

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 34
O R D I N A R I A
JUEVES 11 DE ABRIL DE 2024

En la Ciudad de México, siendo las once horas con veinticinco minutos del jueves once de abril de dos mil veinticuatro, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, las señoras Ministras y los señores Ministros Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Lenia Batres Guadarrama y Javier Laynez Potisek.

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales y el señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión previo aviso a la Presidencia.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión por desempeñar una comisión oficial.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández 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 treinta y tres ordinaria, celebrada el martes nueve de abril del año en curso.

Por unanimidad de ocho 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 del once de abril de dos mil veinticuatro:

I. 17/2022

Controversia constitucional 17/2022, promovida por el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y del Instituto Electoral, todos del mencionado Estado, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo y Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida y reformada y adicionada, respectivamente, mediante los DECRETOS NÚMEROS 509 y 564, publicados en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta de marzo de dos mil veintiuno y veintinueve de septiembre de dos mil quince, del Reglamento del Instituto Electoral del Estado de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas de Michoacán, publicado en el referido medio de difusión oficial el catorce de junio de dos mil diecisiete, y del ACUERDO NO. IEM-CG-278/21, emitido por el mencionado instituto, publicado en el referido periódico oficial el veinte de diciembre de dos mil veintiuno, respectivamente. En el proyecto formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la controversia*

constitucional respecto de los artículos 114, 115, 119 y 120 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, reformados mediante el Decreto Número 509, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de marzo de dos mil veintiuno, en términos de los apartados IV y V del presente fallo. TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 116 a 118 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto Número 509, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de marzo de dos mil veintiuno, y, por extensión, la del artículo tercero transitorio, en la porción normativa “De igual forma en un plazo no mayor a 120 días naturales el Municipio deberá actualizar todos sus reglamentos, y específicamente deberá modificar o crear un reglamento municipal para dotar de atribuciones a las Jefas o a los Jefes de Tenencia y las autoridades auxiliares según considere conveniente y de acuerdo con lineamientos señalados en la presente Ley.”, del referido Decreto, en términos de los apartados VI.1 y VII de esta resolución. CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 73, párrafo primero, en la porción normativa “, en lo que no contemple éste,” y 74, párrafo segundo, en la porción normativa “De llevarse adecuadamente la consulta, sus resultados tendrán efectos vinculatorios.”, de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, reformados mediante Decreto 564, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado de la República el veintinueve de septiembre de dos mil quince, en

términos del apartado VI.2 de la presente sentencia. QUINTO. Se declara la inconstitucionalidad por omisión de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, reformada mediante Decreto 564, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil quince, en términos del apartado VI.2 de la presente sentencia. SEXTO. Se declara la invalidez de la totalidad del Reglamento del Instituto Electoral del Estado de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el catorce de junio de dos mil diecisiete, en términos del apartado VI.2 de este dictamen. SÉPTIMO. Se declara la invalidez del acuerdo IEM-CG-278/2021 emitido por el Instituto Electoral del Estado de Michoacán, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil veintiuno, en términos del apartado VI.3 de esta sentencia. OCTAVO. Las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Michoacán o al Instituto Electoral del Estado de Michoacán, según corresponda, pero la de las disposiciones de carácter general lo harán únicamente entre las partes, en términos del apartado VII de este fallo. NOVENO. Se ordena al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo subsanar las deficiencias legislativas identificadas por esta Suprema Corte dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia, en

términos del apartado VII de esta ejecutoria. DÉCIMO. Se vincula a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, realicen las adecuaciones presupuestarias correspondientes y aprueben en los presupuestos de egresos de la entidad federativa las partidas necesarias a favor de la comunidad indígena de Crescencio Morales, en los términos y para los fines precisados en el apartado VII de esta sentencia. UNDÉCIMO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández recordó que en la sesión de cuatro de abril se comenzó a discutir este asunto y se votaron los apartados procesales, quedando pendiente el de la oportunidad.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek recordó que, en la sesión indicada, presentó el apartado IV, relativo a la oportunidad, por lo que sostendría su proyecto.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá compartió el proyecto en el sentido de que el primer acto de aplicación de las normas cuestionadas ocurrió con el ACUERDO NO. IEM-CG-278/21, y reconoció que, si bien es plausible la posibilidad de que el diverso acuerdo 5/2021 fuera el primer acto de aplicación implícito del sistema normativo impugnado, esa interpretación no debe de

