

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 56
O R D I N A R I A
LUNES 26 DE MAYO DE 2014

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

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión previo aviso a la Presidencia.

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

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública ordinaria número cincuenta y cinco, celebrada el jueves veintidós de mayo de dos mil catorce.

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 veintiséis de mayo de dos mil catorce:

I. 32/2012

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

La señora Ministra ponente Luna Ramos realizó la presentación del asunto, recordando que el primer proyecto se había retirado para reelaborarlo siguiendo el criterio de la contradicción de tesis 293/2011, entonces recién resuelta.

Recapituló la existencia del antecedente de la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual, a partir del caso

presentado por los representantes de la comunidad indígena de Cherán en contra del Instituto Electoral del Estado de Michoacán, reclamando que se desechó la solicitud de inscripción de candidatos para ser elegidos como autoridades municipales tomando en consideración sus usos y costumbres, resolvió que las Constituciones Locales y su legislación secundaria tienen que adaptarse a la reforma constitucional de catorce de agosto de dos mil uno al artículo 2° de la Constitución Federal, por lo que, mientras se realizaba ese ajuste normativo, se podría llevar a cabo la elección a través de sus usos y costumbres para elegir a las autoridades municipales.

Indicó que, en sus conceptos de invalidez, los promoventes aducen que no se les concedió participación en la discusión de la reforma constitucional local aprobada el dieciséis de marzo de dos mil doce, de acuerdo con lo previsto en los artículos 2° de la Constitución General y 6, apartado 1, inciso a), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto, contenida en el considerando primero, relativo a la competencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos.

A continuación, abrió la discusión en relación al considerando segundo, relativo a la oportunidad de la demanda.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que el día veintiuno de marzo también fue inhábil.

La señora Ministra ponente Luna Ramos modificó el proyecto para agregar ese día, lo cual no afectaría el cómputo correspondiente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta modificada del proyecto, contenida en el considerando segundo, relativo a la oportunidad de la demanda, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos.

Acto seguido, situó la discusión en el considerando tercero del proyecto, relativo a la legitimación activa.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que existe cosa juzgada en cuanto a la representación de la comunidad, en virtud de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Instituto Electoral del Estado, sin embargo, se separará de sus consideraciones al estimar la existencia de un problema de estructura constitucional del municipio. Anunció voto a favor de esta parte del proyecto.

El señor Ministro Pérez Dayán señaló que el Concejo Mayor del Gobierno Comunal del Municipio de Cherán se

equipara a un ayuntamiento, recordando que el sujeto legitimado para promover este tipo de controversias es el municipio, a través de sus autoridades. Adelantó que retomaría este argumento para estudiar la causa de improcedencia referente al interés jurídico.

La señora Ministra ponente Luna Ramos aclaró que en la página treinta y siete del proyecto se establece que acudieron a la controversia autoridades municipales reconocidas por la autoridad electoral y confirmadas por el Tribunal Electoral, indicando que se trata de una representación muy particular.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto, contenida en los considerandos tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos.

Luego, abrió la discusión en torno al considerando quinto del proyecto, relativo a las causas de improcedencia.

El señor Ministro Pérez Dayán recordó que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación autorizó que en el Municipio de Cherán, dados sus usos y costumbres, las autoridades representaran al pueblo de forma diversa a la tradicionalmente establecida en ley.

Manifestó duda respecto a esta equiparación de esta comunidad a un municipio, en contraste con el criterio de

este Tribunal Pleno, consistente en que los ayuntamientos no cuentan con legitimación activa para controvertir una norma que consideren violatoria al artículo 2º constitucional, pues su observancia no es competencia de un municipio en particular, sino de comunidades indígenas completas, por lo que no existiría una competencia que resulte mermada, limitada o desconocida.

Ante la determinación de la causal de improcedencia de que la legitimación se estudie en el fondo, manifestó duda respecto de si se trata de un ayuntamiento cuya conformación política y electoral tiene un régimen especial que le permita sobreponerse al citado criterio.

