

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 108
O R D I N A R I A
LUNES 19 DE OCTUBRE DE 2015

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las doce horas con cinco minutos del lunes diecinueve de octubre de dos mil quince, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro José Ramón Cossío Díaz no asistió a la sesión previo aviso a la Presidencia.

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

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número ciento siete ordinaria, celebrada el jueves quince de octubre del año en curso.

Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes diecinueve de octubre de dos mil quince:

**I. 83/2015 y
Acs. 86/2015
y 91/2015**

Acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015 y 91/2015, promovidas por los partidos políticos Unidad Popular, Socialdemócrata y Acción Nacional, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial del mencionado Estado el veintiuno de agosto de dos mil quince mediante Decreto 1295. En el proyecto formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: *“PRIMERO. Son parcialmente procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 83/2015, 86/2015 y 91/2015. SEGUNDO. Se sobresee en las acciones de inconstitucionalidad acumuladas respecto de los artículos 14, 17, fracción XI; 19, fracciones VIII, XI y XII; los transitorios Segundo y Tercero, todos de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca; así como, del artículo 70, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. TERCERO. Se declara la inaplicabilidad para el próximo proceso electoral que tendrá lugar a partir del ocho de octubre del año en curso, del Decreto número 1295, por el que se crea la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el veintiuno de agosto de dos mil quince. CUARTO.*

Se reconoce la validez de los artículos 13, puntos 1 y 3 y, 17, fracción XII, de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca. QUINTO. Se declara la invalidez de los artículos 13, punto 2, 15 y transitorio Cuarto, de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca. La cual, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso Estatal. SEXTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.”

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno a los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia, a la fijación de la litis y a la precisión de los temas diversos abordados en la ejecutoria.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que, respecto de las causas de improcedencia, se manifestará en favor del proyecto por lo que ve al artículo 70, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, pero formulando voto concurrente con las razones emitidas de su parte en la acción de inconstitucionalidad 53/2015.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se manifestó en el mismo sentido que la señora Ministra Luna Ramos, dado que se presentó el cambio de norma.

El señor Ministro Franco González Salas también se expresó en ese sentido, pues se trata de un nuevo acto legislativo, separándose del criterio mayoritario plasmado en el proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente en este punto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia, a la fijación de la litis y a la precisión de los temas diversos abordados en la ejecutoria, la cual se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes respecto de las causas de improcedencia.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo presentó el asunto. Recordó que el proceso electoral en Oaxaca inició el ocho de octubre pasado y que este proyecto de sentencia fue presentado el seis de octubre. Aclaró que también se acumuló la 98/2015, pero que se desechó en un auto inicial, por lo que no se abordó su estudio.

Señaló que, no obstante los puntos resolutivos leídos anteriormente, ha recibido comentarios y observaciones de las que se desprende que se podría generar una invalidez de la ley impugnada en su totalidad, específicamente el concepto de invalidez tercero del Partido Socialdemócrata de Oaxaca, consistente en que, por disposición expresa del artículo 2º constitucional, el Estado debe establecer instituciones necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas, además de que dichas instituciones deberán ser diseñadas y operadas en conjunto con dicho pueblos, por lo tanto, la designación o elección de los consejeros que integran el Consejo Estatal de Sistemas Normativos Electorales Indígenas, así como las normas que rigen su integración y su forma de elección, contravienen estas disposiciones constitucionales, ya que no se tomó en cuenta a los pueblos indígenas con las especificidades que les deben ser garantizadas.

Apuntó que dicho argumento, conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 32/2012, resultaría fundado, en tanto que se sostuvo que cualquier legislación o disposición que tuviera relación con los derechos de los grupos indígenas debiera, al tenor del artículo 2º, apartado B, el cual dispone concretamente que la Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el

desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos, de modo que en cualquier legislación que pudiera afectar de manera directa los derechos de los pueblos indígenas tienen que dárseles la participación necesaria antes de ser expedidas y de que entren en vigor estas disposiciones, lo cual no ocurrió en el caso concreto, por lo que propondría declarar la invalidez de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca.

En este tenor, consultó al Tribunal Pleno si se quedaría el estudio con todos los temas propuestos originalmente o si únicamente se tomaría en cuenta el último argumento para concluir con la invalidez de la ley en su totalidad.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena compartió lo expresado por el señor Ministro ponente Pardo Rebolledo, pues existe causa de pedir respecto del artículo 2º constitucional al haberlo citado los accionantes, aunado a que, al involucrar el derecho de autodeterminación indígena a votar y ser votado, se les debió consultar de forma previa, libre, informada y de buena fe.

