



**Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo**  
**Facultad de Derecho y Ciencias Sociales**  
**División de Estudios de Posgrado**

**Tesis**

**La consulta de los pueblos indígenas en el proceso  
legislativo michoacano**

que para obtener el grado de:

**Maestra en Derecho con Opción en Ciencia Política**  
Desde La Perspectiva Parlamentaria

Presenta:

**Lic. Elsa Patricia Rodríguez Alcauter**

Director:

**Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena**

Codirector:

**Dr. Víctor Barragán Benítez**

Morelia, Michoacán de Ocampo, abril de 2025.



## **Dedicatoria**

Dedicado a la memoria de mis padres Manuel † y Socorro †  
Gracias a su amor, esfuerzo y enseñanzas he llegado aquí.

## **Agradecimientos**

Agradezco a Dios por darme la gracia de bendecirme para hoy concluir un grado académico más, que pongo al servicio de la institución educativa y de la dependencia en la que laboro, porque han contribuido en mi formación académica y profesional.

A mis hermanas y hermanos por el apoyo brindado en cada momento del curso de la Maestría en Derecho.

A la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, a la Rectora Dra. Yarabí Ávila González, al Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena, Dr. Víctor Barragán Benítez, Dr. José Padilla Alegre y catedráticos de la División de Estudios de Posgrado de Derecho, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales; al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y al Sindicato de Trabajadores al Servicio del Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo, a todos por su invaluable apoyo, colaboración y enseñanza para la profesionalización en la materia del derecho parlamentario.

## Índice

|              |   |
|--------------|---|
| Introducción | x |
|--------------|---|

### Capítulo 1

#### **La situación actual del Derecho a la Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Proceso Legislativo Michoacano**

|                                                                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1. La importancia del término indígena.....                                                                      | 1  |
| 1.2. Pueblos y Comunidades Indígenas.....                                                                          | 7  |
| 1.2.1. Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Michoacán.....                                                | 18 |
| 1.3 Contexto histórico de la lucha de los pueblos indígenas.....                                                   | 23 |
| 1.4. El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas.....                                                        | 34 |
| 1.5. Características de la consulta.....                                                                           | 37 |
| 1.5.1. Buena fe.....                                                                                               | 39 |
| 1.5.2. Apropiado a las circunstancias.....                                                                         | 40 |
| 1.5.3. Libre.....                                                                                                  | 40 |
| 1.5.4. Previa.....                                                                                                 | 41 |
| 1.5.5. Informada.....                                                                                              | 42 |
| 1.6. El Proceso Legislativo Michoacano.....                                                                        | 43 |
| 1.6.1. Etapas del proceso.....                                                                                     | 46 |
| 1.6.1.1. Iniciativa.....                                                                                           | 47 |
| 1.6.1.2. Dictaminación.....                                                                                        | 49 |
| 1.6.1.3. Discusión.....                                                                                            | 52 |
| 1.6.1.4. Aprobación.....                                                                                           | 53 |
| 1.6.1.5. Promulgación.....                                                                                         | 54 |
| 1.6.1.6. Publicación.....                                                                                          | 56 |
| 1.6.1.7 Iniciación de la vigencia.....                                                                             | 56 |
| 1.7. Situación actual del Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas en el Proceso Legislativo Michoacano..... | 59 |

## **Capítulo 2**

### **Normatividad vigente del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas, en el proceso legislativo michoacano**

|                                                                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.1. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo.....                | 65  |
| 2.2. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.....                                                       | 70  |
| 2.3. Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas.....                                                                       | 74  |
| 2.4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....                                                                                | 76  |
| 2.5. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.....                                                             | 89  |
| 2.6. Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.....                                                                                   | 95  |
| 2.7. Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana en el Estado de Michoacán de Ocampo.....                                                     | 96  |
| 2.8. Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.....                                                      | 99  |
| 2.9. Reglamento de Comisiones y Comités.....                                                                                                   | 100 |
| 2.10. Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas..... | 103 |

## **Capítulo 3**

### **El proceso de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y su relación con el proceso legislativo michoacano**

|                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1. Etapas del proceso de la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas en Michoacán..... | 112 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.2 Etapas del proceso legislativo michoacano relacionadas con el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas..... | 117 |
| 3.3. La función legislativa.....                                                                                                    | 130 |
| 3.4. La importancia de la consulta previa de las medidas legislativas, en el proceso legislativo. ....                              | 132 |
| 3.4.1. Medidas legislativas factibles de consulta en el proceso legislativo michoacano.....                                         | 135 |
| 3.4.2. Medidas legislativas sujetas de consulta a los pueblos y comunidades indígenas.....                                          | 139 |

## **Capítulo 4**

### **El establecimiento y ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos indígenas para la adopción de medidas legislativas, en el proceso legislativo michoacano**

|                                                                                                                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1. Establecimiento del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta previa, libre e informada para la adopción de medidas legislativas en los asuntos que les afecte..... | 148 |
| 4.2. La garantía del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas en la adopción de medidas legislativas.....                                     | 167 |
| 4.3. Procedimientos apropiados para la consulta a los pueblos y comunidades indígenas en la adopción de medidas legislativas.....                                                           | 186 |
| 4.3.1. Procedimiento de consulta a los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas, en el proceso legislativo michoacano.....                                  | 194 |
| 4.4. Ley de consulta a los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas en el proceso legislativo michoacano, como garantía Constitucional .....                | 195 |

|                   |     |
|-------------------|-----|
| Conclusiones..... | 205 |
| Anexos.....       | 213 |
| Bibliografía..... | 252 |

## Resumen

El derecho a la consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas, constituye una obligación del Estado para realizarla mediante procedimientos apropiados antes de la adopción y ejecución de medidas legislativas, de ahí la importancia de garantizar ese derecho fundamental en el proceso legislativo michoacano. En ese contexto, la presente investigación refiere a los siguientes temas: el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, el proceso legislativo michoacano, la garantía del ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, haciendo énfasis en la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a la omisión legislativa de no consultar a los pueblos indígenas del Municipio de Cherán, Michoacán; finalmente, se establece la estrategia legislativa para implementar la garantía del debido proceso legislativo en los procesos de la consulta indígena.

**Palabras clave:** consulta previa, libre e informada; proceso legislativo; pueblos y comunidades indígenas.

## **Abstract**

The right to prior, free and informed consultation of indigenous peoples and communities constitutes an obligation for the State to carry it out through appropriate procedures before the adoption and execution of legislative measures, hence the importance of guaranteeing this fundamental right in the Michoacán legislative process. In this context, this research refers to the following topics: the right to consultation of indigenous peoples and communities, the Michoacán legislative process, the guarantee of the exercise of the right to consultation of indigenous peoples and communities, emphasizing the resolution of the Supreme Court of Justice of the Nation regarding the legislative omission of not consulting the indigenous peoples of the Municipality of Cherán, Michoacán; finally, the legislative strategy is established to implement the guarantee of due legislative process in the indigenous consultation processes.

**Keywords:** free, prior and informed consultation; legislative process, indigenous peoples and communities.

## Introducción

El reconocimiento de la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, por parte del Estado, es fundamental para su preservación, protección, defensa y respeto; son seres humanos con las mismas características, dolencias y necesidades, inclusive con los mismos derechos y obligaciones que el resto de la humanidad; sin embargo, para preservarse, conservar su cultura, tradiciones, costumbres, educación, vestimenta, lenguaje, religión, creencias, ceremonias, territorio y recursos naturales, se han enfrentado con grandes adversidades sociales, políticas, económicas y jurídicas.

Para poder comprender quiénes son los pueblos indígenas, en el Capítulo Primero se hace una referencia al proceso histórico del origen de los pueblos indígenas, partiendo desde la época del descubrimiento de América en 1492 y la denominación que emplearon para referirse a quienes habitaban el territorio descubierto; los españoles, al estar convencidos de haber llegado a la India, por consiguiente, llamaron *indios* a los pobladores de aquel mundo descubierto. A pesar de habérseles aclarado el error en que se encontraban, siguieron empleando tal término para referirse a quienes se explotaba.

La comunidad internacional fue la promotora del reconocimiento de los pueblos indígenas como personas integrantes de una nación, para que fueran tratadas con los mismos derechos que el resto de la población, en ese sentido se establecieron diversos instrumentos internacionales como el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, instrumentos que dieron origen al derecho a la consulta de los pueblos y

comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas que les afecte. Derecho que debe estar garantizado en el proceso legislativo michoacano, por lo que también se aborda la situación que prevalece en el mismo proceso. Referentes internacionales que impulsaron la reforma Constitucional en el País, acompañados de movimientos indígenas para conservar la herencia de culturas, idiomas, tradiciones, usos y costumbres, su libre determinación, sistemas normativos, organización y desarrollo económico, político y social; episodios que influyeron significativamente en la historia del país y en el propio sistema jurídico nacional, acontecidos desde la época de la corona española, la independencia de México, el Porfiriato, la Revolución Mexicana, el surgimiento del Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI), del Frente Nacional de Pueblos Indígenas (FRENAPI), de los propios movimientos de Chiapas entre ellos la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), la creación de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) y los Acuerdos de San Andrés Larraínzar.

En el Capítulo Segundo se analiza el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas a la luz del derecho internacional, nacional y estatal, haciendo énfasis en los Instrumentos Internacionales que se mencionan en el párrafo que antecede; de igual forma, se exponen las reformas constitucionales nacionales en materia de derechos indígenas, que van desde su primer reconocimiento constitucional reflejado en la reforma de 1992. De ahí transcurrieron casi diez años para establecer diversos derechos a los pueblos indígenas en la reforma del 2001, reformas que se suscitaron en el contexto histórico referido en el Primer Capítulo. Las reformas 2015, 2016 y 2019 no causaron tanto eco social y jurídico, por no referirse a derechos sustanciales, como el derecho a la consulta para la adopción de medidas legislativas y administrativas, que es reconocido hasta la reciente reforma del 2024. Con el referente nacional, se analiza la legislación del Estado de Michoacán vinculada con el proceso legislativo y el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.

En cuanto al Tercer Capítulo, se exponen los parámetros internacionales del proceso de la consulta. Para tal efecto, esta investigación se sustenta fundamentalmente en el Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, por ser el instrumento que establece el derecho fundamental de los pueblos indígenas para ser consultados sobre las decisiones de administrativas y legislativas que les sean de su interés y afectación, los parámetros del proceso mismo, y lo confrontamos con el proceso legislativo michoacano.

En el Capítulo Cuarto se analizan las formas mínimas e indispensables para el desarrollo del proceso de consulta; asimismo, se hace referencia al proceso legislativo, es decir, al conjunto de actos y procedimientos legislativos, concatenados cronológicamente, para la formación de leyes, así como para reformar la Constitución y las leyes secundarias, que al ser un proceso dictado y ejecutado por el Estado, debe desarrollarse en un marco del pleno respeto al debido proceso y demás derechos humanos.