El señor Ministro Franco González Salas consideró que el hecho de que con base en una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se conformara este concejo, de acuerdo a la Constitución del Estado, como sustitutos en casos de urgencia, no le quita el carácter de órgano constitucional que representa a un municipio y que funciona en condiciones extraordinarias derivadas de la situación vivida.

Por ello, señaló que no compartiría que se estableciera una excepción al criterio jurisprudencial, pues ese concejo tiene las mismas características de un municipio, previstas tanto en el artículo 115 de la Constitución Federal como en las disposiciones relativas de la Constitución Local. Asimismo manifestó duda en cuanto a que esta Suprema Corte, como sugiere el proyecto, modifique o matice el

criterio aludido para permitir la existencia de municipios con características orgánicas diferenciadas a las señaladas en dicho artículo constitucional.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que el problema central del asunto es determinar, de acuerdo con el orden jurídico federal y local, si es posible la existencia de municipios indígenas o no.

Estimó, a partir de los párrafos primero y cuarto del artículo 2º constitucional, que se determina la existencia de pueblos como sujetos de derecho, así como que su derecho a la libre determinación se ejercerá en un marco normativo que asegure la unidad nacional, tomando en cuenta sus usos y costumbres.

Indicó que si se reconoce la existencia de municipios indígenas y que éstos tienen sus propias autoridades, las cuales pueden representarlos para la controversia constitucional, entonces cuentan con legitimación, pues se afecta el orden jurídico municipal que no fue consultado, situación que será analizada en el estudio de fondo.

Anunció que votaría en favor del proyecto, con algunas diferencias no expresadas en este momento.

El señor Ministro Franco González Salas diferenció comunidad y pueblo indígena y municipio, en el sentido de que las primeras velan por los derechos de los indígenas, mientras que el segundo, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, tiene la obligación, como autoridad, de

proteger los derechos de cualquier persona que habite o pase por ese municipio, independientemente de las autoridades y sus medios de elección.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas estimó que el concejo tiene legitimación, como autoridad representativa del municipio, para promover la controversia constitucional, pues se le reconoció como un municipio indígena con derecho a elegir a sus representantes, conforme sus usos y costumbres, lo cual no se reflejó en la reforma constitucional local.

Reseñó que esta situación se vio propiciada por la situación de inseguridad en la que vivía el pueblo y la reacción de sus habitantes para recuperar el control, resguardar sus bienes naturales y resguardarse frente a la delincuencia organizada.

El señor Ministro Pardo Rebolledo consideró que la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual determinó que los integrantes de la comunidad indígena de Cherán tienen derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades siguiendo sus prácticas tradicionales y con pleno respeto a los derechos humanos, es cosa juzgada.

Refirió que, en cumplimiento a esta determinación, el Poder Legislativo de Michoacán emitió un decreto en el que se designa un concejo municipal en Cherán, el cual tendría las atribuciones, facultades y obligaciones de un

ayuntamiento, en términos de la Constitución Federal, la Constitución Local y la legislación aplicable.

Por estas razones, valoró que no se les debe negar la legitimación a los promoventes de la controversia constitucional, por lo que votaría en favor de la propuesta.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con el señor Ministro Pardo Rebolledo, agregando que, si se le reconoce al concejo la legitimación activa, implícitamente se está reconociendo que el municipio tiene carácter de indígena.

Refirió que, en las condiciones que motivaron el establecimiento de la jurisprudencia en estudio, se trataba de ayuntamientos no indígenas, a diferencia del presente caso.

Compartió la lectura que el señor Ministro Cossío Díaz realizó al artículo 2° constitucional, pues los pueblos y comunidades indígenas pueden organizarse en municipios. Por todo lo anterior, coincidió con la propuesta del proyecto.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se sumó a la posición de que se trata de una cosa juzgada y a la interpretación del artículo 2° constitucional.

El señor Ministro Pérez Dayán recapituló que, en general, los ayuntamientos no tienen interés para defender un tema relacionado con el artículo 2° constitucional, sin embargo, dado que las autoridades de Cherán se eligieron con base en sus usos y costumbres, ello da lugar a que éste

cuestione cualquier reforma que afecta las bases originarias de esa comunidad.

