participaciones de las señoras y de los señores Ministros, al emitir sus consideraciones. Yo participo de muchísimas de ellas, y aquí prácticamente, más que emitir cuál sería el sentido de mi voto en su oportunidad, yo daría las razones, no tanto de las caracterizaciones, sino de la importancia y trascendencia que tiene este asunto, y lo que ya se perfila como un criterio de este Alto Tribunal o de varios criterios emitidos en este Alto Tribunal, unos de ellos, ya adoptados en la ocasión anterior, respecto de la legitimación activa y de la procedencia precisamente, tanto que, lo hacen derivar precisamente de la caracterización *sui generis* que se ha dicho aquí, que tiene y reviste este asunto.

Sí es cierto; es cierto en tanto que sí tenemos comunidades indígenas a lo largo y a lo ancho del país, pero no tenemos este binomio que se está dando aquí, un municipio con estas características y también lo que lo hace relevante es

precisamente la configuración de su carácter indígena que surge a partir de una decisión jurisdiccional por el Tribunal Electoral. El Tribunal Electoral le da una configuración indígena a este municipio que transforma también ese carácter especial para incorporar —decíamos el día de ayer— el derecho colectivo de su comunidad, como una competencia municipal, ya es una competencia del municipio, que le permite —y eso lo analizamos en el tema de procedencia— venir a la controversia. No puede venir a la controversia si no se le reconoce ese carácter de una competencia; es una competencia esta transformación del carácter especial que le ha reconocido el Tribunal Federal, éstos son dos criterios importantísimos para efecto de poder venir a dilucidar un competencia aquí, de regularidad constitucional por sentir afectada en función de su carácter de comunidad indígena y municipio, eso es algo importantísimo —creo— del proyecto y el desarrollo que tiene el proyecto.

Ahora bien, en el tema de fondo, ¿qué destaque del proyecto? Precisamente la metodología empleada de hacer el análisis precisamente a partir del artículo 1º constitucional, que esto no es tampoco ordinario, se ha dicho aquí, empieza a realizarse a partir del contenido del artículo 1º constitucional, con la presencia de la norma constitucional y el tratado internacional con igual eficacia normativa, con una función de complementariedad que aquí es evidente. Se analiza el artículo 2º constitucional, en el propio proyecto, y se llega a determinar que tiene una protección de menor calado que los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, para efecto de reconocer el derecho o los derechos de las colectividades indígenas y en este análisis que se hace del proyecto, se determina congeniando artículos 1º, 2º, 115 y la reglamentación internacional, cuál es el ámbito de mayor

protección precisamente en este caso *sui generis* de otro tipo de derechos municipales.

Aquí, en esa amplitud, el proyecto lo desarrolla, claro, en esa situación que nos permite calificarlo de diferente, pero a partir de ahí hace el análisis precisamente de este derecho a la consulta, derecho a la consulta que no ha tenido un buen desarrollo vamos a decir, en nuestro medio, y no solamente en nuestro medio, en la región, y esto se advierte con los reportes de los relatores especiales de la OIT donde se advierte que no solamente México, Ecuador, Colombia, Perú, Brasil, no tienen todavía esa amplitud de cobertura en el tema específico de la consulta, de la consulta a las comunidades para ciertos efectos y para ciertos diseños y actos administrativos, políticas públicas, implementación de medidas legislativas como es el caso.

El proyecto lo desarrolla, desde mi punto de vista, muy bien, con el enriquecimiento y la sugerencia que se ha dado, que siento que fue también una utilización de algo trascendente, en lugar de escuchar que se haga la consulta como es la disposición totalmente del tratado y que nos llevan precisamente a este resultado, decir, si esos son los estándares internacionales, no han sido cumplidos, no han sido cumplidos en esta reforma legislativa, en tanto que no hubo esta situación de buena fe, que está ahí y donde el mismo municipio dice, ha sido suficiente o ha habido simulación en la consulta; entonces no están presentes los estándares o han sido suficientes que llevan a la conclusión que el proyecto propone. Por eso, estoy de acuerdo con este proyecto.

Señora Ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Muchas gracias, señor Ministro Presidente. ¿Me podré pasar unos minutos de las dos de la tarde?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Siento que para no perder la continuidad, no hay ningún problema.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias, señor Ministro Presidente. He escuchado con muchísima atención las participaciones de la señora Ministra y de los señores Ministros, y como han mencionado la participación del señor Ministro Fernando Franco, que es quien ha disentido del proyecto, la he escuchado todavía con mayor atención, porque en algún momento debo de manifestar, con toda honestidad, me hizo dudar.

Quiero señalar por qué sostendré el proyecto y quiero señalar qué es lo que aceptaré de lo que la señora y los señores Ministros me han solicitado.

Creo que el artículo 2º está encaminado a analizar y a regular todo lo relacionado con los pueblos y comunidades indígenas. El artículo 115 está regulando a lo que se refiere justamente el municipio, esa célula que es el municipio.

La tesis que nosotros tenemos implementada en relación con las controversias constitucionales y que tanto hemos hecho mención, nos ha dicho que están legitimados para venir a la controversia, los municipios, pero no necesariamente para hacer valer dentro

de estas controversias constitucionales los derechos de los pueblos indígenas.