Además se expone la omisión legislativa que prevalece en el proceso legislativo michoacano, lo que impide que se realice la consulta a los pueblos y comunidades indígenas cuando se adopten medidas legislativas que afecten sus derechos; tal omisión legislativa ha propiciado que ese derecho colectivo sea objeto de una constante vulneración en la toma de decisiones administrativas y legislativas; existe un evidente rezago en la materia, tomando en consideración que han transcurrido más de treinta y tres años de la vigencia del Decreto Promulgatorio del Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo; poco más de veintitrés años de la reforma constitucional que incorporó diversos derechos de los pueblos y comunidades indígenas, que estableció el deber del Congreso de la Unión y de los Congresos Estatales para realizar las reformas necesarias para el cumplimiento del Decreto expedido; y en próximos meses, se cumplen trece años de la reforma constitucional estatal que

estableció el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, disposiciones que distaron una década una de otra, sin haber concretado una reforma integral que reglamente el proceso de la consulta.

El legislativo, al haber incurrido en una omisión legislativa, ha provocado la ineficiencia, ineffectividad e ineffectividad de la norma misma, debido a que no se han establecido las garantías para su eficacia, eficiencia y efectividad, como refiere en su teoría Ferrajoli.

Asimismo, se exponen algunos referentes de los órganos jurisdiccionales del país, relativos a la omisión de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, entre ellos, el caso Cherán, que invalidó una reforma constitucional estatal por no haber consultado a las comunidades y pueblos de ese municipio conforme a lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

La consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas para la adopción y ejecución de medidas legislativas, es el mecanismo idóneo para preservar su integridad étnica, social, económica y cultura. En ese contexto, la presente investigación se ha realizado con el objeto de determinar cómo garantizar en el proceso legislativo michoacano el ejercicio de ese derecho a la consulta, para evitar que se sigan vulnerando los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

## **Capítulo 1**

### **La situación actual del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas en el proceso legislativo michoacano**

SUMARIO: 1.1. La importancia del término indígena. 1.2. Pueblos y Comunidades Indígenas. 1.3 Contexto histórico de la lucha de los pueblos indígenas. 1.4. El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas. 1.5. Características de la consulta. 1.6. El Proceso Legislativo Michoacano. 1.7. Situación actual del Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas en el Proceso Legislativo Michoacano.

#### **1.1. La importancia del término indígena**

Hablar de los pueblos indígenas como sujetos de derechos humanos, sin duda, recobra una singular importancia, por el sustento legal internacional, nacional y local que reconocen esos derechos precisamente por su condición de *indígenas*; ese reconocimiento sobre la existencia de los pueblos indígenas ha sido producto de su propia lucha incansable frente al Estado, prevaleciendo aún deudas con ese sector, que tienen que ver con el reconocimiento y respeto de su denominación, autonomía, libre determinación, sistemas normativos, su cosmovisión e identidad, entre otros elementos fundamentales que los hacen únicos y auténticos por sus riquezas naturales, culturales, sociales e históricas.

El reconocimiento de su existencia tiene que ver con su denominación y origen, de ahí que consideremos elemental abordar brevemente estos aspectos.

El término *indio* ha sido relacionado erróneamente con *indígena* y se ha considerado que tienen el mismo significado incluso se han empleado como sinónimos. Sin embargo, son totalmente distintos, por las razones que comentaremos a continuación.

El origen del término *indio* en nuestro país se remonta al siglo XV, con el hecho histórico del descubrimiento de América acontecido en 1492. Los españoles, pensando haber llegado a la India, llamaron indios a los habitantes de esas tierras descubiertas. Esa denominación surgió pensando que el territorio descubierto era la India, como lo sostiene Manrique Castañeda;<sup>1</sup> es así que, de esta manera, se tenía un término genérico que los distinguía de la numerosa población conquistada que se explotaba. La sociedad colonial novohispana marcada por el racismo propició la concesión de grandes privilegios a los españoles, particularmente a los peninsulares, desterrando a indios y negros como esclavos. Por ello, la palabra *indio* se cargó de connotaciones despectivas y peyorativas que lamentablemente aún se escuchan y practican.

Ante tal acontecimiento histórico, la palabra *indio* se adopta en la lengua castellana para referirse a ese pueblo originario descubierto por los españoles. Por lo que, en la actualidad, sería un grave error seguir empleando el término *indio* para referirse a los descendientes de aquellos pueblos originarios, que hoy habitan los pueblos y comunidades indígenas.

La palabra *indígena* no proviene de la expresión *indio*, por lo que no pueden ser relacionadas entre sí, por las razones anteriormente comentadas, considerando que la definición etimológica del término *indígena* permite identificar elementos para comprender y acercarse a su significado, el vocablo *indígena* proviene del latín *indu*,

---

<sup>1</sup> Manrique Castañeda, Leonardo, *La Población Indígena Mexicana*, México, INEGI, INAH, IIS, UNAM, 1995, t. III, pp. 4-5.

que significa “en, dentro”, y del sufijo *gena*, que se refiere a “que ha nacido.”<sup>2</sup>

Sin embargo, es innegable el origen colonial del término indígena en el país y el uso despectivo que se ha dado, al expresarse con una actitud de desprecio y discriminación, a pesar de que todos somos descendientes de indígenas que habitaron los pueblos originarios en la época de la conquista. Por ello, es importante comprender el impacto que tiene el uso adecuado de la palabra indígena, cuya definición debe referirse a la condición de un individuo que pertenece a un territorio donde nació y radica.

Tomando en cuenta que el Diccionario panhispánico del español jurídico, de la Real Academia Española,<sup>3</sup> refiere que *Indígena* es originario de un país, independientemente de su etnia. De esta definición se desprende que, en estricto sentido, se estará refiriendo siempre a todos los que son originarios de un país; sin embargo, la precisión que deriva de su forma de organización, es decir, por etnias, permite acotar aquella generalidad inicial de la definición, entendiéndose así que al referirse al grupo de personas que son originarias de un país, se está hablando de las que pertenecen a una etnia. Entendiendo como etnia a un grupo humano que comparte una cultura, una historia y costumbres, cuyos miembros están unidos por una conciencia de identidad. Evidentemente, una etnia implica un grupo étnico, y un grupo étnico, se entiende como una comunidad que no sólo comparte una ascendencia común, sino además costumbres, creencias, cosmovisión, idioma o dialecto, territorio y una aproximación simbólica al mundo semejante; estos elementos compartidos les permiten tanto identificarse a sí mismos como a ser identificados por los demás.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española. Disponible en: <https://dle.rae.es/ind%C3%ADgena?m=form>. Fecha de consulta: 23 de diciembre de 2023.

<sup>3</sup> Diccionario panhispánico del español jurídico, Real Academia Española, Cumbre Judicial Iberoamericana y Asociación de Academias de la Lengua Española. Disponible en: <https://dej.rae.es/lema/indígena>. Fecha de consulta: 24 de diciembre de 2024.

<sup>4</sup> Del Popolo, Fabiana y otros, Derechos Reservados a Naciones Unidas, *Contar con todos* Caja de

Se ha referido solo a algunas circunstancias que permiten identificar la magnitud del problema existente para establecer una definición de indígena y quién lo es, de aquí la importancia de comprender el término *indígena*, para que sea empleado adecuadamente, pues su significado no solo tiene que ver con el origen, sino además con su identidad y pertenencia, como lo refiere Martínez Cobo,<sup>5</sup> en cuanto relator especial de las Naciones Unidas, en el Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas, al señalar que una persona indígena es: Uno que pertenece a esas poblaciones indígenas por autoidentificación como indígena (conciencia de grupo) y es reconocido y aceptado por esas poblaciones como uno de sus miembros (aceptación por el grupo). Es una definición bastante completa, sin embargo, aún requiere ser más incluyente y no debemos perder de vista que estamos hablando de un ser humano, como cualquier otro que vive en la nación. Por esto, se recomienda sustituir la palabra uno por persona; además, la auto-identificación debe estar vinculada a distintos procesos y circunstancias que la hacen distinta respecto del resto de la sociedad.

De lo anterior, se sugiere la siguiente definición de indígena: Es una persona que, derivado de un proceso histórico cultural, se auto-identifica como tal, que pertenece a un grupo con identidad, tradiciones, cosmovisión, costumbres, prácticas y territorio propios, que de acuerdo al ordenamiento jurídico internacional y nacional, el Estado está obligado a su reconocimiento, en un plano de igualdad e imparcialidad.

---

*herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda*, Módulo 3 ¿Quiénes son los pueblos indígenas y afrodescendientes?: El difícil Arte de contar, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa de trabajo de la CEPAL, Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), 2011, p. 11-12. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1446/3/S2011512\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1446/3/S2011512_es.pdf). Fecha de consulta: 23 de diciembre de 2024.

<sup>5</sup> Martínez Cobo, José R., *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, (Volumen V. conclusiones, propuestas y recomendaciones), Nueva York, ONU, 1987, p. 31. Disponible en: [http://cendoc.docip.org/collect/cendocdo/index/assoc/HASH0151/8c042321.dir/EstudioCobo\\_conclus\\_es1.pdf](http://cendoc.docip.org/collect/cendocdo/index/assoc/HASH0151/8c042321.dir/EstudioCobo_conclus_es1.pdf). Fecha de consulta: 23 de diciembre de 2024

Esta definición pretende evitar establecer una diferencia jurídica entre las personas indígenas y las personas no indígenas, debido a que nuestro sistema jurídico, establece el principio de igualdad, lo que implica que todos somos iguales, en consecuencia, todos somos sujetos del derecho público, en ese tenor, nadie puede ser discriminado por origen étnico o nacional, mandato establecido en el artículo 1, quinto párrafo de la Constitución Federal,<sup>6</sup> asimismo, la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, en su artículo 3, además de reconocer a los indígenas, como sujetos de derecho público, establece que, en el ejercicio del derecho a su libre determinación tendrán el derecho de auto-identificarse bajo el concepto que mejor se adapte a su historia, identidad y cosmovisión.<sup>7</sup> Elementos que los hacen auténticos.

El reconocimiento del Estado, para determinar quién es indígena y quién no lo es, es una circunstancia que representa un gran desafío para el derecho positivo. Sucede que en la actualidad no existen parámetros o procedimientos específicos para otorgar tal reconocimiento oficial por parte del Estado, pues sólo basta el dicho de un grupo social que se auto-identifica como indígena, sin mediar el reconocimiento de sus propias instituciones o autoridades que avalen tal auto-identificación.

Durante el desarrollo de la presente investigación, el Estado Mexicano no había establecido el mecanismo para llevar un registro, expedir una constancia o documento público, por el cual, haga el reconocimiento institucional público y oficial de los pueblos y comunidades indígenas, de tal limitación, se continua reconociendo

---

<sup>6</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de enero de 2025, en el mismo Diario.

Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/cpeum.pdf>

Fecha de consulta: 20 de enero de 2025.

<sup>7</sup> Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 4 de diciembre de 2018, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2023.

Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINPI.pdf>

Fecha de la consulta: 23 de diciembre de 2024.

en el sitio de internet oficial del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas,<sup>8</sup> que ese problema origina que, al no saber quiénes y dónde están los titulares de los derechos, el Estado no pueda garantizar el ejercicio efectivo y pleno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y, con ello, incumpla tanto el mandato constitucional como los compromisos internacionales, con tal afirmación de la autoridad federal, se convalida la justificación de la presente investigación, y que tal señalamiento se deducía desde el proyecto de la misma.

Durante el desarrollo de la investigación que ha sido del 31 de marzo del 2020 al 23 de diciembre del 2024, y reiteramos que ya habíamos señalado desde el Proyecto de Investigación, de la urgente necesidad de que el Estado cuente con un mecanismo para el reconocimiento, localización e identificación de los pueblos y comunidades indígenas, lo cual, ha quedado superado con la acción gubernamental que aconteció el pasado 9 de agosto de 2024, fecha en que fue publicado el Acuerdo por el que se expide el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, emitido por el Director General del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas,<sup>9</sup>asimismo, se dispone en el sitio oficial de internet del citado Instituto que es un instrumento institucional cuyo objetivo es identificar a las comunidades indígenas y afromexicanas con base en sus principales instituciones políticas, jurídicas, territoriales, económicas, sociales y culturales, en tanto sujetos de derecho público con personalidad jurídica; a fin de garantizar el ejercicio de su libre determinación y autonomía.

A través de tal reconocimiento oficial, podrán ser tomadas en cuenta aquellas que se encuentran debidamente registradas y tengan tal carácter, cuando se realicen consultas para la adopción y ejecución de medidas legislativas y administrativas, y

---

<sup>8</sup> Tomado de: <https://www.inpi.gob.mx/catalogo/>

Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2024.

<sup>9</sup> Acuerdo por el que se expide el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2024.

Disponible: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5735635&fecha=09/08/2024#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5735635&fecha=09/08/2024#gsc.tab=0)

Fecha de consulta: 6 de diciembre de 2024.

fundamentalmente para que el Estado tutele sus derechos. Esa identificación y reconocimiento por parte del Estado Mexicano, constituyen una herramienta indispensable para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas existentes en el territorio michoacano; es relevante destacar que de tal información generada se configura una obligación directa para los órganos de Gobierno, tanto federales como estatales, para consultarles previo a la adopción de medidas legislativas y administrativas, puesto que ya existe el mecanismo para su identificación y localización para obtener su consentimiento.

Al ser un aspecto relativamente resuelto por parte del Gobierno Federal, resta por aportar que la atribución del registro y expedición de las constancias a los pueblos y comunidades indígenas que así lo soliciten, sea preservada a la Federación, a través del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, para que tenga el contexto nacional y local, sobre cuántos, quiénes son y dónde están, entre otros aspectos relevantes que se prevén en el registro nacional, además para evitar que las entidades federativas con población indígena intervengan en éste proceso de reconocimiento, debido a que nivel local los procedimientos pudieran ser muy laxos o estaría la autoridad estatal bajo el riesgo de ser presionada con manifestaciones extremas de unos cuantos que no tienen la condición indígena.

## **1.2. Pueblos y Comunidades Indígenas**

Las palabras tienen un origen, significado y una implicación en el campo del derecho, de aquí la importancia de abordar conceptos fundamentales relativos a los pueblos y comunidades indígenas. En ese contexto, en el acápite que antecede, se ha establecido la definición de indígena,<sup>10</sup> por lo que ahora se hará referencia a la

---

<sup>10</sup> Indígena: Es una persona que, derivado de un proceso histórico cultural, se auto-identifica como tal, que pertenece a un grupo con identidad, tradiciones, cosmovisión, costumbres, prácticas y territorio propios. Definición que es sugerida en el desarrollo del tema 1.1. La importancia del término indígena.

denominación de su forma de agruparse, porque esa agrupación de indígenas tiene efectos en el campo del derecho; ya lo decíamos, es sujeta del derecho público y fundamentalmente es titular del derecho a la consulta previa, libre e informada, materia de la presente investigación.

Al congregarse los indígenas, integran grupos que tienen una diversidad de denominaciones, como “pueblos originarios”, “poblaciones indígenas”, “pueblos indígenas”, “comunidades indígenas”, “poblaciones tribales”, “pueblos autóctonos”, entre muchas otras alusiones que se emplean para referirse a esas agrupaciones. Siendo las más usuales en el discurso político, social, económico y jurídico del Estado Mexicano, las de “pueblos y comunidades indígenas” y, en menor uso vemos, la referencia a “pueblos originarios”.

Los pueblos indígenas y los pueblos originarios, por supuesto que no son lo mismo, ni mucho menos son sinónimos, no podemos ser omisos de la atrevida pretensión de reemplazar la locución indígena por originario o por autóctono, situación que, sin duda, se dificulta por el significado distinto de cada palabra.

Fernández Chiti<sup>11</sup> refiere que los llamados *pueblos originarios* es la más reciente y peligrosa denominación con la que se pretende nombrar a los indígenas. Además refiere que el antecedente más remoto de tal expresión se encuentra en 1927, en el título de un libro de K. Crowe: “*A History of the Original Peoples of Canadá*”, que identifica como el más antiguo antecedente de esta conjugación, empleada con mayor énfasis en esta última década, siendo retomada sin conocerse su significado y alcance, por lo que considera un error emplear tal alusión. Además, refiere que el término pueblos originarios es una expresión para restarle a la palabra indígena su carga contestataria y reivindicativa, que se adquirió luego de siglos de sometimiento,

---

<sup>11</sup> Fernández Chiti, Jorge, *Pueblos originarios, indios, indígenas o aborígenes?*, 2010, recuperado de: [http://www.condorhuasi.org.ar/docs/pueblos\\_originarios\\_indios\\_indigenas\\_o\\_aborigenes.pdf](http://www.condorhuasi.org.ar/docs/pueblos_originarios_indios_indigenas_o_aborigenes.pdf). Fecha de la consulta: marzo de 2021.

discriminación, explotación y esclavitud de los pueblos. Sin embargo, al pretender eliminar estereotipos en las palabras y en un intento de ser abiertos, incluyentes, plurales y antirracistas, se obliga al lenguaje a recurrir a una multiplicidad de palabras que pueden conducir a errores.

Pinna refiere que el término de *pueblos indígenas*, evidentemente, es irremplazable; sería un gran error destruirlo o sustituirlo utilizando la voz de *pueblos originarios*, por la razón de que este último término es bastante genérico e impreciso y no queda claro si el origen al que se alude es cronológico, geográfico o cultural;<sup>12</sup> además, ya se ha precisado que los pueblos indígenas son los que descienden de los pobladores originarios que original o primariamente habitaban sus territorios antes de la conquista española.

De los avances que ha tenido la comunidad internacional en la materia, podemos retomar algunas definiciones, como la que adopta el Consejo Mundial de Poblaciones Indígenas<sup>13</sup> al definir a los pueblos indígenas como: los grupos de poblaciones indígenas que desde tiempo inmemorial habitamos la tierra en que vivimos, conscientes de poseer una personalidad propia, con tradiciones sociales y medios de expresión vinculados al país heredado de nuestros antepasados, con un idioma propio con características esenciales y únicas que dotan de la firme convicción de pertenecer a un pueblo, con una propia identidad, que se debe considerar.

En el Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas, el relator especial de la Organización de las Naciones Unidas propone la siguiente definición: "Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una

---

<sup>12</sup> Pinna, Pablo, ¿Cuál es la diferencia entre indio, indígena, aborigen y pueblo originario?, recuperado de: [https://www.vix.com/es/btg/curiosidades/66260/cual-es-la-diferencia-entre-america-panamerica-hispanoamerica-latinoamerica-y-sudamerica?utm\\_source=next\\_article](https://www.vix.com/es/btg/curiosidades/66260/cual-es-la-diferencia-entre-america-panamerica-hispanoamerica-latinoamerica-y-sudamerica?utm_source=next_article). Fecha de la consulta: marzo de 2021.

<sup>13</sup> Durand Alcántara, Carlos H. (coord.), *Hacia una fundamentación teórica de la costumbre jurídica india*, Universidad Autónoma de Chapingo, Plaza y Valdez Editorial, México, 2000, p. 89.

continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales."<sup>14</sup> Es de considerarse que es una definición que contiene los elementos que se ha hecho referencia en la definición de indígena, por lo que para efectos de la presente investigación será el referente.

El uso de la locución poblaciones indígenas en el contexto internacional, lo podemos localizar también en el Estudio de la Organización Internacional del Trabajo de 1953 y en el Convenio número 107, sobre poblaciones indígenas y tribuales, de 1957; en ambos se emplea el término *poblaciones*, es hasta el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1989, cuando cambia el término poblaciones por pueblos, precisando que: los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Asimismo, refiere que la utilización del término pueblos para efectos del Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional."<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Martínez Cobo, José R., *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, (Volumen V. conclusiones, propuestas y recomendaciones), Nueva York, ONU, 1987, p. 30.

<sup>15</sup> Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 169, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Artículo 1, apartado 1, inciso b), apartado 2 y 3. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Convenio\\_169\\_PI.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf). Fecha de consulta: abril de 2021.

En la definición que antecede, nuevamente identificamos esos elementos que se han estado resaltando, que tienen que ver con el proceso histórico-cultural concreto, es decir, aquellos que pertenecen al país en la época de la conquista o la colonización, pero debemos tener presente que este elemento es relativo a los pueblos originarios, es decir, a los pueblos conquistados, que evidentemente han sido reemplazados por sus propios descendientes que en la actualidad conservan sus tradiciones, costumbres, culturas e instituciones, a los cuales, podemos denominar con gran acierto pueblos indígenas.

Los problemas conceptuales de las denominaciones de los pueblos, comunidades, o poblaciones indígenas, en el ámbito de la antropología, geografía y la filosofía, no representan tanta implicación como en las ciencias del derecho, debido a que en esta última ciencia se puede incurrir en actos de vulneración, exclusión y discriminación, actos que pueden ser inducidos por el desconocimiento de su existencia como sujetos del derecho público en la norma jurídica, como ha sucedido en la legislación mexicana, desde la primera Constitución de la Nación,<sup>16</sup> al establecerse en el artículo 13 “*Se reputan ciudadanos de esta América todos los nacidos en ella*”, con esa generalidad se podría suponer que estaban incluidos y considerados los indígenas, sin embargo, no fue así, debido a que siguieron siendo excluidos, explotados y sin tener derecho humano alguno, gran parte se debió a esa generalidad de la norma suprema. Fue retomándose esa imprecisión en las posteriores constituciones mexicanas, como la de 1824, 1836, 1847, 1857 y la propia de 1917. Esta última, después de su promulgación, tardó setenta y cinco años para reconocer por primera vez la composición pluricultural de la Nación Mexicana, sustentada en sus pueblos indígenas.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814. Disponible en:

<http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia17.pdf>

Fecha de la consulta 26 de julio de 2023.

