

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
30/2018
ACTOR: MUNICIPIO DE CUAUTLA,
MORELOS
SUBSECRETARÍA GENERAL DE
ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES
Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

En la Ciudad de México, a diecinueve de septiembre de dos mil veintidós, se da cuenta al **Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, con lo siguiente:

Constancias	Registros
Oficios LV/SSLyP/DJ/3444/2022 y MD/LV/AÑO1/519/2022 y anexos del Presidente de la mesa directiva del Poder Legislativo del Estado de Morelos.	014140 Y 014666

Ciudad de México, a diecinueve de septiembre de dos mil veintidós.

Agréguese al expediente los oficios y anexos de cuenta del Presidente de la mesa directiva del Poder Legislativo del Estado de Morelos, personalidad que tiene reconocida en autos, mediante los cuales exhibe copia certificada de la transcripción de la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo Estatal del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana de fecha treinta de mayo del año dos mil veintidós, así como de la primera sesión de trabajo de fecha catorce de junio del año en curso, dando cumplimiento en la parte respectiva al proveído de fecha uno de agosto de la misma anualidad.

Retomando que el Poder Legislativo del Estado, en su escrito registrado bajo el número **012513** hizo la especificación literal siguiente:

“Con fecha, 30 de Mayo de 2022, en las oficinas del IMPEPAC, se celebró la sesión en la cual se acudieron a los Representantes de mayor representatividad de la Comunidad de Tetelcingo, Morelos, el C. Roberto Casanero Ariza, Delegado Político, Hector Becerro Casanero Presidente del Comisariado Ejidal de Tettelcingo (sic), Eufemio Zapolitla Cortes, Presidente de la Planilla Verde; Abrahán Jiménez Navarro, Representante de la Junta DE (sic) Mejoramiento de Tetelcingo. Representantes de diversas autoridades internas de esa comunidad, y el Asesor Jurídico y/o Representante Legal de esa comunidad, Lic. María Elena Medina, el C. Arquitecto Rodrigo Luis Arredondo López, en su carácter de Presidente Municipal de Cuautla Morelos, sus asesores jurídicos (...).”

De la versión estenográfica de la sesión de treinta de año del año en curso, se advierte literalmente lo que sigue:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 30/2018

“EN LA CIUDAD DE CUERNAVACA, MORELOS, SIENDO LAS 10 HORAS DEL DÍA 30 DE MAYO DEL AÑO DOS MIL VEINTIDÓS, SESIONARON DE MANERA VIRTUAL LO CIUDADANOS: LA CONSEJERA PRESIDENTA, MTRA. MIREYA GALLY JORDÁ; LOS CONSEJEROS ELECTORALES: MTRA. ISABEL GUADARRAMA BUSTAMANTE, DR. ALFREDO JAVIER ARIAS CASAS, LIC. JOSÉ ENRIQUE PÉREZ RODRÍGUEZ, MTRO. PEDRO GREGORIO ALVARADO RAMOS, MTRA. ELIZABETH MARTÍNEZ GUTIÉRREZ; MTRA. MAYTE CASALEZ CAMPOS; EL DIRECTOR EJECUTIVO DE ORGANIZACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS, EN FUNCIONES DE SECRETARIO EJECUTIVO, ING. VÍCTOR MANUEL JIMÉNE BENÍTEZ, REPRESENTANTE DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, C. JOSÉ RUBÉN PERALTA GÓMEZ; REPRESENTANTES DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, C. MARÍA DEL ROCÍO CARRILLO PÉREZ; REPRESENTANTE DEL PARTIDO NUEVA ALIANZA MORELOS, C. KENIA LUGO DELGADO; REPRESENTANTE DEL PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL MORELOS, C. ERNESTO GUERRA MOTA; REPRESENTANTE DEL PARTIDO MOVIMIENTO ALTERNATIVA SOCIAL, C. JOSÉ ISAÍAS POZAS RICHARDS; REPRESENTANTE DEL PARTIDO MORELOS PROGRESA, C. ELENA ÁVILA ANZURES; REPRESENTANTE DEL PARTIDO MORELOS FUERZA POR MÉXICO MORELOS, C. LUIS ALFONSO BRITO ESCANDÓN. (...)

(...)

(...) ME PERMITO INFORMAR AL PLENO DE ESTE CONSEJO, QUE SE INTEGRAN A LOS TRABAJOS DE LA PRESENTE SESIÓN EL REPRESENTANTE DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, LICENCIADO RUBÉN PERALTA GÓMEZ Y ASIMISMO EL REPRESENTANTE DEL PARTIDO NUEVA ALIANZA, LA MAESTRA KENIA LUGO DELGADO. ES CUÁNTO CONSEJERA PRESIDENTA (...).”