prevalecer en este caso porque, en términos generales, la aplicación de una norma se da cuando es usada como fundamento, aun cuando no esté mencionada expresamente, si deriva del contenido o los efectos del acto de autoridad o supongan una aplicación tácita de la norma, lo cual no ocurre en relación con el artículo 118 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, por una parte, porque simplemente se habla de los presupuestos procesales para dar trámite a la consulta indígena sin citar ese artículo y, por otra parte, el artículo 116 de esa ley solamente se menciona de paso en el análisis de la legitimación de la comunidad de Crescencio Morales, como una comunidad indígena, es decir, en un aspecto completamente ajeno al ámbito competencial del municipio y, en cuanto a la aplicación tácita de estas normas, hay preceptos cuyos efectos solamente surgen con motivo del acuerdo del Consejo General que convalida el resultado de la consulta, como el artículo 118 de esa normativa, el cual dispone cuáles son las funciones que las comunidades pueden asumir, además de que un acuerdo preparatorio de una consulta de ninguna manera puede considerarse como una aplicación tácita o implícita de ese artículo 118.

Observó que, en contraste, el acuerdo reclamado cita expresamente como fundamentos los artículos de la Ley Orgánica Municipal, especialmente el 118, máxime que se califica la validez de la consulta y ordena la transferencia de recursos para ejercer el derecho derivado de su autogobierno.

Retomó que se tienen dos acuerdos y, ante la duda, se decantará por el segundo acuerdo como el primer acto de aplicación de las normas impugnadas.

La señora Ministra Batres Guadarrama reiteró su petición de atender la solicitud de audiencia pública de la comunidad indígena de Crescencio Morales, conforme al acuerdo 2/2008, dado que antier recibió a sus representantes y manifestaron no haber sido atendidos por ningún Ministro, y que, cuando hicieron su solicitud de audiencia, no se había hecho público el proyecto, por lo que estarían cumpliéndose los dos requisitos para ser atendidos en una audiencia pública.

Consideró que esta Suprema Corte está interpretando el Convenio 169 de la OIT, respecto de la consulta indígena, de una manera sobreprotectora porque incurre en una especie de garantismo extremo que puede llegar a asfixiar al sujeto que se busca proteger, pues se dice que se cuida el derecho de las comunidades indígenas y, sin embargo, no las ha escuchado ni las ha llamado a participar en estos procedimientos jurisdiccionales, anulándose leyes alegando faltas en el proceso de creación, es decir, la ausencia de consulta indígena sin estudiar su contenido, haciendo prevalecer la forma sobre el fondo, abstrayéndose de reconocer y poner en práctica las conquistas históricas del autogobierno.

Indicó que, en este caso, se podría estar decidiendo la anulación de derechos adquiridos, como el procedimiento

para ser efectiva una consulta indígena, el derecho a ejercer el presupuesto de manera directa, el derecho al autogobierno y el derecho a elegir a las autoridades conforme a sus propios sistemas normativos, y si bien el Estado Mexicano ha tenido la obligación de realizar consulta indígena desde que ratificó el Convenio 169 de la OIT en mil novecientos noventa, fue hasta dos mil catorce cuando esta Suprema Corte comenzó a anular leyes con este motivo, dictándose a la fecha ochenta y dos sentencias bajo ese concepto jurisprudencial (diez controversias constitucionales y setenta y una acciones de inconstitucionalidad).

Apuntó que la Suprema Corte no debería ser la que definiera si un acto determinado afecta o no a una comunidad indígena, sino la propia comunidad indígena respecto de qué se le debe consultar o qué no, en caso de que se sienta afectada en sus derechos, y no debe alegar ese garantismo si tiene el efecto de anular derechos que ya están ejerciendo los pueblos indígenas, como opinó el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas en dos mil dieciocho, en el sentido de que estas comunidades juegan un papel central en definir qué les afecta y qué no, por lo que la decisión de esta Suprema Corte de ordenar la consulta, incluso en suplencia y ante la ausencia de reclamo, es totalmente incorrecta y va en contra de criterios internacionales, como esta opinión.