Creo que el criterio sigue siendo válido, porque fue ponente el señor Ministro Presidente, y además deja la puerta abierta para decir: solamente cuando se trate de cuestiones relacionadas con atribuciones o competencia, entonces sí deja esa posibilidad; por eso creo que la tesis es correcta y es perfectamente aplicable, y que la salvedad que se establece en la propia tesis, es justamente la que cabe en este caso concreto.

El señor Ministro Fernando Franco decía algo que me parece muy puesto en razón. Los municipios indígenas, no todos son puramente indígenas, ni todos son puramente no indígenas, en algunas partes de la República quizá como en mi Estado sí, hay muchos, pero al final de cuentas lo que importa es, ¿cuál es el reconocimiento, diría yo, mayoritario de esa comunidad?

Entonces, sobre esa base, el propio artículo 115 constitucional que también fue reformado en su fracción III, último párrafo, dijo al respecto: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”. ¿Qué quiere esto decir? Que de alguna manera el propio artículo 115, aun estableciendo el reconocimiento de los municipios, está estableciendo la coordinación, sobre todo cuando éstos no son totalmente puros, ni totalmente indígenas, ni totalmente no indígenas.

Entonces, en este caso concreto lo que sucede es que tenemos una tesis a la que ya hemos hecho mención, que en lo personal me parece correcta, que creo que sigue siendo aplicable, y que

además, en este caso concreto está dentro de la salvedad que se establece en la propia tesis jurisprudencial, porque si bien es cierto que aquí estamos hablando de pueblos y comunidades indígenas que están legislados por el artículo 2º constitucional, también estamos hablando de un municipio indígena reconocido por una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; es decir, tiene las dos connotaciones, tanto de municipio como de pueblo o comunidad indígena, tiene las dos connotaciones.

Sobre esta base me parece que cuando decimos: conforme a la tesis, no estamos para analizar en controversias constitucionales derechos humanos, podríamos decir de los pueblos indígenas, digo: no, aquí lo que se está analizando es una cuestión competencial, porque lo que están aduciendo es precisamente que dentro de un proceso legislativo, un tratado internacional les está dando a los pueblos y comunidades indígenas la posibilidad de concurrir.

Ahora diríamos nosotros: si vinieran exclusivamente como pueblo y como comunidad indígena, hubiéramos desechado la controversia; pero vinieron como municipio porque así estaban reconocidos, y aquí es donde encuentro lo *sui generis* a que se han referido tanto el Ministro Luis María Aguilar como el señor Presidente ahora; esto es lo *sui generis*, porque normalmente vendría o un municipio o vendría un pueblo o comunidad indígena, aquí no, aquí viene un ente que conjunta las dos situaciones, tanto de municipio como de comunidad.

¿Y por qué se involucran las dos situaciones? Porque es un municipio reconocido a través de un Concejo Municipal establecido por una sentencia que le determine el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ahí tiene la

connotación de municipio y por eso viene a la controversia constitucional.

Pero, además, nos dice: soy una comunidad indígena, y como comunidad indígena el tratado internacional me da la posibilidad de tener participación en un proceso legislativo, de acuerdo al tal mencionado tratado internacional; entonces, aquí lo que está diciendo: se está afectando una situación de carácter competencial; al municipio como tal no, a un municipio indígena que está reconocido en este caso concreto de manera *sui generis*; entonces, por esa razón creo que estamos en la salvedad de la tesis, porque se está estableciendo precisamente un problema de carácter competencial.

El señor Ministro Cossío puso un ejemplo que me parece de lo más correcto, y que no lo va a creer pero nos habíamos comunicado casi por telepatía, lo traía subrayado en el 115, era justamente el relacionado con que los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia propondrán a las Legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos.

Entonces, aquí hay una facultad constitucional que se le está dando a los municipios; en el tratado hay una facultad convencional que se le está dando a una comunidad indígena que en estos momentos tiene el carácter de municipio, y que por esta razón la controversia resultó procedente y la estamos analizando; entonces, para mí se cumplen las dos situaciones, en este caso *sui generis*.

Por esta razón, analizado el problema, me pareció que sí estábamos en el caso de una violación a un proceso legislativo,

en el que de acuerdo a un tratado internacional no se le dio la participación que le corresponde.

Ahora, los señores Ministros en sus intervenciones han señalado lo siguiente. El señor Ministro Alberto Pérez Dayán y el señor Ministro Cossío se han referido ya a los efectos; no los voy a tocar en este momento porque creo que esto quedará pendiente todavía para el jueves, pero sí también me han señalado tanto la señora Ministra Sánchez Cordero, el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, el señor Ministro Cossío también, el Ministro Pardo, y me parece que el señor Ministro Arturo Zaldívar, el citar algún precedente de la Primera Sala y alguna sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que con muchísimo gusto en el engrose verificaré, y si es aplicable al caso concreto con muchísimo gusto la agregaré.