<sup>17</sup> Decreto, por el que se reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha, 28 de enero de 1992, tomo

Ese reconocimiento tardío de la existencia de pueblos indígenas en la Ley Suprema Mexicana denota el desinterés y conveniencia del Estado en tener bajo la sombra y exclusión a un sector de la sociedad que ha influido significativamente en la riqueza cultural, económica y de la naturaleza del territorio de la nación; ese olvido, en gran parte, tiene que ver con la sobre-exploración de su arte, territorio y recursos naturales. Por estas razones, es apremiante contar con un marco jurídico que reconozca, proteja, escuche y respete la determinación de los pueblos y comunidades indígenas, con relación a sus recursos, tierras, territorios, cultura, tradiciones, creencias, usos y costumbres, organización, sistemas normativos, formas de gobierno y autodeterminación.

Hecho el reconocimiento de la existencia de pueblos y comunidades indígenas en 1992, nueve años más tarde, se emitió una segunda reforma en el 2001, para establecer que los pueblos indígenas son los que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización, que conservan sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; asimismo, se estableció que, son comunidades integrantes de un pueblo indígena aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.<sup>18</sup> Texto constitucional que permaneció intacto durante veintitrés años y fue hasta la reforma del 2024,<sup>19</sup> que modificó tales acepciones, para ahora

---

CDLX, No. 19. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2016-12/00130016.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130016.pdf). Fecha de la consulta 18 de julio de 2021.

<sup>18</sup> Decreto por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1, se reforma el artículo 2, se deroga el párrafo primero del artículo 4; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de agosto de 2001, tomo DLXXV, No.10, Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2020-06/CPEUM-002.pdf>. Fecha de consulta: mayo de 2021.

<sup>19</sup> Decreto por el que, se reforman los párrafos primero, segundo, cuarto y quinto; las fracciones I, II, III, IV y actuales V, VII y VIII del Apartado A; los párrafos primero, segundo, las actuales fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII, y tercero del Apartado B; y el párrafo primero del Apartado C; se adicionan un párrafo sexto; un párrafo segundo a la fracción II, las fracciones V, VI, VII, recorriéndose en su

establecer que los pueblos indígenas son aquellas colectividades con una continuidad histórica de las sociedades pre-coloniales establecidas en el territorio nacional; que conservan, desarrollan y transmiten sus instituciones sociales, normativas, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; a las comunidades las refiere como integrantes de un pueblo indígena, que forman una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos.

De la redefinición de pueblos indígenas, que deriva de la última reforma Constitucional en la materia, llama la atención que se excluye la precisión de que descenden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización, expresión que es sustituida para denominarlas como colectividades con una continuidad histórica de las sociedades pre-coloniales establecidas en el territorio nacional. Ambas definiciones establecen o vinculan a los pueblos indígenas con un hecho histórico, lo cual es acertado; sin embargo, debe ser considerado a partir de la colonización, cuando fueron conquistados y sometidos los pueblos originarios al dominio español, momento en que se provoca la desestructuración del mundo aborígen americano, es decir, se interrumpió para siempre el devenir histórico de grandes civilizaciones e importantes culturas existentes en Mesoamérica. Trastornadas sus jerarquías sociales, alterada su estructura económica y amenazadas sus creencias religiosas, los indígenas tuvieron que adaptarse a las nuevas circunstancias impuestas por los conquistadores,<sup>20</sup> ante tales ataques inhumanos, crueles y brutales, se redujo significativamente la población originaria

---

orden las subsecuentes, un párrafo segundo a la actual fracción VIII y las fracciones XII y XIII al Apartado A; un párrafo segundo a la fracción I y las fracciones II, III, VI, X, XI y XV, recorriéndose en su orden las subsecuentes, al Apartado B; los párrafos segundo y tercero al Apartado C; y un Apartado D; se derogan el segundo párrafo de la actual fracción VII y el último párrafo del Apartado A, todo del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de septiembre de 2024. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2024-10/0030092024\\_4.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2024-10/0030092024_4.pdf).

Fecha de consulta: 29 de diciembre de 2024.

<sup>20</sup> Recuperado de: [https://www7.uc.cl/sw\\_educ/historia/america/html/3\\_1\\_2.html](https://www7.uc.cl/sw_educ/historia/america/html/3_1_2.html). Fecha de consulta: 13 de octubre de 2023.

a causa de guerras y enfermedades, dando paso al proceso de mestizaje cuya descendencia se expandió en el territorio mexicano, a pesar de los esfuerzos de la corona española no erradicó por completo la existencia de los pueblos indígenas, quienes por su invaluable resistencia por mantener y conservar sus lenguas, tradiciones, costumbres y cosmovisión, siguen persistiendo hasta nuestros días. En concreto, consideramos que es un error partir desde el inicio de la colonización o pre-colonia, como lo han referido las reformas constitucionales del 2001 y 2024.

Con la llegada de los europeos al Continente Americano y con ellos los esclavos africanos y con el encuentro de nuestros pueblos originarios, decíamos surgió el proceso de mestizaje, y sus descendientes también integraron comunidades y poblaciones, denominadas ahora como Afromexicanos, los cuales, son descendientes, de personas que provenían del continente africano y llegaron a este territorio, durante el periodo colonial, en épocas posteriores o en la actualidad.<sup>21</sup> Estas comunidades son totalmente distintos a los pueblos y comunidades indígenas, ya que estos últimos son descendientes de los pueblos que originalmente habitaban el ahora territorio mexicano, y aquellos surgen del mestizaje entre las etnias americanas con las africanas, de ahí que la reforma Constitucional en la materia del 2019,<sup>22</sup> otorga tal reconocimiento a los descendientes de las poblaciones originarias de África, el Caribe, Centro y Sudamérica que en distintos momentos migraron al territorio del país, en su mayoría fueron traídos de manera forzada durante la conquista y principalmente durante la época de la Colonia, para añadir o sustituir la mano de obra indígena. El Poder Legislativo Federal,<sup>23</sup> consideró

---

<sup>21</sup> Definición tomada de: <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/afromexicanos.aspx?tema=P>. Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2023.

<sup>22</sup> Decreto por el que se adiciona un apartado C al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 9 de agosto de 2019, No. de edición del mes 8, Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2019-09/09082019\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2019-09/09082019_0.pdf). Fecha de consulta: 15 de abril de 2023.

<sup>23</sup> Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, en relación a la Minuta con proyecto de Decreto que adiciona un apartado C al artículo 2º, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de personas, pueblos y comunidades afromexicanas. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/64/239\\_DO\\_09ago19.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/64/239_DO_09ago19.pdf)

la urgencia del reconocimiento constitucional de las poblaciones descendientes de los pueblos originarios del Continente Africano, para alcanzar una igualdad de oportunidades e incentivar las sanciones a las manifestaciones discriminatorias en su contra; para hacer tal reconocimiento, se tomó en consideración, que de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del año 2015, 1 millón 381 mil 853 personas, se identifican como afroamericanos; por tal razón, pueden ser equiparados como una comunidad indígena; y en consecuencia, les son aplicables el reconocimiento a la libre determinación y autonomía en virtud de que cumplen con la hipótesis normativa, integrada por unidades sociales, económicas o culturales, así como por la preservación de instituciones, continuidad histórica, manifestaciones culturales o expresiones de cualquier otra naturaleza, que los identifican y confieren un sentido de pertenencia a una comunidad.

Respecto al ámbito local, la Constitución Michoacana, por primera vez adoptó el término con la reforma del 2012; hizo la precisión en su artículo 3, tercer párrafo: Las comunidades indígenas son aquellas que se auto-determinan pertenecientes a un pueblo indígena, las cuales constituyen estructuras de organización política, social, económica y cultural, asentadas en un territorio, que tienen autoridades, formas de elección y representación propias, de acuerdo a sus sistemas normativos y de gobierno interno”.<sup>24</sup> Dos años más tarde, se adicionó al tercer párrafo del artículo 3 Constitucional, el derecho a elegir representantes ante los ayuntamientos, o a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno

---

Fecha de consulta: mayo de 2021.

<sup>24</sup> Decreto 391, por el que, se adiciona un tercer párrafo al Artículo 2º; se reforman los párrafos primero y segundo, y se adiciona un tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo párrafo con XXI fracciones, y un octavo párrafo final al Artículo 3º; 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 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el día 16 de marzo de 2012, Tomo CLIII, No. 89, Quinta Sección, Disponible en: <https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2012/03/16/qui-8912.pdf>. Fecha de la consulta: 20 de Julio de 2023.

interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad.<sup>25</sup> Adición que únicamente estuvo vigente por una década, debido a que la reciente reforma Constitucional Estatal de diciembre de 2024 derogó y fragmentó tal derecho a los pueblos y comunidades indígenas, reforma publicada el 17 de diciembre de 2024, en el Periódico Oficial del Estado. Esta reciente reforma no modificó la definición de las comunidades indígenas.

Se ha identificado en la Constitución del Estado, que en el artículo 3, segundo párrafo, la alusión a pueblos originarios, lo cual, se ha dicho que es un término equívoco. Debemos tener presente que para definir a un pueblo indígena se toma el criterio de su identidad indígena y desde luego se debe considerar el contexto histórico, es decir, que los *pueblos indígenas son aquellos que descienden de los pobladores originarios*, que eran los que habitaban el territorio actual del país antes del tiempo de la llegada de los españoles, con los cuales conservan una conexión histórica y cultural.

Pero, ¿es correcto emplear distintamente pueblo y comunidades? Sí es correcto, porque pueblo es el conjunto de familias y comunidades identificadas con una historia común anterior y durante la conquista; y comunidad es el conjunto de familias o grupos convivientes que se auto-identifican, pertenecientes a un pueblo indígena.<sup>26</sup> Son entes totalmente distintos.

---

<sup>25</sup> Decreto 316, Artículo TERCERO. Se reforman los artículos, 3° párrafo segundo y tercero, 13 párrafo tercero, cuarto, quinto, séptimo y octavo, 21 segundo párrafo, 22, 44 fracción XXIII, 98 párrafo primero, segundo, cuarto y sexto, 98 A y 116 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el día 25 de junio de 2014, Tomo CLIX, Número 74, Cuarta Sección, Disponible en: <https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2014/06/25/cua-7414.pd>. Fecha de consulta 20 de septiembre de 2023.

<sup>26</sup> Aborígenes, indígenas, originarios, ¿Cuál es la diferencia entre cada término? Recuperado de: [https://www.cultura.gob.ar/aborigenes-indigenas-originarios-a-que-refiere-cada-termino\\_6293/](https://www.cultura.gob.ar/aborigenes-indigenas-originarios-a-que-refiere-cada-termino_6293/). Fecha de la consulta: febrero de 2021.

Inclusive, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo,<sup>27</sup> en su artículo 6, señala que el Municipio se dividirá administrativamente en cabecera municipal, Tenencias y Encargaturas del Orden, comprenderán las ciudades, pueblos y comunidades respectivas; así como las colonias, ejidos, villas, congregaciones, rancherías, caseríos, fincas rurales y demás centros de población que se encuentren asentados dentro de los límites de cada Municipio.