El señor Ministro Pérez Dayán agregó que el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional permite a este Tribunal Pleno corregir aquellas fallas en la defensa. Manifestó preocupación en el sentido de que ninguno de los municipios del Estado de Oaxaca ni sus comunidades indígenas impugnaron las disposiciones de la ley en estudio, sino

algunos partidos políticos, lo que podría traer como consecuencia la no aplicación de esa ley, que pudiera conllevar algunos beneficios a dichas comunidades indígenas. Recordó que ello sucedió en el caso de Michoacán, cuando al analizar una disposición específicamente aplicable a un municipio, la legislación se declaró inválida en lo general, con lo que ya no se aplicaron sus beneficios. Se manifestó de acuerdo con la propuesta nueva.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó de acuerdo con la última propuesta, en atención al artículo 2º, párrafo cuarto, constitucional, referente al derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, lo cual implica su consulta previa cuando se discutan y aprueben cuerpos normativos que pudieran afectar sus derechos, siendo que en el caso concreto, además de lo apuntado por el señor Ministro ponente Pardo Rebolledo, en la página dieciocho de la demanda se advierte el argumento consistente en que el órgano encargado de la organización de las elecciones debe garantizar el derecho de los pueblos indígenas a que se establezcan instituciones necesarias para promover la igualdad de oportunidades y eliminar las prácticas discriminatorias hacia sus pueblos e instituciones, que deberán ser operadas de manera conjunta entre el Estado y los pueblos indígenas y, por tanto, tienen el derecho de participar en la adopción de las decisiones que les afecten. Por tanto, estimó que, más que una causa de pedir, existe un argumento claro, aunque no sofisticado.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se inclinó en la misma línea de pensamiento que los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea, en tanto que los Congresos locales deben acatar el artículo 2º de la Constitución, el cual establece el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de autodeterminar los procedimientos para la elección de sus autoridades, de sus representantes municipales y de sus representantes comunitarios, máxime que en el caso se solicitó la invalidez de la ley en cuyo proceso de elaboración no participaron de ninguna manera las comunidades indígenas, por lo que anunció su voto por la invalidez total de la ley. Respecto de la reflexión del señor Ministro Pérez Dayán, distinguió que, contrario a las controversias constitucionales, como las de los precedentes, al tratarse el caso de una acción de inconstitucionalidad, se decretará la invalidez general de la norma de alcanzarse los ocho votos requeridos.

El señor Ministro Franco González Salas coincidió con la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas en que la acción de inconstitucionalidad es un control abstracto, además que, en el caso, acudieron algunos partidos políticos legitimados para impugnar las leyes electorales de mérito con base en una violación al artículo 2º, apartado B, constitucional, consistente en no haber tomado en cuenta el parecer de las comunidades indígenas en su elaboración.

Recordó que este Tribunal Pleno, en el caso del Municipio de Cherán, determinó que la consulta respectiva

se tenía que hacer en todos los casos, no nada más en los dos supuestos previstos como consultables en el artículo 2° constitucional (Plan Nacional de Desarrollo y programas en materia de educación), derivado de una interpretación lo más favorable para las comunidades y los pueblos indígenas. En ese sentido, se manifestó de acuerdo con la propuesta, sugiriendo la incorporación de estos argumentos para definir el criterio.

La señora Ministra Luna Ramos se pronunció en favor de la propuesta que aborda el estudio de la violación al artículo 2° constitucional, ya que no se les dio participación a los pueblos indígenas durante el proceso legislativo que dio lugar a la ley reclamada, resultando aplicable al caso el precedente de la comunidad de Cherán, Michoacán, en el cual adicionalmente se estimó que se violó el artículo 6, numeral 1, inciso a), del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, el cual ordena que se debe “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”. Concordó con los señores Ministros que le antecederon en el uso de la voz en que se vulneró el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, el cual se debe ejercer en un marco constitucional que asegure la unidad nacional en términos del artículo 2°, párrafo cuarto y apartado B, fracción IX, concatenados con el dispositivo

del citado Convenio. Adelantó que, de no aceptarse este argumento, formularía voto concurrente.

En cuanto a la reflexión del señor Ministro Pérez Dayán, recalcó que los asuntos resueltos recientemente fueron controversias constitucionales que, de conformidad con el artículo 105 de la Constitución, sus efectos tenían que ser limitados en función del órgano municipal promovente, mientras que, en el caso concreto, es una acción de inconstitucionalidad promovida por diversos partidos políticos legitimados, por lo que, aun cuando no hayan acudido los municipios, se verán beneficiados por la declaración de invalidez general de la ley, al no haberse tomado en consideración su intervención en el proceso legislativo.

El señor Ministro Medina Mora I. se manifestó favorable a la propuesta, puntualizando que, en el caso concreto, la ley impugnada se refiere a temas directamente vinculados a la vida de las comunidades indígenas, siendo que el artículo 2º, apartado A, constitucional, dispone la libre determinación de pueblos y comunidades indígenas para decidir sus formas internas de convivencia y realización social, política, económica y cultural, y la autonomía para elegir a sus autoridades o representantes para para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, por lo que se les debió consultar al respecto; sin embargo, consideró que este principio de consulta previa no se actualiza en todos los casos, posición que haría valer en un voto concurrente.