Valoró que, al realizarse un estudio de oficio de cuestiones que no fueron planteadas por el ayuntamiento actor, como en este caso, y al no analizarse los conceptos de invalidez que planteó el municipio sobre el sistema normativo por suplir totalmente el agravio y estudiar de oficio la falta de consulta, las autoridades emanadas no pudieron defenderse u ofrecer pruebas, por lo que se debió llamar a las partes con interés jurídico y a la comunidad indígena para la defensa de sus derechos para evitar sustituir la litis planteada por el municipio.

Recalcó que la comunidad indígena, al solicitar la consulta, ejerció un derecho para externar su voluntad para autogobernarse y ejercer directamente presupuesto, y tal derecho fue reconocido por el municipio al dar a conocer su conformidad para la realización y participación en las consultas, lo cual ahora se pretende desconocer por esta Suprema Corte porque, no obstante que la comunidad indígena no es parte de la controversia, sería la afectada por la decisión de este Tribunal Pleno.

Recordó que, en su demanda, el municipio actor hizo valer esencialmente tres planteamientos: 1) que las atribuciones de los artículos de la Ley Orgánica Municipal a favor de las comunidades indígenas constituyen una invasión competencial del municipio, 2) que los artículos de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana y el Reglamento de Consulta Indígena vulneran los artículos 1º, 2º y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, ya

que no contienen normas, prácticas o procedimientos que garanticen de forma efectiva los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad en las consultas con comunidades indígenas y 3) que en la consulta indígena no se observaron las formalidades previstas en el artículo 117 de la Ley Orgánica Municipal, pues el Ayuntamiento de Zitácuaro no fue involucrado en ninguna fase.

Subrayó que, al analizar de oficio la falta de consulta para autorizar el ejercicio de presupuesto directo, no se estudian los conceptos de invalidez, se modifica la litis y no se les permite a las autoridades contestar sobre si hubo consulta o no, por lo que, lejos de resolver la cuestión efectivamente planteada, se dilucida una circunstancia que nunca fue cuestionada por el municipio, además de que, con la propuesta que se presenta, lejos de proteger los derechos de la comunidad indígena se afectan sus derechos adquiridos, pues constituye un hecho notorio que ya se encuentran ejerciendo y, por lo tanto, han aceptado el ejercicio de consulta para ejercer recursos respectivos o presupuestarios que garantizan su autonomía y el ejercicio de su libre determinación.

Respecto de la oportunidad, advirtió que el proyecto propone que la demanda sea extemporánea por lo que respecta a los artículos 114, 115, 119 y 120 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, y oportuna en relación con el resto de las normas y actos impugnados.

En relación con la fecha del acto de aplicación, se manifestó en contra, como en la sesión anterior, pues el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia establece que la impugnación de normas generales en la vía de controversia constitucional puede llevarse a cabo en dos momentos distintos: 1) dentro del plazo de los treinta días, contados a partir del día siguiente de su publicación, y 2) dentro del plazo de treinta días, contados a partir del día siguiente en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma controvertida. Por tanto, los órganos legitimados para intentar una controversia constitucional gozan de una doble oportunidad para cuestionar la constitucionalidad de una norma de carácter general, siendo que el municipio actor combate todo el sistema normativo que reguló la consulta previa en la comunidad indígena de Crescencio Morales, así como el acto que consideró de aplicación, por lo que, al estudiar la oportunidad de la presentación de la demanda, se debe analizar si la impugnación de la norma general se hizo con motivo de su publicación o con motivo de su primer acto de aplicación.