La referida Ley Orgánica hace una distinción entre esas categorías de población, al señalar que, para tener una categoría, referida en el párrafo anterior, además de la declaratoria del Ayuntamiento, requiere cumplir los requisitos para cada caso; tratándose de población, señala que es el centro de población cuyo censo arroje un número mayor de 5,000 habitantes y los servicios de: agua potable y alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, calles pavimentadas, servicios médicos, policía preventiva, mercado, panteón, lugares de recreo y para la práctica del deporte y centros de educación básica y media superior. Tratándose de Comunidad, alude a que es el centro de población cuyo censo arroje un número mayor de 2,000 habitantes. Referente, importante que permitirá al Estado y sus órganos adoptar un criterio sobre aquellas minorías que pretenden auto-denominarse comunidades indígenas, con el fin de exigir derechos comunales como el acceso al presupuesto directo, entre otros, sin tener ni siquiera una aproximación al centro de población requerida.

El referente que establece la citada Ley Orgánica es de utilidad para distinguir administrativamente las categorías de la población, a fin de que puedan ostentar oficialmente la denominación que les corresponda, misma que se hará pública en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

---

<sup>27</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, en la Octava Sección, tomo CLXXVII, número 39, de fecha 30 de marzo de 2021. Disponible en: [https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2021/1-16994\\_1728585791\\_COMPILADO%202024MAYO28%20LEY%20ORGANICA%20MUNICIPAL.pdf](https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2021/1-16994_1728585791_COMPILADO%202024MAYO28%20LEY%20ORGANICA%20MUNICIPAL.pdf)  
Fecha de la consulta: 20 de Julio de 2021.

Hasta aquí, se han abordado elementos jurídicos y sociales sustanciales para usar los términos acertados y correctos estructurados conforme a ese proceso histórico que los distingue con el resto de la población, por lo que, con fiadamente, podemos descartar el uso del término *poblaciones o pueblos originarios* y emplear el término *pueblos y comunidades indígenas*, como lo ha venido considerando la legislación internacional y la nacional, de ahí que se sostiene que no deben ser alterados, sustituidos, eliminados o modificados, máxime que las mismas poblaciones y comunidades se han auto-identificado como tal, pues recordemos que ese también, es un derecho colectivo reconocido.

### **1.2.1. Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Michoacán**

La Constitución Michoacana<sup>28</sup> establece que se reconoce la existencia de los pueblos indígenas, originarios, P'urhépecha, Nahua, Hñahñú u Otomí, Jñatjo o Mazahua, Matlatzinca o Pirinda, y a todos aquellos que preservan todas o parte de sus instituciones económicas, sociales, culturales, políticas y territoriales, garantizándoles los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Instrumentos Internacionales relacionados en la materia.

Estos pueblos indígenas se encuentran establecidos e identificados en cuatro regiones del Estado. De acuerdo con el diagnóstico sectorial, contenido en el Programa Especial para los Pueblos Indígenas de Michoacán,<sup>29</sup> su ubicación

---

<sup>28</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, los días jueves 7, domingo 10, jueves 14, domingo 17, jueves 21, domingo 24, jueves 28, de febrero; domingo 3, jueves 7, domingo 10 y jueves 14 de marzo de 1918, última reforma del 8 de enero de 2025, publicada en el mismo medio, Artículo 3º, segundo párrafo, disponible en: [https://celem.michoacan.gob.mx/destino/a2000/O-478\\_1737400551\\_COMPILADO2025ENE08%20DEC%2019%20CONSTITUCION.pdf](https://celem.michoacan.gob.mx/destino/a2000/O-478_1737400551_COMPILADO2025ENE08%20DEC%2019%20CONSTITUCION.pdf). Fecha de consulta: 20 de enero de 2025.

<sup>29</sup> Programa Especial para los Pueblos Indígenas de Michoacán, de la extinta Secretaría de los Pueblos Indígenas del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, correspondiente a la administración 2015-2021, Disponible en: [http://laipdocs.michoacan.gob.mx/?wpfb\\_dl=42126#:~:text=Los%20pueblos%20Mazahua%20o%20J%C3%B1atjo,la%20regi%C3%B3n%20oriente%20de%20Michoac%C3%A1n.&text=7.1.5.,y%20tierra](http://laipdocs.michoacan.gob.mx/?wpfb_dl=42126#:~:text=Los%20pueblos%20Mazahua%20o%20J%C3%B1atjo,la%20regi%C3%B3n%20oriente%20de%20Michoac%C3%A1n.&text=7.1.5.,y%20tierra)

geográfica puede ser identificada en la ilustración siguiente:

#### Estado de Michoacán de Ocampo

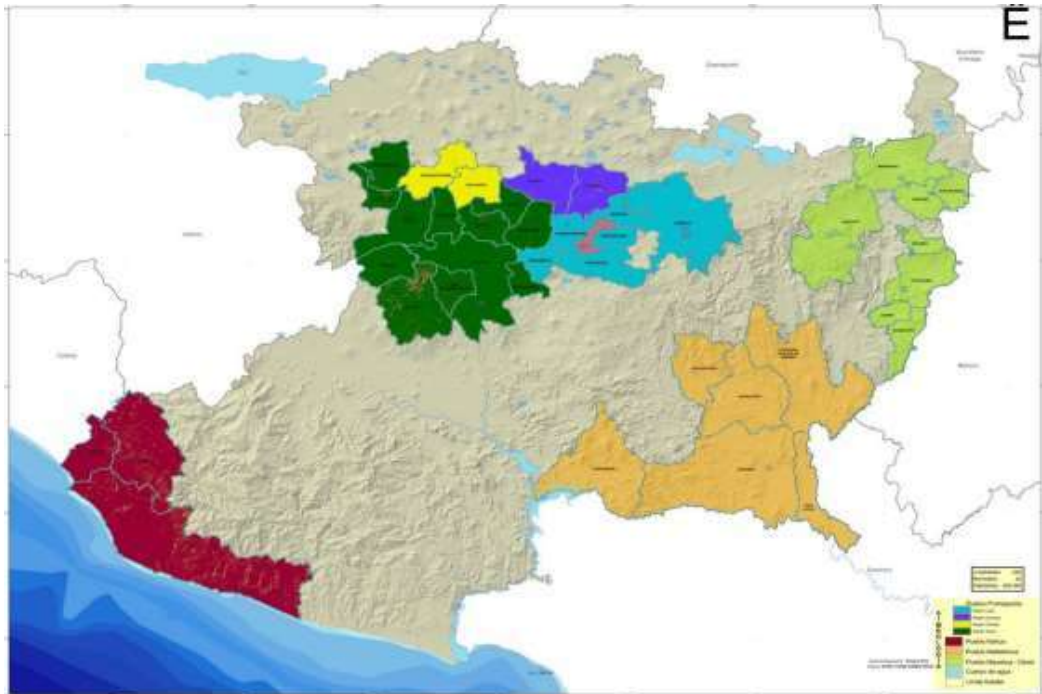


Ilustración tomada del Programa Especial para los Pueblos Indígenas de Michoacán, de la extinta Secretaría de los Pueblos Indígenas del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo 2015-2021.<sup>30</sup>

Considerando que el citado Programa Especial es único como referente de información, aun cuando no ha sido retomado por la actual Administración Pública Estatal, se considera relevante su contenido por contener datos de localización, ubicación e integración de las comunidades y pueblos indígenas, reconocidos por la Constitución del Estado, los cuales referiremos enseguida.

---

%20caliente%20de%20Michoac%C3%A1n.

Fecha de la consulta: 22 de noviembre de 2021.

<sup>30</sup> Disponible en:

[http://laipdocs.michoacan.gob.mx/?wpfb\\_dl=42126#:~:text=Los%20pueblos%20Mazahua%20o%20J%C3%B1atjo,la%20regi%C3%B3n%20oriente%20de%20Michoac%C3%A1n.&text=7.1.5.,y%20tierra%20caliente%20de%20Michoac%C3%A1n.](http://laipdocs.michoacan.gob.mx/?wpfb_dl=42126#:~:text=Los%20pueblos%20Mazahua%20o%20J%C3%B1atjo,la%20regi%C3%B3n%20oriente%20de%20Michoac%C3%A1n.&text=7.1.5.,y%20tierra%20caliente%20de%20Michoac%C3%A1n.)

Fecha de la consulta: 22 de noviembre de 2021.

## *El Pueblo P'urhépecha*

Se ha considerado a este pueblo el más predominante, con un promedio de 150 mil habitantes; es la cultura que tiene un antecedente histórico de dominio del antiguo territorio de Michoacán, antes de la llegada de los españoles. Cuya superficie territorial es de 6,000 km<sup>2</sup>, de los casi 60,000 km<sup>2</sup> que tiene el Estado; ese espacio territorial es autoidentificado tradicionalmente en cuatro subregiones:

- a) Subregión sierra o meseta: *Juátarhu o p'ukundimani* (En la sierra o área boscosa)  
Conformada por las comunidades de los municipios de Charapan, Tangancícuaro, Peribán, Los Reyes, Tingüindín, Tangamandapio, Cherán, Nahuátzen, Paracho, Uruapan, Tancítaro, Ziracuaretiro, Nuevo Parangaricutiro y Tingambato. Representados en color verde.
- b) Subregión lacustre: *Japundarhu* (En el lago).  
Conformada por las comunidades indígenas de las jurisdicciones municipales de Pátzcuaro, Tzintzuntzan, Quiroga, Erongarícuaro, Salvador Escalante y Morelia. Representados en color azul.
- c) Subregión de la Ciénega: *Tzacapendu* (En la tierra pedregosa).  
Conformada por las comunidades de los municipios de Zacapu, Coeneo y Jiménez principalmente. Con una considerable extensión territorial, históricamente identificada como la primera región del antiguo imperio *p'urhépecha*; que abarca también algunas comunidades de los municipios de Panindícuaro, Puruándiro, Cuitzeo, Huandacareo, Queréndaro, entre otros municipios más. Representada en color morado.
- d) Subregión de la cañada de los 11 pueblos: *Eráxamani* (ir derecho su camino).  
Conformada por las comunidades indígenas: Urén, Tanaquillo, Acachuén, Santo Tomás, Zopoco, Huáncito, Ichán, Tacuro, Carapan y San Juan Carapan, de los municipios de Chilchota, Zamora, Cotija, Jiquilpan, Jacona, Ecuandureo, Churintzio, La Piedad, Purépero y Yurécuaro, entre otros municipios de la región del bajío de Michoacán. Representada en color amarillo.

### *El Pueblo Nahua*

La población *nahua* se localiza en el suroeste del Estado de Michoacán es conocida como la región costa-sierra *nahua*. Representada en color rojo.

Esta población está conformada por grandes comunidades en su extensión territorial, como la comunidad de Aquila y sus 19 poblados anexos; la comunidad de Ostula, también con sus 49 (cuarenta y nueve) poblados anexos; la comunidad del Coíre con sus 57 (cincuenta y siete) localidades anexas; así como la comunidad de Pómaro con 49 (cuarenta y nueve) anexos; todas ellas del municipio de Aquila.