Algo que sí es importante señalar, es que en las sugerencias de este agregado el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y que creo que comparten varios de los señores Ministros, sobre todo integrantes de la Primera Sala, era el cambiar la palabra “escuchar” por “consultar”, que me parece totalmente adecuado, y que por supuesto acepto; y luego, la otra parte que se le agregaría, él me hizo favor de mandar una tarjeta que va muy de acuerdo con lo que se establece en el artículo 6° del Convenio y lo que dice es esto: la consulta debe ser previa y luego explica por qué; la consulta debe ser culturalmente adecuada y también están explicando por qué, y la consulta debe ser informada.

Hasta aquí con muchísimo gusto lo agregaría al proyecto que estoy sometiendo a la consideración de este Pleno, no así la última parte que dice: -bueno, de buena fe sí- la consulta debe ser de buena fe, esa sí la agregaría, lo que no agregaría es: con

la finalidad de llegar a un acuerdo, porque el convenio de alguna manera dice al final: “y de una manera apropiada a las circunstancias con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” esto no lo agregaría, y la razón sería la siguiente: en el caso de las facultades de los órganos legislativos tanto locales como federales, tanto nuestra Constitución Federal, como las Constituciones locales, las establecen como facultades soberanas y como facultades soberanas, creo, están perfectamente determinadas; entonces, no podemos supeditar a una facultad soberana, la determinación de que una consulta de esta naturaleza al final tenga como propósito lograr el consentimiento y llegar a cerca de la debida propuesta; creo que la consulta es totalmente válida, debe de lograrse con los requisitos que ya se han mencionado, pero la decisión en el momento en que se va a emitir una ley, no puede supeditarse a un consentimiento referido de una consulta de esta naturaleza, sino que es una decisión soberana que se emite con el procedimiento que se encuentra reconocido tanto en la Constitución Federal, como en las Constituciones locales. Sobre esta base estaría en aptitud de agregar al proyecto estas adiciones que me han hecho la señora y los señores Ministros, con muchísimo gusto, y sería prácticamente lo que agregaría a este proyecto, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, está a la consideración de las señoras y los señores Ministros. Si no hay algún comentario, podemos tomar una votación en relación con la propuesta que hace la señora Ministra, finalmente en relación con este considerando séptimo que desarrolla precisamente el fondo de esta controversia, y la consulta sería así: la votación a favor o

en contra de la propuesta, con los matices que ha señalado la señora Ministra. Señor Ministro Fernando Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias, señor Ministro Presidente.

Muy brevemente, nada más para señalar que mi voto será en contra por las razones que expresé. No me he manifestado, ni objetado, ni posicionado en relación al derecho que tiene en la consulta las comunidades y pueblos indígenas, conforme a las argumentaciones, que además añadiré otras en el voto que formularé, es por lo que voto en contra exclusivamente, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** De acuerdo, tomamos votación señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor de la propuesta modificada, anunciando un voto concurrente, específicamente en materia de la finalidad de la consulta.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** A final de cuentas llego al mismo resultado, pero creo que con argumentos radicalmente diferentes; entonces, votaría a favor, pero sí me reservaré el voto concurrente para expresar estas diferencias.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Con el proyecto, con las adecuaciones aceptadas.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En contra, por las razones que sostuve en estas dos sesiones.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto modificado y anuncio voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Con el proyecto modificado, con la salvedad expresada por el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Con el proyecto modificado, reservando el derecho a ver el engrose, si en su caso podría hacer algún voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** En los mismos términos que el señor Ministro Aguilar Morales.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** En favor del proyecto y como lo ha expresado el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto modificado, haciendo salvedad en la aplicación de la jurisprudencia a que se refirió la señora Ministra ponente, pues considero que aquí se ha demostrado la existencia de un municipio indígena.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA:** A favor del proyecto. Con la salvedad expresada por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de diez votos a favor de la propuesta modificada, con el voto en contra de

consideraciones del señor Ministro Cossío Díaz; con la salvedad en cuanto a la finalidad de la consulta expresada por el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y compartida por los señores Ministros Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero y Presidente Silva Meza, y con reserva en cuanto a en su caso formular voto concurrente de los señores Ministros Aguilar Morales y Valls Hernández.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Suficiente para aprobarlo.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Señor Ministro Presidente, es en relación con la votación.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Adelante, señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Primero, yo anuncié voto concurrente; no se dijo por el secretario, y segundo, también tengo la misma salvedad sobre la finalidad. Gracias.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Lo agregamos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** De acuerdo. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Sólo que la salvedad que apunté, va en el sentido de la inaplicación de la jurisprudencia, por considerar que existe un concepto creado ahora, de municipio indígena.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** De acuerdo. Suficiente, decíamos, el resultado de la votación, para aprobarlo en el fondo,

el proyecto en su propuesta y con las salvedades que hace cada uno de los señores Ministros, que así lo han expresado.

Bien, del proyecto queda pendiente el considerando octavo, la precisión sobre el límite de la declaratoria de invalidez y los efectos de la misma, o sea, los efectos de esta declaratoria de invalidez, que ahora hemos votado, para lo cual los convoco a la próxima sesión pública ordinaria, que tendrá verificativo en este lugar, a la hora de costumbre, el próximo jueves. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:10 HORAS)**