Recapituló que la demanda se presentó el veintiocho de enero de dos mil veintidós por la promulgación, expedición y ejecución de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, así como la declaratoria de validez de la consulta previa, libre e informada de la comunidad indígena de Crescencio Morales, mediante la cual definieron su autogobierno, así como la administración directa de los recursos presupuestales, que consta en el

ACUERDO NO. IEM-CG-278/21. En ese contexto, si se estudiara, en un primer momento, la publicación del sistema normativo combatido para realizar la consulta previa a la comunidad indígena, la demanda por los actos legislativos y el reglamento es notoriamente improcedente y, en un segundo momento, se debe considerar que el ayuntamiento conoció la aplicación de ese sistema normativo por medio del oficio IEM-P-1345/2021 de diez de mayo de dos mil veintiuno, cuando el instituto electoral local le informó la solicitud de cuatro comunidades indígenas para realizar una consulta en términos del artículo 117, fracción III, de la Ley Orgánica Municipal, siendo que la demanda fue presentada hasta el veintiocho de enero de dos mil veintidós, esto es, ocho meses después, además de que, mediante el oficio 0577/2021 de trece de mayo de dos mil veintiuno, su presidente municipal manifestó su interés de participar en el ejercicio de la consulta previa, solicitando se subsanaran algunas irregularidades y reiteró la disposición del ayuntamiento en coadyuvar con el instituto en la realización de la consulta ciudadana cumpliendo los requisitos establecidos en la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo con el objeto de que se garantizará la participación ciudadana de manera certera, eficaz y transparente, por lo que no queda duda que, a partir de ese momento, el municipio actor aceptó la aplicación y, por lo tanto, los resultados del sistema normativo que esta Suprema Corte pretende invalidar.

Agregó que, por medio del acuerdo IEM-CAPI-005/2021, se le hizo saber al ayuntamiento actor el comienzo de los trabajos para la realización de la consulta solicitada por la comunidad indígena de Crescencio Morales, el cual fue notificado el veinte de mayo de dos mil veintiuno, así como el acuerdo del cabildo de diecinueve de enero de dos mil veintidós, donde se reconoce la validez de la consulta previa como conclusión de una serie de actos donde el ayuntamiento es concedor y partícipe del proceso de consulta previa en la referida comunidad indígena.

Concluyó que el ayuntamiento actor conoció desde el diez de mayo de dos mil veintiuno la voluntad de la comunidad de realizar una consulta bajo el marco jurídico existente y el trece de mayo siguiente manifestó su conformidad, mientras que el veinte de mayo siguiente se le notificó el acuerdo IEM-CAPI-005/2021, por lo que supo que la consulta se realizaría y sabía de la afectación a su interés, máxime que la autoridad le confirmó el inicio de los trabajos de la consulta, por lo que no queda duda de que conocía del sistema normativo impugnado desde su publicación hasta su aplicación y decidió no combatirlo; por tanto, si la demanda se presentó hasta el veintiocho de enero de dos mil veintidós, resulta a todas luces extemporánea y, en consecuencia, esta controversia constitucional es improcedente y debe ser sobreseída en términos de los artículos 19, fracción VII, y 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena coincidió con el proyecto porque la causa de pedir del municipio actor es la afectación a su hacienda pública, derivado del resultado de la consulta de autogestión de recursos, por lo que, hasta el momento del resultado de la consulta, sufrió realmente una afectación y estaba en condiciones de impugnar tanto el oficio que le causa perjuicio como las normas en una impugnación heteroaplicativa.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández reiteró su postura externada en la sesión anterior, en cuanto a la extemporaneidad de la demanda, y comentó que ayer se repartió el oficio mediante el cual la señora Ministra Batres Guadarrama solicitó dar trámite a la celebración de audiencias conforme al Acuerdo General “8/2008”, que realmente es el 2/2008, y que, mediante la secretaría general de acuerdos, se comunicó el acuerdo de la sesión privada de ocho de abril pasado, en el sentido de que no se estaban en los supuestos del referido acuerdo general, lo cual se aprobó por unanimidad de votos.

La señora Ministra Batres Guadarrama estimó que esa resolución se tomó sobre el supuesto de que los integrantes de este Tribunal Pleno ya habían hablado con esa comunidad indígena, pero reiteró que se reconsidere su solicitud a partir de que informan que no fueron escuchados.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández agregó que, en términos del Acuerdo General 2/2008, la solicitud de audiencia pública no cumplía los requisitos correspondientes

y, luego de analizarlo ampliamente, el Tribunal Pleno determinó lo conducente.