Adscrita a la jurisdicción del municipio de Chinicuila, se encuentra la comunidad de Huizontla y sus 8 (ocho) poblados anexos, los cuales se adscriben y autoidentifican como pertenecientes al pueblo *nahua* de la sierra. También dentro del municipio de Coahuayana, se encuentra establecida la comunidad originaria de Achotán y otras localidades pertenecientes a la cultura *nahua* de la región costa de Michoacán.

### *Los Pueblos Mazahua O Jñatjo y Otomí O Hñahñú. de la Región Oriente de Michoacán*

En la región oriente de Michoacán, se ubican las poblaciones: *Mazahua y el Otomí*. Comparten en vecindad el territorio que se localiza en las jurisdicciones municipales de Zitácuaro, Hidalgo, Maravatío, Tlalpujahua, Ocampo, Senguio, Juárez y Susupuato. Representada en color verde.

### *El Pueblo Matlatzinca O Pirinda, de la Región Noreste y Tierra Caliente de Michoacán.*

El pueblo *matlatzinca*, emparentado lingüísticamente con los *mazahua y otomí*, fue utilizado por los *mexica yuacúzecha* para cuidar sus fronteras. Se les llamó

*matlatzinca* por los *mexica*, porque eran tejedores de redes, y expertos con dicho instrumento para cazar, pescar y coleccionar maíz, e incluso para hacer sacrificios humanos. Los antiguos tarascos les llamaron “*pirinda*” (*los de en medio*); esta denominación se usó hasta el siglo XX.

En Michoacán fueron recibidos como aliados para una guerra contra los *tecos*, *tocho* y *popoloca* en la frontera occidental (lo que hoy es Jalisco). Al triunfar en ella, *Tzitzipandácuare* les cedió un espacio entre *Indaparapeo* y *Tiripetío*, cuya “capital” fue Charo “*Matalcínco*”, donde estuvieron los señores, *Undameo* y los pueblos de los Altos, ubicados en la ceja que domina el territorio actual de Morelia: Jesús del Monte y Santa María. El grupo étnico más numeroso entre los súbditos del *irecha* fueron los *nintanbati*, “los de en medio”, los *matlatzinca*, quienes residían en Charo, las lomas de Guayangareo, Undameo y en la Tierra Caliente, en Huetamo, llamados “*pirinda*”, en lengua de Michoacán por los *uacúzecha*. Representadas en color amarillo.

De lo anterior, podemos concluir que en Michoacán prevalece la presencia de pueblos y comunidades indígenas, desconociéndose su población real; sin embargo, de acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda 2020, del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)<sup>31</sup>, Michoacán tiene una población que habla lengua indígena de 154,943. Es de resaltarse que existen indígenas que no hablan ninguna lengua indígena, por lo que la cifra puede ser solo un referente mínimo. Sin duda, son datos relevantes y un referente de utilidad para la sociedad y el Estado, para la elaboración de planes de desarrollo, presupuestos e implementación de políticas públicas. Al no saber quiénes son y dónde están los titulares de los derechos colectivos, se podría considerar como uno de los impedimentos del Estado para no garantizar el ejercicio efectivo y pleno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas reconocidos por la Constitución Federal y Estatal e Instrumentos Internacionales.

---

<sup>31</sup> [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020\\_pres\\_res\\_mich.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_mich.pdf)  
Fecha de consulta 11 de enero de 2022.

Se ha referido que, durante el proceso de la presente investigación, el Estado Mexicano estableció el mecanismo para allegarse de información sobre los territorios, tradiciones, culturas, lenguas, formas de organización, autoridades de las comunidades indígenas y afromexicanas, sistema que se ha denominado Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas;<sup>32</sup> mismo que consideramos un mecanismo acertado para la protección a los pueblos y comunidades indígenas, puesto que al tener tal reconocimiento oficial, el Estado estará obligado a consultar la adopción de medidas legislativas y administrativas, a todos los pueblos y comunidades indígenas que cuenten con su respectiva constancia de registro, de ahí, resulta indispensable que todas las comunidades y pueblos indígenas establecidas en el Estado se registren ante el Instituto Nacional de Los Pueblos Indígenas para que puedan ser incorporados al Catálogo referido con antelación.

Aun cuando es un mecanismo de carácter nacional, es fundamental que el Estado Michoacano establezca en la ley el listado de pueblos y comunidades indígenas que pertenecen o conforman los cinco pueblos indígenas en el Estado que enuncia el artículo 3 de la Constitución del Estado, con el objeto de tener su ubicación y poder llevar a cabo las consultas para la adopción de medidas legislativas y administrativas que les afecten, además de garantizar su inclusión en el diseño de los Planes de Desarrollo, Presupuestos y Políticas Públicas.

### **1.3 Contexto histórico de la lucha de los pueblos indígenas**

La nación mexicana ha sido constituida a partir de la cultura y los territorios de los pueblos originarios. Los pueblos y comunidades indígenas, para preservar su cultura, tradiciones, usos y costumbres, sistemas normativos, libre determinación, organización y desarrollo económico, político y social, han luchado incansablemente,

---

<sup>32</sup> Tomado de: <https://www.inpi.gob.mx/catalogo/>  
Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2024.

protagonizando movimientos sociales que han influido en la historia mexicana, pues su existencia la identificamos desde la época de la conquista española, donde también hubo resistencia para preservarse y defenderse de la explotación, discriminación y pobreza.

Después de proclamarse la Independencia de México en 1821 y al deshacerse del dominio de la Corona Española, México se convirtió en una Nación Soberana, pero los pueblos indígenas siguieron siendo explotados, ya no en encomiendas, sino en grandes latifundios. El país estaba dividido en muchos pueblos con culturas diferentes y ninguna de las fuerzas políticas consideró este hecho en sus propuestas, es así que Labastida Marín,<sup>33</sup> refiere que las primeras constituciones mexicanas estaban inspiradas en el modelo europeo, con la idea de una homogeneidad de la Nación, nunca reflejaron esa pluralidad, inclusive la Constitución liberal de 1857, al declarar ciudadanos iguales a todos los habitantes de la República, privó a los grupos étnicos del derecho que amparaba sus formas de vida comunitaria, los despojó de personalidad jurídica para defender sus tierras y no proveyó ninguna legislación social a su favor así también, en el artículo 27, se suprimió la propiedad comunal.

Munguía Salazar,<sup>34</sup> sostiene que durante la dictadura porfirista, Díaz con la asesoría de los llamados científicos, impulsaron una política de modernización, basada en el apoyo a las haciendas, favoreciendo a la clase aristócrata nacional y extranjera, pero no a las clases bajas, entre ellas a indígenas, quienes fueron convertidos en peones; se usó la fuerza para contener la lucha de los indígenas que pedían solución a sus demandas; paradójicamente, se concedieron privilegios y oportunidades a la inversión extranjera, lo que dio origen a los grandes latifundios no nacionales en todo

---

<sup>33</sup> Labastida Martín del Campo, Julio. *et al.*, Globalización, identidad y democracia. México y América Latina. México: Siglo XXI-UNAM, 2001, p. 395

<sup>34</sup> Munguía Salazar, Alex. *et al.*, "La lucha de los pueblos originarios en México por el reconocimiento de sus derechos", Revista Latinoamericana de Derechos Humanos, México, Volumen 27 (2), II Semestre 2016, p. 197.

el país, circunstancia que provocó que los indígenas perdieran sus tierras.

Ante la reelección de Díaz, en 1910, hubo un gran descontento social, que no pudo controlar Porfirio Díaz, mientras Francisco I. Madero al haber logrado liderazgo y aceptación durante su campaña, fue encarcelado antes de las elecciones y al enterarse de la reelección pago fianza para salir y salió a los Estados Unidos para publicar el Plan de San Luis Potosí, en el que desconocía a Díaz como Presidente, se declaró Presidente Provisional, entre otras promesas, se comprometió a recuperar las tierras a quienes hubieren sido despojados de ellas; convocó al pueblo a levantarse en armas el 20 de noviembre de 1910;<sup>35</sup> con la esperanza de recuperar sus tierras tanto los campesinos como los indígenas apoyaron el movimiento revolucionario.

Hubo elecciones extraordinarias y resultó electo Madero; a su llegada a la Presidencia no cumplió con el compromiso hecho con los indígenas y campesinos. Ante ello, el Ejército Libertador del Sur (ELS), encabezado por el líder indígena campesino Emiliano Zapata, proclama su Plan de Ayala en 1911 y retoma los principios del Plan de San Luis, agregando el lema magonista de “Tierra y Libertad, la tierra es de quien la trabaja” y reafirmando las principales demandas de los pueblos indígenas y campesinos de México: la restitución de las tierras comunales.<sup>36</sup>

La Revolución Mexicana tuvo una enorme vocación de reivindicación indígena, desde el título VIII del Programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón de 1906, el cual desde el exilio proponía un esquema alternativo de nación y sugería desde el mejoramiento del juicio de amparo hasta la “Protección de la Raza Indígena”. De igual manera, Los Manifiestos en náhuatl de Emiliano Zapata

---

<sup>35</sup> Garrido, Felipe (coord.), *Historia de México*, Secretaría de Educación Pública, México, 2000, 5ª ed., Pp. 66 y 67

<sup>36</sup> Munguía Salazar, Alex. *et al.*, “La lucha de los pueblos originarios en México por el reconocimiento de sus derechos”, *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, México, Volumen 27 (2), II Semestre 2016, p. 199.

Fecha de la consulta: diciembre de 2020.

de 1918, los cuales establecieron el grito añejo de “Seguir combatiendo sin desmayar por la conquista de la tierra que fue de nuestros antepasados y que manos rapaces nos arrebataron a la sombra de pasadas dictaduras”.<sup>37</sup>

Con el Presidente Lázaro Cárdenas se hizo reversible la creación de los ejidos, y se llevó a cabo la redistribución de las tierras, no en su totalidad; sin embargo, se protegieron algunas propiedades comunales.

Ante la postergación de soluciones para los pueblos indígenas, el gobierno de Miguel Alemán crea en 1948 el Instituto Nacional Indigenista (INI),<sup>38</sup> cuyo primer centro coordinador se establecería en Chiapas, como una forma de atender y canalizar las demandas indígenas.

Aunque ya habían sucedido movimientos de lucha de los pueblos indígenas por la recuperación de sus tierras, se considera que los movimientos indígenas se comenzaron a gestar de forma organizada a partir de 1973, época en la que su demanda se centraba principalmente en el respeto a su forma de agrupación social y sus cuestiones propias.<sup>39</sup>

Una fecha simbólica en este proceso fue 1974, justo cuando el Obispo de San Cristóbal de las Casas, Samuel Ruiz, organizó el Primer Congreso Nacional Indígena, en el que 1,230 delegados indígenas se pronunciaron, a través de testimonios elocuentes, sobre temas concernientes a sus problemas más inmediatos. Fue un momento que coadyuvó a la reformulación del papel de los pueblos indígenas dentro de la nación mexicana. Pese a que la reunión fue organizada por el Estado y la Iglesia de San Cristóbal, el primero terminó

---

<sup>37</sup> León Portilla, Miguel, *Los manifiestos en náhuatl de Emiliano Zapata*, México, UNAM, 1978, pp. 92-97.