De lo antes transcrito se desprende que **contrario a su dicho, la sesión de treinta de mayo del año en curso se llevó a cabo de forma virtual** y entre los comparecientes, **no se advierte la presencia de las personas referidas por el Congreso Estatal o que representen a los Municipios respecto de los cuales se realizará la consulta indígena** que nos ocupa.

No obstante, en cuanto hace a la primera reunión de trabajo interinstitucional para la realización de la consulta que nos ocupa, se advierte que en representación de la comunidad indígena, comparecieron Roberto Casasanero Ariza, delegado del Municipio de Tetelcingo, Guadalupe Silvia Flores Zapolitla, Abraham Jiménez Navarro y los asesores jurídicos de dicho Municipio Arturo Camacho Rosa y María Elena Medina Vargas asesora externa de Tetelcingo, así como Benito Beltrán B. y Luis Tapita Parral, Secretario y Tesorero respectivamente y Rigoberto Bailón Tenango, Presidente de la “planilla roja”.

Así como Oscar Banda González, Director de la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México, Carlos Ángel Matías Montoya en representante en Morelos del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, así como Manuel González Domínguez, Jefe del departamento jurídico de dicho Instituto y Sebastián Gutiérrez Pérez, Subdirector de Atención a Comunidades

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 30/2018

Indígenas, Rodrigo Arredondo López, Presidente Municipal de Cuautla y de Miguel A. López, Consejero Jurídico de dicho Ayuntamiento, lo que se corrobora con las hojas de firma de asistencia respectiva.

Por otro lado, en cuanto a los cuestionamientos expresos que se realizan a través del Poder Legislativo del Estado, los cuales son del tenor siguiente:

Por parte de las autoridades del poblado de Tetelcingo:

1. La consulta indígena que se llevará a cabo en acatamiento a la controversia constitucional 30/2018, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vincula a consultar a las comunidades originarias de los municipios colindantes de Tetelcingo, como lo son Atlatlahuacan, Yecapixtla, Ayala y Yautepec.

¿Cuáles son las comunidades originarias de los pueblos indígenas colindantes que deben consultarse, las que colindan territorialmente con Tetelcingo o con el total de las comunidades originarias existentes en el municipio colindante?

2. ¿Se requiere un número en específico de personas originarias que participen en la consulta indígena para que la misma sea vinculante para la creación del Municipio de Tetelcingo Morelos?

3. Si bien es cierto en la Controversia Constitucional 30/2018 declaró inválido en su totalidad el decreto en el que se crea el municipio indígena de Tetelcingo la pregunta es, si corre la misma suerte el proceso que se inició en el congreso del estado o ¿sólo se debe de anexar a la existente petición el resultado de la consulta indígena y con ese resultado el congreso deberá dirimir sobre la creación del territorio de Tetelcingo?

Por parte del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana:

1. La participación en la consulta sobre la municipalización de Tetelcingo de las comunidades que sean colindantes con Tetelcingo o todas las comunidades indígenas del municipio de Cuautla y de los municipios colindantes al mismo.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 30/2018

2. Independientemente de su ubicación geográfica, y en tal caso, cuál sería el sentido de su participación, es decir, si deberán opinar sobre la constitución de Tetelcingo como municipio o sobre la forma en que dicha acción afectaría a estas comunidades o sobre aspecto diverso.

Al respecto, el Poder Legislativo Estatal al ser la autoridad vinculada al cumplimiento de la sentencia dictada en el presente asunto, se encuentra obligada a solventar el mismo, con apego a las consideraciones y argumentos plasmados en la resolución referida, con especial cuidado en los párrafos siguientes:

*“61. Es decir, este Tribunal Pleno estima que de un análisis del procedimiento legislativo que dio pie al referido decreto, no se advierte la formulación de una **consulta indígena previa**, a la cual estaba obligado el Congreso estatal al tratarse de la erección de un nuevo municipio dentro de la demarcación territorial del municipio de Cuautla, que incide de manera directa en los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas de esa municipalidad.*

(...)

*79. (...) lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de **procedimientos legislativos**, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas. Así, **las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.***

(...)

*102. En efecto, del proceso de solicitud antes narrado, así como del proceso realizado en sede legislativa estatal se advierte que no existe previsión alguna por medio de la cual se mandate la realización de una consulta previa a los pueblos o comunidades indígenas, siendo que, de conformidad con los artículos 131 y 135 de la Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas de Morelos, aparte de reconocérseles el derecho a ser consultados y a la participación ciudadana, **se prevé que las autoridades estatales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, antes de adoptar y aplicar cualquier medida legislativa o administrativa que sea susceptible de afectar su entorno, tienen la obligación de implementar una consulta mediante procedimientos apropiados y en particular a través de autoridades comunitarias o representantes tradicionales.***

(...)