La señora Ministra Batres Guadarrama distinguió que hay una solicitud de esa comunidad indígena y otra personal, siendo que el Tribunal Pleno resolvió respecto de ésta y no de la primera.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández aclaró que, a pesar de que se citó un acuerdo general incorrecto, se puso a consideración del Tribunal Pleno la solicitud bajo el marco normativo correcto y se votó esa determinación por unanimidad de votos en esa sesión privada.

El señor Ministro Pardo Rebolledo estimo que, luego de revisar las constancias respectivas, el oficio donde se convoca al municipio a la consulta respectiva constituye el primer acto de aplicación de los preceptos reclamados, por lo que, si bien se alega que, en ese momento, no estaba totalmente precisada la afectación a los derechos del municipio, ya tenía conocimiento, en principio, de todo el marco legal que ahora impugna, así como de los alcances y el contenido de esa consulta para el tema del autogobierno y asignación de recursos, máxime que existe un acuerdo de cabildo en donde aprueba el resultado de esa consulta, previo a la presentación de la demanda, por lo que se debe decretar el sobreseimiento por extemporaneidad.

La señora Ministra Batres Guadarrama consultó al secretario general de acuerdos si tenía conocimiento del escrito por el que la comunidad solicitó audiencia pública.

El secretario general de acuerdos indicó que sería necesario revisar el expediente, pero como el punto tercero del Acuerdo General 2/2008 señala que las audiencias se llevarán a cabo previamente a que el proyecto se haya dado a conocer, y estos se repartieron a las ponencias el cinco de diciembre de dos mil veintitrés, esa es la razón por la que, en este momento, no se tiene a la vista la solicitud, que pudiera haberse recibido con posterioridad a que se dieran a conocer los proyectos.

La señora Ministra Batres Guadarrama solicitó que, en la próxima sesión privada, se precise el alcance del referido acuerdo general en cuanto a hacer públicos los proyectos y no darlos a conocer únicamente entre los integrantes de este Tribunal Pleno, pues debiera ser necesario que se hagan públicos, lo que no sucedió en este caso. Solicitó que para las próximas consultas o solicitudes que lleguen de grupos o comunidades interesados se pudiera tener muy claro el momento y el alcance de estos requisitos que señala el Acuerdo General 2/2008.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández recordó que ese acuerdo establece dos requisitos fundamentales: 1) que la soliciten asociaciones, agrupaciones o particulares que deseen exponer sus puntos de vista, siempre y cuando se estime relevante, de interés jurídico y de importancia

nacional y 2) siempre que así lo acuerde el Tribunal Pleno antes de que se dé a conocer el proyecto, lo cual se determinó que era cuando se presentaba ante la Secretaría General de Acuerdos.

La señora Ministra Batres Guadarrama consideró que eso no está en el acta de la sesión privada y no recordó que se hubiera abordado, por lo que solicitó esclarecer ese tema puntualmente.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández reiteró, por una parte, que la decisión de este Tribunal Pleno respondió a que no se cumplieron esos dos requisitos y, en relación con la publicación, se discutió que, en la ley reglamentaria de la materia, aplicable para las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, no se prevé la publicación de los proyectos de resolución en los términos de la Ley de Amparo, sino únicamente si la ponencia decidía hacerlo público, como no ocurrió en la especie.

El señor Ministro Pardo Rebolledo recordó que ese punto se tocó porque se dijo que, tomando en consideración que no existía precepto legal que obligara a hacer públicos los proyectos en tratándose de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, la referencia a “dar a conocer el proyecto” del acuerdo general respectivo, necesariamente, se refería al momento en que se presentaba ante la Secretaría General de Acuerdos y se repartía entre todas las ponencias.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández estimó que, en el caso concreto, el tema fue motivo de discusión y de decisión en esa sesión privada.

La señora Ministra Batres Guadarrama reiteró que se agende ese punto de discusión porque no se comentó que se diera esa interpretación permanentemente, ni se comentó que existían solicitudes directas de las comunidades.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández acordó que se podrían volver a ver esos temas para asuntos futuros, pero en el asunto en concreto ya se determinó lo correspondiente.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado IV, relativo a la oportunidad, de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, y Laynez Potisek, en cuanto a tener por oportuna la demanda, con la salvedad de los artículos 114, 115, 119 y 120 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo. El señor Ministro Pardo Rebolledo y las señoras Ministras Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz

Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, en cuanto a sobreseer respecto de los artículos 114, 115, 119 y 120 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek ratificó que recibió, antes de la formulación del proyecto, a las comunidades de Erongarícuaro, al igual que los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán.

La señora Ministra Ortiz Ahlf aclaró que ella también recibió tanto a las autoridades estatales, las autoridades municipales y en representación de las comunidades indígenas.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el apartado V, relativo a las causas de improcedencia. El proyecto propone, por una parte, desestimar que los actos y normas impugnados sean propios de la materia electoral, pues no implican la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano ni de los organismos administrativos encargados de garantizar la legalidad de los procesos electorales ni la conformación de los órganos jurisdiccionales electorales, tal como se sostuvo en las controversias constitucionales 56/2001 y 69/2021. Recordó que esta cuestión se suscitó en la Segunda Sala y se determinó no sobreseer por esa causa.

Por otra parte, se desestima que la emisión de estas leyes constituya un acto soberano, que no pueda ser objeto de impugnación, así como el alegato de la falta de interés jurídico por ausencia de causa de pedir, pues en la demanda se esgrimieron conceptos de invalidez en los que se considera que hay violación a sus atribuciones constitucionales originarias.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena no compartió el proyecto porque se actualiza la causa de improcedencia hecha valer por el instituto electoral local, prevista en el artículo 19, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, pues se impugna de manera destacada un acto de naturaleza electoral, lo cual impide analizar también las normas generales, cuya impugnación depende de ese acto.

Aclaró que hizo valer este planteamiento en este apartado, en primer lugar, porque el proyecto estudia aquí la causa de improcedencia hecha valer por el instituto electoral local, en términos del citado artículo y del precedente de la controversia constitucional 114/2006, el cual estableció esta metodología y se diferenció entre los actos electorales directos e indirectos, siendo los primeros aquellas reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes políticos mediante el sufragio universal, regido por una norma especializada e impugnables en un contexto institucional también especializado, y los segundos los que se relacionan con nombramientos o integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos, no mediante

procedimientos relacionados con la emisión del voto ciudadano.

Explicó que ese precedente estableció una metodología de tres pasos para advertir cuándo se está ante un acto de naturaleza electoral directa: 1) esta Corte debe cerciorarse de que, en la demanda, no se impugnan normas generales en materia electoral, de conformidad con los criterios de esta suprema Corte en diversas acciones de inconstitucionalidad, 2) superado el criterio anterior, se debe comprobar que, en la demanda, no se impugnan actos y resoluciones cuyo conocimiento se haya atribuido a autoridades jurisdiccionales electorales competentes y 3) deben satisfacerse el resto de las condiciones a las que la Constitución y la ley reglamentaria de la materia condicionan la actualización de la competencia de esta Suprema Corte, en particular, que se trate de conflictos entre poderes públicos, enumerados en la fracción I del artículo 105 constitucional.

En ese sentido, se separó de la propuesta porque se está ante la impugnación de un acto electoral directo porque, si bien la primera grada se supera, en tanto que no se trata de normas generales electorales autoaplicativas, en términos de las controversias constitucionales 56/2021 y 69/2021, en la segunda grada se advierte que, respecto del acto destacadamente impugnado, el acuerdo emitido por el instituto electoral local, su revisión judicial ha sido encomendada a la jurisdicción electoral, por lo que, si bien el

municipio actor acude a la presente controversia constitucional a impugnar todo el sistema normativo que regula la consulta en cuestión, la ley reglamentaria de la materia permite su impugnación en vía heteroaplicativa, es decir, a partir de su primer acto de aplicación y, dado que el acuerdo reclamado tiene naturaleza electoral, la improcedencia debe alcanzar también a las normas que se impugnan con motivo de su primer acto de aplicación.

Recordó que, en el caso, el municipio actor alega una afectación a su hacienda municipal, derivada de la consulta de autogestión de recursos, la cual puede remediarse en distintas sedes judiciales, dependiendo de la naturaleza del acto de aplicación, siendo el caso que éste proviene de una autoridad formalmente electoral y puede ser revisado, de conformidad con la legislación local, por el tribunal electoral local.

Aclaró que su postura no implica retomar la doctrina de normas autoaplicativas y heteroaplicativas en el juicio de amparo, sino atender a lo previsto en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, que es una norma procesal expresa y que constituye un límite objetivo a la jurisdicción de este Tribunal Pleno, así como que esta postura no deja a los actos y normas impugnadas sin remedio constitucional o sin posibilidad de que queden sujetos al control constitucional, pues el caso encuadra perfectamente en el supuesto del artículo 99 constitucional, que faculta al tribunal electoral a declarar la inconstitucionalidad de normas

generales con efectos entre las partes, que es el efecto exacto que alcanzarían por medio de la presente controversia constitucional.

Agregó que el hecho de que tanto el tribunal electoral local como la Sala Regional Toluca hayan determinado que no eran competentes para analizar la validez de esta consulta, no impide que esta Suprema Corte realice un correcto análisis de la naturaleza de los actos aquí impugnados y su vía de impugnación judicial, y si bien esos órganos se basan en el precedente del amparo directo 46/2018 de la Segunda Sala, existen diferencias sustanciales que no lo tornan aplicable al caso.

Finalmente, observó que la propuesta sostiene que las controversias constitucionales pueden convertirse en una jurisdicción residual para que los entes originarios del Estado hagan valer violaciones a sus esferas competenciales, como se resolvió la controversia constitucional 73/2020, pero estimó que no se puede considerar como una jurisdicción residual cuando todo el sistema normativo local remite la impugnación de los actos relativos a esta consulta de autogestión a la jurisdicción electoral local.

Por las razones anteriores, consideró que se actualiza la causal de improcedencia indicada y, por tanto, procede el sobreseimiento.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció su voto parcialmente a favor de la propuesta porque el

municipio no tiene interés legítimo para impugnar los artículos del 73 al 76 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana ni del reglamento de consulta indígena emitido por el instituto electoral de Michoacán, ya que regulan derechos sustantivos de las comunidades indígenas que no impactan en su ámbito competencial, sino que se refieren a diversos derechos fundamentales y a la materia propiamente electoral, siendo que este Tribunal Pleno ha negado a los municipios la posibilidad de hacer valer derechos sustantivos de las comunidades indígenas por la vía de las controversias constitucionales cuando estén desvinculados de la afectación a algunos de sus órganos de gobierno, así como la posibilidad de hacer valer violaciones a derechos humanos que no tengan una íntima relación con su esfera competencial.

Por otro lado, estimó que el acuerdo impugnado y los artículos del 116 al 118 de la Ley Orgánica Municipal verdaderamente afectan el ámbito competencial del municipio actor porque se refieren al ejercicio directo de un presupuesto otorgado por el municipio a las comunidades indígenas para que se ocupen de la prestación de ciertos servicios públicos, lo cual, potencialmente, podría afectar su hacienda municipal, así como diversos servicios de carácter municipal.

La señora Ministra Ortiz Ahlf coincidió con el proyecto porque ni el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán ni el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son

competentes para conocer el presente caso, pues de la lectura de la legislación electoral local y federal advierte que los municipios no tienen legitimación para promover algún medio de impugnación, sino, en todo caso, únicamente las comunidades indígenas tendrán legitimación para ello; sin embargo, en la presente controversia el promovente es un municipio, no una comunidad indígena, además de que el tribunal electoral local ha conocido de las impugnaciones a los acuerdos de validez de las consultas realizadas a las comunidades de Crescencio Morales y Jarácuaro en el presente asunto, y ha determinado que carecen de competencia material porque no constituyen la materia político-electoral, lo cual ha sido confirmado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 766/2021 y 32/2022.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek no compartió la reflexión del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena porque esa solución conllevaría a que, cuando la impugnación es contra la publicación de la norma, es competente esta Suprema Corte vía controversia constitucional; pero, si se espera al primer acto de aplicación, entonces la vía es la electoral.