<sup>38</sup> Munguía Salazar, Alex, *op. cit.*, P. 200.

<sup>39</sup> Disponible en: <http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/pensamiento-y-accion/movimiento-indigena/>. Fecha de la consulta: noviembre de 2020.

desconociéndolo, ya que, al ser auto-administrado por los pueblos, las demandas extraídas excedieron en radicalidad lo que éste podía conceder. En realidad, sus demandas aún eran básicamente campesinas: tierra, comercio, salud y educación.<sup>40</sup>

Otros de los movimientos de lucha de los pueblos indígenas son tomados del Informe sobre la Situación de los Derechos de los Pueblos Indígenas en México, documentado por Victoria Tauli- Corpuz<sup>41</sup> de los que se comentan en lo subsecuente.

Refiere que los movimientos y organizaciones indígenas, campesinas y civiles surgieron a raíz de la inconformidad de la política indigenista del Gobierno, con tinte asistencial y patriarcal, funcional al sistema clientelar, que además negaba la existencia de la diversidad cultural del país.

Ante tal inconformidad, en 1988 surge el Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI), que comenzó a plantear la necesidad de un régimen de autonomía regional para los pueblos indígenas de México, movimiento que propició la creación del Frente Nacional de Pueblos Indígenas (FRENAPI).

Entre 1980 y 1990 comenzaron los preparativos a nivel nacional e internacional sobre el significado del Quinto Centenario del viaje de Cristóbal Colón a América. Se organizó la “Campaña Continental 500 Años de Resistencia” y el Consejo Mexicano “500 Años de Resistencia Indígena, Negra y Popular”, que acercó a diversas organizaciones indígenas, campesinas, obreras, populares, sindicatos, académicas y estudiantiles, entre otras, en torno al rechazo a la cultura del neoliberalismo.

---

<sup>40</sup> Ramírez Zaragoza, Miguel Ángel, (coord.), *Movimientos Sociales en México. Apuntes Teóricos y Estudios de Caso*, México, UAM Azcapotzalco-CONACYT-COLOFÓN-RED, 2016, p.209.

<sup>41</sup> Informe sobre la Situación de los Derechos de los Pueblos Indígenas en México, documentado de la visita oficial a México del 8 al 17 de noviembre de 2017, de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli Corpuz. Disponible en:

<https://aida->

[americas.org/sites/default/files/publication/informe\\_sobre\\_los\\_derechos\\_de\\_los\\_pueblos\\_indigenas\\_e\\_n\\_mexico\\_0\\_0.pdf](https://aida-americas.org/sites/default/files/publication/informe_sobre_los_derechos_de_los_pueblos_indigenas_e_n_mexico_0_0.pdf)

Fecha de la consulta: diciembre de 2020.

En marzo de 1992, se realiza la primera marcha indígena nacional que cruzó desde Palenque, Chiapas, hasta la Ciudad de México, con las consignas sociales de la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas, cese a la represión y respeto a las autoridades propias.

En octubre de ese mismo año, miles de indígenas se manifestaron pacíficamente en las principales ciudades del país para que se atendieran sus demandas. En San Cristóbal de las Casas, Chiapas, y en Morelia, Michoacán, son derribadas las efigies de los conquistadores, mientras que en la Ciudad de México se falla en el intento de derribar la de Cristóbal Colón. La Ciudad de México es el destino de dos grandes marchas de más de diez días de duración procedentes de Guerrero y Oaxaca principalmente.<sup>42</sup>

Sin duda, los referidos sucesos influyeron y dieron cauce a la reforma del artículo 4 Constitucional, en esa reforma, no quedó reflejado que los pueblos indígenas deberían de ser considerados como sujetos de derecho colectivo o público; tampoco quedó claro hasta qué punto y mucho menos cómo se respetaría el derecho a la autodeterminación, a la autonomía, al territorio o a sus derechos políticos, jurídicos, económicos, sociales y culturales, ni mucho menos se establecía el derecho a la consulta para la adopción y ejecución de las medidas legislativas y administrativas. Sin embargo, a pesar de que la reforma no cumplía con los parámetros establecidos en el Convenio 169 de la OIT, tal acontecimiento ha sido relevante, pues por primera vez se estableció en la Constitución Mexicana la existencia de los pueblos indígenas, se reconoció la composición pluricultural de la Nación y, por ende, la existencia de los indígenas.

---

<sup>42</sup> Munguía Salazar, Alex, *et al.*, “La lucha de los pueblos originarios en México por el reconocimiento de sus derechos”, *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, México, Volumen 27 (2), II Semestre 2016, p. 199. Recuperado de: <file:///C:/Users/user/Downloads/8941-Texto%20del%20art%C3%ADculo-26726-1-10-20170104.pdf>. Fecha de la consulta: diciembre de 2020.

La reforma fue un gran logro para el movimiento indigenista; sin embargo el Estado mexicano continúa con esa gran deuda, en razón de que no se han establecido las garantías elementales para su eficacia, que de acuerdo a Nogueira Alcalá citando la teoría de Ferrajoli,<sup>43</sup> son denominadas garantías primarias y secundarias. Entendidas las garantías primarias como aquellas que constituyen las obligaciones o las prohibiciones para que sean respetados los derechos humanos, y las garantías secundarias, como las que constituyen las obligaciones para reparar o sancionar judicialmente las violaciones a los derechos humanos. Garantías que son indispensables para salvaguardar, proteger y principalmente para preservar la integridad de los pueblos y comunidades indígenas, sus recursos naturales y la posesión de las tierras, y el acceso a la justicia. Precisamente estos motivos deben constituir una de las principales razones para garantizar el ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada para la adopción y ejecución de las medidas legislativas y administrativas que les afecten.

Así también, en 1992, se reformó el artículo 27 Constitucional y se expidió la nueva Ley Agraria, que lejos de proteger a los núcleos agrarios, dio apertura mercantil a las tierras de los ejidos y comunidades indígenas y campesinas. La finalidad fue incorporar el total de las tierras rústicas, 195 millones de hectáreas, al mercado de tierras, ya que en 1992 sólo 70 millones de hectáreas existían en el país con posibilidades legales de ser objeto de actos traslativos de dominio, de uso o aprovechamiento. Según la exposición de motivos de estas reformas, las restricciones en la circulación de la tierra eran una limitante para la modernización productiva, pues los titulares de la tierra no tenían opciones para mejorar las condiciones de las unidades de producción.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, UNAM, México, 2003, p. 101 y 102. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1094/13.pdf>. Fecha de la consulta: diciembre de 2020.

<sup>44</sup> Robles Berlanga, Héctor Manuel, *Proyecto: Dinámicas en el Mercado de la Tierra en América Latina: México*, CONANP, 2015. Recuperado de: <http://entorno.conanp.gob.mx/docs/PRONTUARIO-ANP-2015.pdf>. Fecha de la consulta: diciembre de 2020.

Tan sólo dos años después de esas reformas Constitucionales y legales, en el año de 1994, se empezó a implementar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá, decisión que iba a marcar el inicio de la crisis del campo mexicano, afectando directamente a las comunidades indígenas que vivían principalmente de la producción agrícola.

A la entrada en vigor del TLCAN, el mismo día, es decir, el primero de enero de 1994, aparece públicamente el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el Estado de Chiapas. Sus demandas se enfocaron en trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz para los indígenas; fueron 12 días de guerra, de asesinatos, desapariciones, ejecuciones, desplazamientos forzados, entre otros crímenes de guerra.<sup>45</sup>

Ante tal ambiente de inseguridad, propiciado por el incumplimiento y desatención del Estado mexicano hacia las demandas de los indígenas, el propio Gobierno Federal envió a las fuerzas militares para desintegrar el movimiento zapatista, sin embargo, paradójicamente, un mes después se expidió la Ley para el Diálogo y la Reconciliación en Chiapas, la cual, creó a la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) y se reconoció a la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), coordinada por el Obispo de San Cristóbal, Samuel Ruiz, como instancia mediadora. Al parecer, el Gobierno mexicano estaba adoptando la vía del diálogo y la negociación en lugar de la confrontación y una salida por la fuerza.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Informe sobre la Situación de los derechos de los pueblos indígenas en México, documentado de la Visita oficial a México del 8 al 17 de noviembre de 2017, de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Sra. Victoria Tauli- Corpuz, p. 13. Disponible en: [https://aida-americas.org/sites/default/files/publication/informe\\_sobre\\_los\\_derechos\\_de\\_los\\_pueblos\\_indigenas\\_e\\_n\\_mexico\\_0\\_0.pdf](https://aida-americas.org/sites/default/files/publication/informe_sobre_los_derechos_de_los_pueblos_indigenas_e_n_mexico_0_0.pdf). Fecha de la consulta: diciembre de 2020.

<sup>46</sup> Sámano Rentería, Miguel Ángel. et al., *Los Acuerdos de San Andrés Larraínzar, en el contexto de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Americanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 107. Disponible en: <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1994/03/01/al-pueblo-de-mexico-las-demandas-del-ezln/> Fecha de consulta: 20 de marzo de 2022.

La COCOPA y el EZLN, en el marco del establecimiento de los Diálogos para la Paz con Justicia y Dignidad, con una representación del Gobierno, realizaron diversas reuniones del 3 al 8 de enero de 1996, en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, Chiapas; como resultado de esos diálogos, el 16 de febrero de 1996, se firman los Acuerdos de San Andrés Larraínzar, Chiapas, por el Gobierno Federal Mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, esos pactos se direccionaban hacia las modificaciones constitucionales en materia de derechos indígenas y donde se comprometía el Gobierno Federal Mexicano a reconocer la autonomía, la libre determinación y la autogestión de los pueblos indígenas mediante:

- 1) Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución General;
- 2) Ampliar participación y representaciones políticas;
- 3) Garantizar acceso pleno a la justicia;
- 4) Promover las manifestaciones culturales;
- 5) Asegurar educación y capacitación;
- 6) Garantizar la satisfacción de necesidades básicas;
- 7) Impulsar la producción y empleo; y,
- 8) Proteger a los indígenas migrantes.

En específico se trataba de establecer una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, reconociendo en la Constitución sus derechos políticos, jurídicos, sociales, económicos y culturales.<sup>47</sup> Que en términos más precisos, corresponden a las demandas referidas en el sitio web del Movimiento del EZLN, Enlace Zapatista,<sup>48</sup> que entre otras, refiere a las siguientes:

1. Nuevo pacto entre los integrantes de la federación que acabe con el centralismo, que permita a las regiones, comunidades indígenas y municipios autogobernarse con autonomía política, económica y cultural (numeral cuarto);

---

<sup>47</sup> Sámano Rentería, Miguel Ángel. et al., *Los Acuerdos de San Andrés Larraínzar, en el contexto de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Americanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 107. Remite a los “Acuerdos del gobierno federal y el EZLN”, América indígena, vol. LVIII, núms. 3-4, julio-diciembre de 1996, pp. 215-220

<sup>48</sup> Disponible en:

<https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1994/03/01/al-pueblo-de-mexico-las-demandas-del-ezln/>

Fecha de consulta: 20 de marzo de 2022.