Aclaró que no pretendió reabrir el tema de la legitimación, el cual es cosa juzgada por el Tribunal Electoral.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena señaló que el derecho comunitario indígena es diferente a un derecho humano, en la inteligencia de que, en el caso concreto, se trata de un derecho comunitario que guarda relación con el autogobierno de ese pueblo, por lo que necesariamente impactará con cuestiones competenciales, lo que se determinará casuísticamente, coincidiendo en éste con la cosa juzgada.

La señora Ministra ponente Luna Ramos reseñó que en el proyecto se reconoce la legitimación del Concejo Mayor de Gobierno Comunal de Cherán, a pesar de no ser la representación clásica del artículo 115 constitucional, dado que fue elegido conforme a sus usos y costumbres, en términos de la resolución del Tribunal Electoral y de la determinación del Instituto Electoral de Michoacán.

Expresó que esta cuestión dista de la determinación del interés legítimo, la cual se estudió en el proyecto en contraste con la jurisprudencia de rubro *“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN*

VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE.”, concluyendo que, en el caso, las autoridades de Cherán se eligieron conforme al sistema de usos y costumbres, así como que las reformas constitucionales contempla ese modo de designación, por lo que se configura la excepción a la regla contenida en dicha jurisprudencia, por lo que se desestima la causa de improcedencia.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó de acuerdo con el proyecto y con las explicaciones expresadas.

El señor Ministro Pérez Dayán estimó que de las atribuciones que el artículo 115 constitucional confiere a los municipios no se advierte la de defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran dentro de su circunscripción territorial, en un medio de control constitucional, lo que tampoco se desprende del diverso artículo 2º, sin embargo, los ayuntamientos elegidos conforme a los usos y costumbres indígenas pueden verse afectados al no ser consultados en temas de esta naturaleza, lo que permite separarse del contenido de la jurisprudencia.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó que en la parte final de la citada jurisprudencia se aclara que los municipios carecen de interés legítimo para promover una

controversia constitucional contra disposiciones generales que consideren violatorias de derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente tienen conferidas, siendo que, en el caso concreto, le compete al municipio por estar constituido por pueblos indígenas.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó duda acerca de la connotación determinante para calificar a un municipio como indígena pues, de acuerdo con el artículo 115 constitucional define claramente al municipio y sus competencias, sin hacer distingo de denominación (indígena o no indígena) por razón de su conformación, máxime que la tesis se refiere a las competencias constitucionales de los municipios; ello, sin dejar de reconocer que las comunidades y pueblos indígenas tienen derecho a elegir a sus autoridades conforme a sus propios usos y costumbres.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea expresó no compartir la jurisprudencia de mérito, aclarando que aún no integraba el Tribunal Pleno cuando se votó el asunto correspondiente, recordando que se puede modificar la jurisprudencia con base en el precedente reciente, en el cual se determinó que los municipios podían defender los derechos a la vida y a la salud de las mujeres.

El señor Ministro Presidente Silva Meza coincidió con la lectura del señor Ministro Cossío Díaz a los artículos 2º y 115 constitucionales, estimando que, en el caso concreto, al

tratarse de un municipio conformado a partir de una comunidad indígena, le confiere la legitimación y el interés legítimo, en relación con la controversia constitucional que se planteó.

La señora Ministra Luna Ramos aclaró que el problema central del precedente relacionado con el derecho a la vida también fue competencial, pues se analizó si se tenía o no facultad para determinar la penalización o despenalización de una conducta.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto contenida en el considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, la cual se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con salvedades, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades, Pérez Dayán con salvedades y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra. La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas reservó su derecho de formular voto concurrente.

La señora Ministra ponente Luna Ramos presentó el considerando sexto del proyecto, relativo a los antecedentes relevantes del caso, indicando que en el engrose se transcribirán las partes conducentes de la reforma constitucional local materia de estudio.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta modificada del proyecto, contenida en el considerando sexto, relativa a los antecedentes relevantes del caso, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos.

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

Acto continuo, levantó la sesión a las doce horas con cincuenta y cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la sesión privada tras un receso, así como a la próxima sesión pública ordinaria del día martes veintisiete de mayo de dos mil catorce, a la hora de costumbre.

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