El señor Ministro Pérez Dayán aclaró que su comentario iba encaminado a que, en el precedente de Cherán, únicamente se declaró la invalidez de la ley, no un efecto adicional para que se escucharan los intereses de ese municipio y que derivaran en una norma diversa, siendo que a la fecha no existe para Cherán norma alguna que desarrolle el artículo 2º constitucional, sucediendo lo mismo en la diversa controversia constitucional 34/2014 en cuanto al Municipio de Tingambato. Recalcó que el objetivo de una controversia constitucional es que, cuando se invadan las facultades de algún municipio, se emita un fallo que determine que la disposición en cuestión no altere su competencia, pero en los casos citados lo único que se ha producido es que la ley no resulte aplicable, no obstante el beneficio que les implicaba. En el caso, su reflexión giraba en torno a que ninguno de los municipios de Oaxaca se inconformó por no haber sido oído y, por ende, hasta dónde deberían limitarse los efectos de esta acción de inconstitucionalidad, tomando en cuenta que se les privaría de una ley que, en su mayoría de disposiciones, les beneficia.

El señor Ministro Silva Meza recordó que en el asunto de Cherán salvó su criterio en el sentido de que no se trata de un derecho humano, sino de un derecho colectivo que se incorporó a la competencia municipal. Indicó que, en este caso, se trata de una protección constitucional del artículo 2º constitucional por la violación al derecho de consulta vía este medio de control de regularidad constitucional (acción de

inconstitucionalidad), por lo que se debe distinguir entre legitimación y la naturaleza de lo alegado. Convino en la forma en que se propuso el abordaje de la violación indicada, por lo que votará en favor del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas apuntó que, no obstante la intervención del señor Ministro Pérez Dayán, seguiría apoyando la propuesta porque, al ser éste un medio abstracto de control de constitucionalidad, este Tribunal Pleno debe buscar la regularidad del sistema jurídico nacional y, al encontrarse una violación a un precepto constitucional que es de protección, se debe velar por la regularidad constitucional, independientemente de las consecuencias que conlleve, máxime que se trata de pueblos y comunidades indígenas. Adelantó que se está sentando un criterio medular para que las autoridades que tomen determinaciones legislativas o administrativas, y que afecten directamente a las comunidades y pueblos indígenas, tengan que recabar las opiniones de esas comunidades o pueblos, sin que ello signifique que queden forzosamente vinculadas a esas opiniones, sino que deberá considerarse si son o no adecuadas para cumplir las finalidades y objetivos de la Constitución.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales coincidió con la propuesta del proyecto, pues la norma afecta derechos fundamentales de los pueblos indígenas protegidos en el artículo 2º, apartado B, constitucional, en relación con la obligación de consultar a los pueblos

indígenas para elaborar estas leyes, lo cual fue impugnado expresamente.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo señaló que no incorporaría el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo porque el artículo 71, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional prevé que las sentencias en acciones de inconstitucionalidad sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial, siendo que en el caso se esgrimió el artículo 2° constitucional, respecto de lo cual la mayoría ha determinado que es suficiente para arribar a la declaración de invalidez de la norma al no haber dado participación a los pueblos indígenas en su expedición.

En cuanto al argumento del señor Ministro Pérez Dayán, afirmó que, si bien no promovió esta acción representante alguno de los pueblos indígenas, la norma combatida pretende salvaguardar los derechos de estas comunidades indígenas en relación con el ejercicio del derecho a votar o a ser votado, pero al contrastarle con un principio constitucional, se concluye que esta ley no puede tener regularidad constitucional al no haberse consultado a esas comunidades.

Modificó el proyecto para incorporar al engrose todos los argumentos expuestos por los señores Ministros, el cual resultaría conveniente circular antes de su aprobación.

Aclaró que, dada la invalidez que se perfila, no se tocaría el tema de los noventa días existente para las leyes que regularán un proceso electoral determinado.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales consideró suficiente la violación al principio contenido en el artículo 2° constitucional, por lo que es innecesario invocar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Preciso que de la página cuatrocientos cuarenta y cinco a la cuatrocientos cincuenta y uno del expediente se narró el proceso legislativo, de donde no se advierte que se hubiera efectuado la consulta correspondiente.

La señora Ministra Luna Ramos también estimó oportuno no tocar el tema del parámetro de los noventa días.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales precisó que ese tema fue un comentario, no un planteamiento por parte del señor Ministro ponente Pardo Rebolledo.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del estudio de fondo del proyecto, la cual se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo

de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el secretario general de acuerdos dio lectura a los puntos resolutivos que regirán el presente asunto, de la siguiente forma:

“PRIMERO. Son parcialmente procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 83/2015, 86/2015 y 91/2015. SEGUNDO. Se sobresee en las acciones de inconstitucionalidad acumuladas respecto de los artículos 14, 17, fracción XI, 19, fracciones VIII, XI y XII, transitorios segundo y tercero, de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, así como respecto del artículo 70, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. TERCERO. Se declara la invalidez del Decreto número 1295, por el que se crea la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de agosto de dos mil quince; la cual surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Oaxaca. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.”

El señor Ministro Franco González Salas sugirió que, dado que el proceso electoral está en curso, se debería

notificar de inmediato al Instituto Electoral Local esta determinación, lo que se aprobó por unanimidad de votos.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

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

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el martes veinte de octubre de dos mil quince, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

"En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos".