



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



DERECHOS
HUMANOS

Este resumen contiene la carátula, la síntesis y el extracto de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para facilitar la lectura del extracto, se realizaron modificaciones al texto original de la misma. Este documento tiene fines informativos, por lo que carece de efectos vinculantes.

CASO CHERÁN: DERECHO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LOS PROCESOS LEGISLATIVOS

CASO: Controversia Constitucional 32/2012

MINISTRA PONENTE: Margarita Beatriz Luna Ramos

SENTENCIA EMITIDA POR: Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

FECHA: 29 de mayo de 2014

TEMAS: derecho a la consulta previa, libre e informada, derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía, proceso legislativo, poder legislativo, comunidades y pueblos indígenas.

CITA DE LA SENTENCIA: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional, Pleno, Min. Margarita Beatriz Luna Ramos. Sentencia de 29 de mayo de 2014, México.

El texto íntegro de la sentencia puede consultarse en el siguiente enlace:

<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/CC%2032-2012.pdf>

CITA SUGERIDA PARA ESTE DOCUMENTO: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Extracto de la Controversia Constitucional 32/2012*, Dirección General de Derechos Humanos, México.

SÍNTESIS DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2012

ANTECEDENTES: El 2 de noviembre de 2011, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (el TEPJF) dictó una sentencia en la que, entre otras cuestiones, reconoció que el pueblo indígena habitante del Municipio de Cherán, ubicado en el estado de Michoacán de Ocampo (Michoacán) tiene el derecho a elegir a sus autoridades por medio de usos y costumbres. El 22 de enero de 2012, se eligió mediante usos y costumbres como autoridad municipal definitiva de Cherán al Concejo Mayor de Gobierno Comunal (el Concejo de Cherán), elecciones que fueron validadas por el Instituto Electoral del Estado de Michoacán. Luego, el 16 de marzo de 2012, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán (el POM) el decreto 391 por el que se reforma la Constitución de Michoacán. Así, el Concejo de Cherán promovió una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte), el 2 de mayo de 2012, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Michoacán, demandando la invalidez del referido decreto, por considerar que el Poder Legislativo de Michoacán violó su derecho a la consulta previa, libre e informada, previsto en la Constitución Federal y en diversos tratados internacionales de derechos humanos.

CUESTIÓN A RESOLVER: Determinar si la Constitución Federal o los tratados internacionales en materia de derechos humanos establecen la obligación planteada por el Concejo de Cherán consistente en que el proceso legislativo se desarrolló de manera indebida, porque el Poder Legislativo local omitió darle la intervención que le corresponde. Y, en caso de establecer que el Municipio de Cherán cuenta con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo local, analizar si tal derecho fue respetado en el proceso legislativo que precedió a la reforma de la Constitución local que en esta controversia se impugna.

RESOLUCIÓN DEL CASO: Se determinó fundada la presente controversia constitucional, esencialmente por las siguientes razones. Por un lado, esta Corte advierte que el artículo 2° de la Constitución Federal no prevé expresamente la obligación de consultar a los pueblos indígenas en los procesos legislativos, sino que únicamente se limita a ordenar a la Federación,

los Estados y los Municipios a abatir carencias o rezagos que afecten a los pueblos y comunidades indígenas. Lo anterior, con independencia de que la exposición de motivos que antecedió la última reforma de ese artículo previó antecedentes normativos como el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (el Convenio 169 de la OIT), que establece el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, y los Acuerdos de San Andrés Larraínzar, que surgieron como resultado de una lucha para reivindicar las condiciones de los pueblos indígenas del país y reconocer la autonomía de los pueblos indígenas. Ahora bien, de conformidad con el artículo 1° de la Constitución Federal, el Convenio 169 de la OIT forma parte del parámetro de regularidad constitucional, lo que significa que existe la obligación por parte del Congreso de Michoacán de consultar al Concejo de Cherán, en su calidad de autoridad municipal. Así, se determinó que no fue respetado el proceso legislativo que precedió a la reforma impugnada, ya que, si bien el Concejo de Cherán señaló que se realizaron algunos foros de consulta, argumentó que estos no fueron llevados a cabo adecuadamente con la autoridad municipal ni con el quórum suficiente. Por su parte, el Poder Legislativo de Michoacán no se manifestó para abatir tal argumento, por lo que esta Corte determinó que violó la esfera de competencia y el derecho a la consulta del Municipio de Cherán. Finalmente, esta Corte declaró la invalidez de la reforma impugnada con efectos únicamente para las partes.

VOTACIÓN: Los votos formulados pueden consultarse en el siguiente enlace:
<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=138752>

EXTRACTO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2012

p.1 Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte), en sesión de 29 de mayo de 2014, emite la siguiente sentencia.

ANTECEDENTES

- p.55-56 El 2 de noviembre de 2011, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (el TEPJF) dictó resolución dentro del expediente SUP-JDC-9167/2011, donde determinó, entre otras cuestiones, que los integrantes de la comunidad indígena del Municipio de Cherán, ubicado en el Estado de Michoacán de Ocampo (Michoacán) tienen derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos.
- p.57-58 El 22 de enero de 2012, las comunidades indígenas de Cherán celebraron elecciones para designar autoridades municipales por el sistema de usos y costumbres, mismas que fueron validadas por el Instituto Electoral del Estado de Michoacán (el IEEM) al expedir la Constancia de Mayoría y Validez de la Elección (la Constancia de Elección) del Concejo Mayor de Gobierno Comunal del Municipio de Cherán, Michoacán (el Concejo de Cherán).
- p.58 El 16 de marzo de 2012, se publicó en el Periódico Oficial de Michoacán (el POM) el decreto 391, por el cual se reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (la Constitución de Michoacán).
- p.1-2 Por escrito presentado el 2 de mayo de 2012 en esta Corte, los integrantes del Concejo de Cherán, en su carácter de autoridad municipal, promovieron controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y todos y cada uno de los Municipios, todos del Estado de Michoacán, por considerar que violaron su derecho a la consulta previa, libre e informada, demandando la invalidez de la reforma hecha a la

Constitución de Michoacán, consistente en el decreto 391, mediante la cual se adiciona un tercer párrafo al artículo 2°; se reforma los párrafos primero y segundo, y se adicionan un tercer, cuarto, quinto, sexto y séptimo párrafo con XXI fracciones, y un octavo párrafo final al Artículo 3°; se adicionan las fracciones X y XI y se recorre en su orden la fracción X del Artículo 72; se adiciona un párrafo cuarto al Artículo 94; se adiciona un tercer párrafo al Artículo 103; se adiciona un tercer párrafo, recorriendo el anterior para que sea el cuarto párrafo en el Artículo 114; se reforma el inciso c) del segundo párrafo, se hace la adición de un inciso d) y se reforma el tercer párrafo del Artículo 139.

- p.3 Asimismo, los preceptos constitucionales que reclamaron violados fueron los artículos 1° y 2° de la Constitución Federal, artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (el Convenio 169 de la OIT), así como 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y demás relativos y aplicables.

ESTUDIO DE FONDO

- p.42-43 Esta Corte considera que la demanda fue presentada por quienes cuentan con legitimación activa para hacerlo, debido a que acuden al procedimiento representantes del Concejo de Cherán, y acreditan su personalidad con la copia certificada de la Constancia de Elección, expedidas por el IEEM.
- p.47-48 Por otra parte, si bien esta Corte ha establecido que los municipios carecen de interés legítimo para alegar una violación al artículo 2° de la Constitución Federal, porque las controversias constitucionales no fueron instituidas para defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, esta regla no cobra aplicación cuando el Concejo de Cherán demuestre que su ayuntamiento fue electo y legalmente reconocido mediante el sistema de usos y costumbres, y alegue, además, que los actos reclamados presuntamente atentan contra ese modo de designación, la eficacia de su continuidad o la forma de su desempeño, toda vez que dicha disposición constitucional preserva, entre otros aspectos,

el derecho de los pueblos indígenas a elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, por lo que una vez que este tipo de municipios cuentan con autoridades legalmente constituidas conforme a sus prácticas comunitarias, tales autoridades están en aptitud legal de demandar en vía de controversia constitucional que no se afecten las facultades que rigen su funcionamiento, pues este medio de control está previsto precisamente para proteger la regularidad del ejercicio de las atribuciones que la Constitución Federal confiere a los municipios y a otros órganos del Estado.

p.49,21 Por otro lado, las autoridades a las que se les reconoció el carácter de demandadas fueron: los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán; el primero por la expedición de la norma impugnada y, el segundo, por su publicación. Asimismo, se acordó que no ha lugar a tener como demandados a los restantes municipios del Estado de Michoacán, toda vez que la presunta falta de consulta al Municipio de Cherán, que esencialmente alega en su demanda, en relación con la discusión y aprobación de la reforma constitucional impugnada, no exige, para su comprobación, la necesaria participación de aquéllos en la presente controversia constitucional.

I. Estudio de los motivos de improcedencia

p.51-52 El Poder Legislativo, a través de su representante, hizo valer, en síntesis, como motivos de improcedencia de la controversia: a) la extemporaneidad de la presentación de la demanda; b) que del texto íntegro de la demanda no se advierte ningún concepto dirigido específicamente a combatir la invalidez de los actos impugnados, requisito indispensable para estar en condiciones de determinar la existencia o inexistencia del agravio que pudiere o no irrogarle al Consejo de Cherán, aunado a que no precisa el ámbito o esfera competencial que estima afectado o limitado por el Decreto; c) la falta de interés jurídico derivado de que de la demanda se aprecia que no se señaló la posible afectación que puedan irrogarle los actos que reclama; y d) el sobreseimiento en el juicio derivado de la facultad soberana del Congreso de Michoacán contenida en el artículo 164 de la

Constitución de Michoacán, para reformarla sin la intervención de ningún otro órgano distinto a él, ni con sujeción a otro poder.

p.52-53 Respecto a los motivos de improcedencia mencionados, esta Corte estima que: a) no es verdad que la presentación de la demanda sea extemporánea, debido a que la demanda fue presentada en el plazo que la ley establece para tal efecto.

p.53 b) Tampoco es fundado el razonamiento de que la demanda resulta improcedente ante la falta de conceptos de invalidez en contra del contenido de las normas, pues en el caso, el Municipio de Cherán se duele de una afectación en el ámbito de sus competencias, que guarda relación con su calidad de pueblo indígena y que —en su concepto— atenta contra la eficacia de la continuidad de sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

Efectivamente, el razonamiento total del Concejo de Cherán atañe al procedimiento legislativo, pues considera que debió consultársele durante su desarrollo y, al no haber actuado así, el Poder Legislativo atentó contra sus derechos y su esfera de atribuciones.

Tal argumento (al margen de su eficacia) lo legitima para promover la controversia constitucional, sin que necesariamente deba plantear conceptos de invalidez en contra del contenido de la reforma, pues es suficiente que impugne el proceso del que deriva, por considerar que le agravia.

p.54 c) Por estas mismas razones, es claro que el Municipio de Cherán cuenta con interés jurídico para promover, contrariamente a lo que argumenta el Poder Legislativo.

d) Finalmente, el planteamiento relativo a la facultad soberana del Poder Legislativo para reformar la Constitución de Michoacán, sin la intervención de ningún órgano distinto, es inatendible para calificar la procedencia de la demanda, debido a que involucra, precisamente, la discusión de fondo de la controversia constitucional y ha sido criterio reiterado de esta Corte que son inatendibles los motivos de improcedencia que involucran

el estudio de fondo del asunto, como se refleja en la tesis jurisprudencial emitida por el Pleno de esta Corte que derivó de la Controversia Constitucional 59/2006.

II. Estudio del concepto de invalidez

- p.55,66 Al resultar infundadas las causas de improcedencia que se hicieron valer, lo conducente es realizar el estudio de fondo. Por su parte, el concepto de invalidez propuesto por el Concejo de Cherán es fundado, de acuerdo con el siguiente estudio:
- p.71 Para responder el planteamiento del Concejo de Cherán consistente en que el proceso legislativo se desarrolló de manera indebida, porque el Poder Legislativo omitió darle la intervención que le corresponde, primero se determinará si la Constitución Federal o los tratados internacionales en materia de derechos humanos establecen tal obligación, pues si no fuera así, carece de sentido analizar si las normas reclamadas son susceptibles de afectarle directamente con la consecuente necesidad de la consulta señalada.
- p.66,71,76 Así, de la relación de la exposición de motivos de 7 de diciembre de 2000 que antecedió a la última modificación al artículo 2° de la Constitución Federal, y del propio contenido final del decreto que reforma ese artículo, publicado en el Diario Oficial de la Federación (el DOF) el 14 de agosto de 2001, se advierte que a pesar de que se tomó como referente normativo el Convenio 169 de la OIT y los Acuerdos de San Andrés Larraínzar, mismos que prevén el derecho a la consulta de los pueblos indígenas en cuanto a políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con ellos, lo cierto es que el Poder Legislativo Federal no instituyó de forma expresa la obligación a cargo de los órganos que intervienen en los procesos legislativos para que, previamente a la aprobación y promulgación de las leyes, consulten a los pueblos indígenas, ya que solamente se ordena en dos de las fracciones de su Apartado B, que se les dé participación para que la Federación, los Estados y los Municipios puedan abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas.

- p.78 De conformidad con diversas normas del Convenio 169 de la OIT, e incorporadas a nuestro sistema jurídico, en términos de lo dispuesto por el párrafo primero del artículo primero de la Constitución Federal y la jurisprudencia emitida por el Pleno de esta Corte en la Contradicción de Tesis 293/2011, los pueblos indígenas, como el municipio promovente de la controversia constitucional, tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, consideración, además, que se sustenta por lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador y de los Doce clanes Saramaka vs. Surinam; así como la resolución de la Primera Sala de esta Corte en el Amparo en Revisión 631/2012, promovido por la Tribu Yaqui.
- p.79 Es verdad que nuestra Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales, dentro de sus procesos legislativos, abran periodos de consulta; sin embargo, la norma internacional aquí invocada sí establece en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa; por ello, en respeto a su contenido y a lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Federal, el Congreso de Michoacán tiene 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.
- Máxime, si se considera que la sentencia del TEPJF condenó al Congreso de Michoacán, entre otras cosas, a armonizar la Constitución y legislación interna a la Constitución Federal y tratados internacionales en materia de derechos indígenas.
- p.79-80 Es verdad, también, que la decisión del Congreso de Michoacán de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos

Indígenas; sin embargo, el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, las comunidades como la de Cherán deben contar con tal prerrogativa también cuando se trate de procedimientos legislativos como el que ahora se controvierte, cuyo contenido versa, precisamente, sobre derechos de los pueblos indígenas y, por lo cual, sin lugar a dudas puede afectarle directamente.

- p.80 Una vez establecido que el Municipio de Cherán cuenta con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo local, b) procede analizar si tal derecho fue respetado en el proceso legislativo que precedió a la reforma de la Constitución de Michoacán que en esta controversia se impugna.
- p.84 Cabe resaltar que el Concejo de Cherán denunció en su demanda que se realizaron unos “foros de consulta”, en los que no se tuvo el cuidado de instaurar procedimientos adecuados con los representantes de Cherán, que dichos foros fueron suspendidos y reanudados sin el quórum suficiente y sin cumplir con el objetivo auténtico de consultarles.
- p.84-85 Por su parte, el Poder Legislativo demandado no controvierte esas afirmaciones y orienta su defensa al contenido material de la reforma, sin embargo, dicha argumentación es inadecuada, pues lo que se analiza en juicio es el procedimiento previo, a través del cual se haya brindado al municipio indígena el derecho de consulta previa.
- p.85 Así, puesto que no consta en juicio que el Concejo de Cherán haya sido consultado previamente, de forma libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representan, es claro que el proceder del Poder Legislativo demandado violó su esfera de competencia y sus derechos, por lo que se impone declarar la invalidez de las normas impugnadas, sin que sea necesario ocuparse de los demás argumentos de las partes.

RESOLUCIÓN

p.85,87,88 Esta Corte determina que es procedente y fundada la presente controversia constitucional. Asimismo, declara la invalidez, de la reforma hecha a la Constitución de Michoacán, publicada en el POM en fecha 16 de marzo de 2012, con efectos únicamente entre las partes de conformidad con el criterio jurisprudencial que dictó el Pleno de esta Corte en la Controversia Constitucional 19/95. Y se determina que surtirá efectos a partir de la legal notificación de la sentencia a las autoridades demandadas, únicamente respecto de la esfera competencial del Municipio de Cherán. Finalmente, se ordena publicar la resolución en el Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta y en el DOF.