*104. **Así, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los miembros de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente en su modo de vida.***

105. (...) Es decir, si bien el Pueblo de Tetelcingo es una comunidad integrada por varios pueblos cuya lengua predominante es el möisehualé -una variante lingüística de la lengua náhuatl- de acuerdo con un estudio de grupos étnicos realizado por el Consejo Estatal de Población del Estado de Morelos, en la entidad se identificaron alrededor de treinta y dos comunidades indígenas, cuyo rango puede variar a treinta y cinco, si se incluyen municipios como Cuernavaca o los pueblos de Ocotepéc, Ahuatepec y Santa María Ahuacatlán, sin contar a una considerable población flotante de grupos étnicos inmigrantes de origen Nahuá (población indígena preponderantemente instalada en Tetelcingo), Tlapaneco, Mixteco, Mazahua

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 30/2018

y Totonaca, entre otros, de los estados circunvecinos que acuden a vender artesanías o a emplearse como jornaleros agrícolas.

106. El mismo estudio indica que la población indígena se dispersa en todos los municipios que integran la entidad, pero en quince de ellos, es en donde se concentra el mayor número de población indígena, esto es, en los municipios de Ayala, Cuautla, Cuernavaca, Jiutepec, Puente de Ixtla, Temixco, Tepoztlán, Tetela del Volcán, Yautepec, Xochitepec, Tlayacapan, Emiliano Zapata, Atlatlahuacán y Tlaltizapán.

107. **Lo anterior es de alta relevancia para efectos de este fallo, porque el Municipio de Cuautla, donde se propone erigir al Municipio de Tetelcingo, colinda con los municipios de Atlatlahuacán, Ayala, Yautepec y Yecapixtla, todos ellos, con una alta composición poblacional de pueblos o comunidades indígenas de acuerdo con el estudio del Consejo Estatal de Población del Estado de Morelos.**

108. Esta circunstancia refuerza aún más los criterios convencionales antes señalados y los de este Tribunal Constitucional, de que en la especie se requiere una **consulta previa** para informar de manera adecuada, informada y de buena fe, la creación de un municipio con población mayoritariamente indígena en territorio del Municipio de Cuautla **y primordialmente a todos aquellos municipios colindantes** en donde se encuentra -ya sea de manera permanente o flotante- población indígena perteneciente a las diferentes etnias que componen el Estado de Morelos.

109. **Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno determina que con la emisión del Decreto dos mil trescientos cuarenta y uno, por el cual se crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos, existe una violación directa a los artículos 2º de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, se declara su invalidez de manera total.** Ahora, no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que el Municipio de Cuautla combate de manera específica el proceso legislativo de creación del municipio, al considerar que se vulnera el debido proceso consagrado en el artículo 14 Constitucional y ligado con el artículo 16 del mismo ordenamiento supremo, al carecer de falta de motivación y fundamentación. Sin embargo, dichos conceptos de invalidez no serán analizados dada la conclusión hasta aquí alcanzada.

110. **OCTAVO. Efectos.** El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

111. Por lo tanto, se declara la invalidez total del Decreto 2341, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, por el cual se crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos, en la inteligencia de que las autoridades involucradas, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, deberán tomar las medidas necesarias en un plazo razonable y suficiente para la realización de la consulta previa respetando el estándar convencional, constitucional y legal, pero sin que dicho plazo sea excesivo en perjuicio de los pueblos y comunidades indígenas.

112. Finalmente, al no ser materia penal, esta declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de que se notifiquen los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Morelos."

(Lo resaltado es propio)

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 30/2018

Es así, que las preguntas expresas del Poder Legislativo encuentran respuesta en los párrafos de la sentencia antes transcritos, de los que se infiere lo que sigue:

- Resulta necesario que la consulta previa ordenada en la sentencia dictada en el presente asunto, se ajuste a los criterios convencionales señalados en la misma, para la creación de un municipio con población mayoritariamente indígena en territorio del Municipio de Cuautla y **primordialmente a todos aquellos municipios colindantes en donde se encuentra -ya sea de manera permanente o flotante- población indígena perteneciente a las diferentes etnias que componen el Estado de Morelos.**

En el párrafo 107 de la resolución de marras, se estableció que el **1. Municipio de Cuautla**, en donde se pretende erigir al **2. Municipio de Tetelcingo**, colinda con los Municipios de **3. Atlatlahuacan**, **4. Ayala**, **5. Yautepec** y **6. Yecapixtla**, todos ellos con una alta composición de población de pueblos o comunidades indígenas de acuerdo con el estudio del Congreso Estatal de Población del Estado de Morelos.