Estimó que dividir no lo comparte y, además, sustantivamente, en este caso se impugna una violación a la hacienda municipal porque esa ley y acto de aplicación son contrarios a su autonomía patrimonial y presupuestaria, por

lo que no es una cuestión electoral por tratarse de la constitucionalidad de una norma por ser violatoria al artículo 115 constitucional en una cuestión competencial. Sostuvo su proyecto.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena ejemplificó que es muy cotidiano que una norma autoaplicativa se resuelva en una sede jurisdiccional y, cuando se aplica de manera heteroaplicativa se impugna en otra sede jurisdiccional, como en el tema de libertad de expresión, en el cual, suponiendo que existe una norma que atenta en contra de esa libertad y es aplicada por el IFT, en ese caso procedería al amparo, pero esa misma norma, aplicada en el contexto electoral, sería competente el tribunal electoral, por lo que importa la naturaleza del acto impugnado en una impugnación heteroaplicativa.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek estimó que, en ese ejemplo, los actos impugnados serían totalmente distintos, siendo el caso que, como lo resolvió la Segunda Sala, no son competentes los órganos electorales para definir cuestiones patrimoniales y presupuestarias de los municipios, como en el caso, en que se alega una violación a la hacienda municipal.

La señora Ministra Batres Guadarrama observó que el proyecto se refiere al interés del municipio, no de las comunidades indígenas, como finalmente se intenta suplir, y reiteró que la comunidad de Crescencio Morales solicitó una audiencia pública el diecinueve de marzo de dos mil

veinticuatro, según sello de recibido en la Presidencia de esta Suprema Corte.

Estimó que no se puede interpretar el Acuerdo General 2/2008 en el sentido de que, alguien externo a la Suprema Corte, como esta comunidad, pueda presentar una solicitud de audiencia y no conozca cuándo se da a conocer entre los Ministros el proyecto.

Aclaró que la comunidad a la que el señor Ministro ponente Laynez Potisek refiere que recibió fue a la relacionada con la controversia constitucional 165/2021, no la que podría afectarse con el presente caso, la cual estimó que no ha sido escuchada.

En cuanto al apartado de causas de improcedencia, se separó del punto tres, que habla de las normas emitidas en cumplimiento de la sentencia del tribunal electoral, en el sentido de que no se advierte la existencia de sentencia alguna del tribunal electoral que obligue al Congreso a legislar para autorizar que las comunidades indígenas puedan recibir y ejercer directamente presupuesto municipal o asumir atribuciones originarias del municipio; en razón de que la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán sí fue expedida en cumplimiento de la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos políticos electorales promovido por integrantes de la comunidad indígena de Cherán, en tanto que el Congreso de Michoacán había incurrido en una

omisión legislativa de carácter absoluto en competencia de ejercicio obligatorio en relación con la reforma constitucional en materia indígena de dos mil uno, y lo vinculó en el considerando noveno y el resolutivo quinto a emitir la legislación reglamentaria correspondiente, lo que, incluso, fue argumento en la exposición de motivos de esa ley.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado V, relativo a las causas de improcedencia, de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se suscitó un empate a cuatro votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Laynez Potisek y cuatro votos a favor de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández, en cuanto a sobreseer respecto de la impugnación a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo y al ACUERDO NO. IEM-CG-278/21.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández, en cuanto a sobreseer respecto de la impugnación a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo y al Reglamento del Instituto Electoral del Estado de Michoacán para la Consulta Previa,

Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas de Michoacán. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández indicó que se deberá aguardar la presencia del señor Ministro Aguilar Morales, de la señora Ministra Ríos Farjat y del señor Ministro Pérez Dayán para que, con su voto, se desempate la votación anterior.

El señor Ministro Pardo Rebolledo solicitó que las votaciones emitidas por los presentes se consideren definitivas.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández precisó que las referidas votaciones serán definitivas.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández prorrogó la discusión del asunto para la sesión siguiente, por lo que deberá permanecer en la lista oficial.

Acto continuo, levantó la sesión a las doce horas con cuarenta y un minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión ordinaria, que se celebrará el lunes quince de abril del año en curso a la hora de costumbre.

Firman esta acta la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