- Se declaró la **invalidez total del Decreto 2341** al no haberse llevado a cabo la consulta indígena previa al tratarse de la erección de un nuevo municipio, lo cual, por su propia naturaleza, trae consigo la extinción del acto impugnado, en consecuencia, **el trabajo legislativo relativo deberá iniciarse desde su primera etapa.**
- Respecto al número específico de personas originarias que deberán participar en la consulta indígena para que la misma sea vinculante para la creación del Municipio de Tetelcingo Morelos, **ésta deberá ser respetuosa de la integración de los Municipios y atender a las circunstancias especiales de cada uno de ellos, en la inteligencia de que la sentencia pretende que la medida legislativa se sustente en un procedimiento apropiado y través de autoridades comunitarias y representantes tradicionales, atendiendo a la circunstancia de que dichas medidas legislativas son susceptibles de afectarles directamente en su**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 30/2018

modo de vida; por tanto, resulta obligatoria y vinculante la intervención indígena activa.

Establecido lo anterior y tomando en consideración que mediante proveído de fecha once de mayo del año dos mil veintidós, se establecieron las directrices de las fases mínimas con las que debe contar el proceso de consulta indígena, **se reitera al Poder Legislativo que en cada una de las reuniones de trabajo y en las etapas por las que deberá atravesar la consulta previa, resulta indispensable la participación activa de las comunidades indígenas de los municipios a consultar.**

Sin que pase inadvertido para el suscrito, las manifestaciones del Poder Legislativo del Estado, en las que refiere que en fecha veintitrés de agosto del año en curso, se pondría a consideración de los representantes del Municipio de Tetelcingo, el proyecto del protocolo para la consulta previa y de la cual envía copia simple al no encontrarse aprobada en sus términos, a la fecha de su presentación.

En consecuencia, con fundamento en los artículos 105, último párrafo¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 107, fracción XVI, párrafo primero², constitucional, así como 46, párrafo primero³, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 297, fracción I⁴, del

¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: [...]

XVI. Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria. [...]

³ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 46. Las partes condenadas informarán en el plazo otorgado por la sentencia, del cumplimiento de la misma al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá si aquélla ha quedado debidamente cumplida. [...]

⁴ **Código Federal de Procedimientos Civiles**

Artículo 297. Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes:

I. Diez días para pruebas, y [...].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 30/2018

Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del artículo 1⁵ de la referida ley, **se requiere nuevamente al Poder Legislativo del Estado de Morelos**, para que dentro del plazo de **diez días hábiles**, contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del presente acuerdo, **informe a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el resultado de la reunión que se llevó a cabo el veintitrés de agosto del año dos mil veintidós y acompañe la copia certificada respectiva, así como de los avances concretos realizados para llevar a cabo la consulta previa cuyo cumplimiento ha quedado establecido, acompañando copia certificada de las constancias que lo acrediten;** quedando vigente el apercibimiento de multa decretado en proveído de **dieciséis de febrero de dos mil veintidós**, en términos del artículo 59, fracción I⁶, del citado Código Federal de Procedimientos Civiles.

Además, dígasele al Poder vinculado al cumplimiento, que también, en caso de incumplimiento, se procederá en términos de la parte final del artículo 46, párrafo segundo, de la citada ley reglamentaria, que establece:

“Si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza del acto así lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al ministro ponente para que someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

[Lo resaltado no es de origen].

Con fundamento en el artículo 287⁷ del referido Código Federal de Procedimientos Civiles, hágase la certificación de los días en que transcurre el plazo otorgado en este proveído.

Notifíquese; por lista, por oficio al Poder Legislativo del Estado de Morelos.

⁵ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del código federal de procedimientos civiles.

⁶ Código Federal de Procedimientos Civiles

Artículo 59. Los tribunales, para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear, a discreción, los siguientes medios de apremio:

I. Multa hasta por la cantidad de ciento veinte días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. (...)

⁷ Código Federal de Procedimientos Civiles

Artículo 287. En los autos se asentará razón del día en que comienza a correr un término y del en que deba concluir. La constancia deberá asentarse precisamente el día en que surta sus efectos la notificación de la resolución en que se conceda o mande abrir el término. Lo mismo se hará en el caso del artículo anterior.

La falta de la razón no surte más efectos que los de la responsabilidad del omiso.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 30/2018

Lo proveyó y firma el **Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, quien actúa con la Maestra Carmina Cortés Rodríguez, Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.

Esta hoja corresponde al proveído de diecinueve de septiembre de dos mil veintidós, dictado por el **Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación** en la controversia constitucional 30/2018 promovida por el Municipio de Cuautla, Morelos. Conste.
AARH 39