2. Revisión del Tratado de Libre Comercio firmado con Canadá y Estados Unidos, por no considerar a las poblaciones indígenas (numeral Séptimo);
3. El artículo 27 de la Carta Magna debe respetar el espíritu original de Emiliano Zapata: la tierra es para los indígenas y campesinos que la trabajan. No para los latifundistas. El reparto de las tierras a los pueblos que las carecen, incluyendo maquinaria, fertilizantes, créditos, asesoría, semillas, ganado, precios justos a los productos del campo como el café, maíz y frijol; además, se demandó la formación de nuevos ejidos y comunidades. La reforma salinista al 27 constitucional debe ser derogada y el derecho a la tierra debe ser retomado por la Constitución. (numeral Octavo);
4. Respeto a los derechos y dignidad de los pueblos indígenas, tomando en cuenta nuestra cultura y tradición (numeral Décimo cuarto);
5. No ser discriminados y despreciados (numeral Décimo quinto).
6. Libertad para organizarse y gobernarse con autonomía propia, y no ser sometidos a la voluntad de los poderosos nacionales y extranjeros (numeral Décimo sexto);
7. Que la justicia sea administrada por los propios pueblos indígenas, según sus costumbres y tradiciones, sin intervención de gobiernos ilegítimos y corruptos (numeral Décimo séptimo).
8. Que el Ejército Federal, las policías de seguridad pública y la policía judicial no entren a las zonas rurales, para evitar que causen daños a los campesinos y sus bienes, y la no invasión de otros países (numeral Vigésimo cuarto).
9. La creación de la Comisión Nacional de Paz con Justicia y Dignidad, formada mayoritariamente por gentes que no pertenezcan al gobierno ni a ningún partido político, que sea la encargada de vigilar el cumplimiento de los acuerdos a los que lleguen entre el EZLN y el gobierno federal (numeral Trigésimo tercero).

Los Acuerdos de San Andrés, desde luego representan un instrumento de fuerza política-social importante para los pueblos indígenas, en el que a pesar de haber pactado el Gobierno, se resiste a cumplir en su totalidad dichos Acuerdos, ya no hablemos de lo pactado en los demás instrumentos internacionales, como el Convenio 169 de la OIT, los cuales debería cumplir en su totalidad, sin necesidad de que se llegue a movimientos sociales como los acontecidos en Chiapas; su actuar,

denota que la estrategia política estatal, se resiste a reconocer y garantizar los derechos de los pueblos indígenas, por lo que prevalece una gran deuda con los indígenas para resarcir los daños y restituirles, en lo posible, sus recursos naturales y tierras, principalmente proteger y salvaguardar la integridad colectiva y la individual de sus líderes, puesto que algunos de ellos, han sido amedrentados, desaparecido o ejecutados presumiblemente por conflictos atribuidos a la delincuencia o por ejecución extrajudicial.

En el proceso electoral del año 2000, para elegir Presidente de la República, el único candidato que prometió atender sus propuestas fue Vicente Fox Quesada, quien ganó la elección, y según las manifestaciones de los pueblos y comunidades, no se cumplieron los compromisos centrales sobre derechos indígenas. Sin embargo, varios miembros de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) y del Semanario de Análisis de Experiencias Indígenas obtuvieron puestos en la administración federal. Debido a ello, para el 11 de diciembre del 2001, la ANIPA aclara que dejaba de luchar por los acuerdos de San Andrés y retomaba su propuesta inicial de luchar por la autonomía regional<sup>49</sup>.

El EZLN ha emitido declaraciones desde 1994 hasta hoy en día sigue siendo un desafío para el Gobierno Federal, debido a que aún no se ha logrado la plena conciliación, a causa de la imposición de reformas, programas, convenios y acciones gubernamentales que se ejecutan sin obtener su consentimiento previo, libre e informado, lo que propicia la afectación de su cultura, tierras, territorio, autonomía, derechos, recursos naturales y sistemas normativos, tal y como ha sucedido con la ejecución de los proyectos del Tren Maya y el establecimiento de la Guardia Nacional en sus territorio, acciones y omisiones legislativas, que sin duda, son una evidente vulneración y afectación directa de sus derechos reconocidos en la

---

<sup>49</sup> Disponible en: <http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/pensamiento-y-accion/movimiento-indigena/>  
Fecha de consulta: mayo de 2020.

legislación nacional e internacional, y fundamentalmente el derecho a la consulta y autonomía.

#### **1.4. El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas**

El Derecho a la Consulta tiene su origen en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en 1989, vigente en México a partir del día 5 de septiembre de 1991,<sup>50</sup> incorporado en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el día 14 de agosto de 2001.<sup>51</sup>

Derecho colectivo, que más tarde fue adoptado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en sesión plenaria del día 13 de septiembre de 2007.<sup>52</sup>

A partir de la vigencia de esta normativa internacional, se reconocen en México los derechos que tienen los pueblos indígenas, entre otros, el de ser consultados en las decisiones administrativas y legislativas, no obstante que se trata de una obligación para el Estado; disposición que no se cumple, porque no existe un ordenamiento jurídico local que señale los pasos a seguir y con ello la legalidad jurídica y la certeza

---

<sup>50</sup> El Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, se adoptó en Ginebra, Suiza, el 27 de junio de 1989; aprobado por el Senado de la República el 11 de julio de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990; ratificado por México el 13 de agosto de 1990; depositado ante la Dirección General de la Organización Internacional del Trabajo el día 5 de septiembre de 1990; Decreto Promulgatorio del Convenio, el 25 de septiembre de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991; entró en vigor el día 5 de septiembre de 1991 según artículo 38, apartado 2 del Convenio. Disponible en:

[https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Convenio\\_169\\_PI.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf)

Fecha de la consulta: diciembre de 2020.

<sup>51</sup> Decreto, por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo lo., se reforma el artículo 2, se deroga el párrafo primero del artículo 4; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible:

[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2016-12/00130168\\_1.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130168_1.pdf)

Fecha de la consulta: diciembre de 2020.

<sup>52</sup> [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

Fecha de la consulta: diciembre de 2020.

para los pueblos indígenas; a pesar de que ha sido objeto de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de reiteradas pronunciaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De conformidad con el artículo 6, 1. A y b, del Convenio 169 de la OIT, la consulta de los pueblos indígenas, es un derecho y mecanismo de participación democrático para la adopción de decisiones sobre todos los asuntos que les afecten, implicando la obligación del Estado a garantizar ese derecho, cuya garantía vía legal aún no se encuentra regulada y, precisamente, esa omisión legislativa es el tema total de esta investigación.

El derecho a la consulta se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de forma especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos son protegidos y reconocidos tanto por la Constitución como por los Tratados Internacionales, como fue sostenido por el Ministro Arturo Zaldívar en la acción de inconstitucionalidad 31/2014.<sup>53</sup>

Al estar relacionado el derecho a la consulta con la libre determinación y autonomía, así como con otros derechos convencionales y constitucionales, les permite a los pueblos y comunidades indígenas decidir libremente sobre su desarrollo económico, social, cultural, político, identidad, pluralismo, propiedad, territorio, empleo, salud y educación.

En ese contexto, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas puede ser concebido desde dos acepciones: la primera, como el derecho colectivo para ejercer su libre determinación; y la segunda como el mecanismo de participación por el cual

---

<sup>53</sup> Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en torno a las consideraciones sustentadas en la acción de inconstitucionalidad 31/2014. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=42144&Clase=VotosDetalleBL>  
Fecha de la consulta: diciembre de 2020.

se garantiza el ejercicio de otros derechos reconocidos en la legislación internacional y nacional. El objetivo de la consulta consiste en llegar a un acuerdo u obtener su consentimiento sobre los asuntos que les afecten.

Frente al derecho a la consulta previa, libre e informada, el Estado asume obligaciones para poder obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas respecto a una medida administrativa o legislativa que se pretenda adoptar, lo cual se requiere llevar a cabo bajo un procedimiento formal y garante del consentimiento previo, libre e informado; a pesar de esto, no existe una norma que permita de manera efectiva dicha consulta. Mientras no se garantice el debido ejercicio de ese derecho, seguirá siendo una deuda para esta población.

El derecho a la consulta se sustenta en el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas; se ha señalado que es un mecanismo de participación que garantiza el ejercicio de otros derechos, y únicamente a través de ese mecanismo democrático, de participación de consenso, diálogo, opinión, participación y determinación, se puede obtener su consentimiento sobre todo en los asuntos que les pueda afectar y que pretenda accionar el Estado, ya sea de carácter administrativo o legislativo.

El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas para la adopción y ejecución de las medidas legislativas y administrativas, constituye las garantías primarias, que refiere Ferrajoli,<sup>54</sup> como las obligaciones o prohibiciones, para que sean respetados los derechos humanos; por lo que, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, requiere de las garantías procesales, es decir, las garantías secundarias, como las llamaría el autor en comento, para su ejercicio y protección, las cuales, deben estar establecidas en la ley; es oportuno señalar que la

---

<sup>54</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, Teoría y dogmática de los derechos fundamentales, UNAM, México, 2003, p. 101 y 102. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1094/13.pdf>  
Fecha de la consulta: diciembre de 2020.

normatividad que existe sobre el particular, reconoce el derecho, pero es omisa y ambigua del procedimiento, de ahí la importancia de esta investigación y que abordaremos en el Capítulo Segundo y Tercero.

### **1.5. Características de la consulta**

El Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, establece en su artículo 6, numeral 2, que, las consultas que se realicen en observancia del mismo Convenio deben realizarse de buena fe y apropiadas a las circunstancias, con el fin de llegar a un acuerdo u obtener el consentimiento sobre las medidas que se proponen. Precepto que da origen a dos principios fundamentales: la buena fe y apropiada a las circunstancias.

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 19, precisa la obligatoriedad para los Estados de celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas, a través de sus instituciones representativas, previo a adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, con el fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. De esta disposición se obtienen los principios de la consulta: buena fe y el consentimiento libre, previo e informado, lo cual constituye una línea fundamental para este trabajo de investigación.

La Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo XXIII, apartado II, retoma lo establecido por la Declaración de la ONU, al indicar el deber de los Estados para celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas previo a la adopción y aplicación de las medidas legislativas y administrativas que los afecten, con el fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”. Disposición que no contiene un atributo adicional al derecho a la consulta o al procedimiento de la misma.

Estas disposiciones internacionales son coincidentes entre sí, retoman ese elemento principal: el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas y paralelamente, desprenden el elemento de la obligatoriedad que tiene el Estado para realizar dichas consultas; asimismo, de estos parámetros internacionales, derivan las características y principios de ese procedimiento apropiado de la consulta, con el fin de obtener su consentimiento, antes de que se pretenda adoptar o aplicar medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles.

Un procedimiento apropiado implica que se realice, en principio, en colaboración y participación de los pueblos y comunidades indígenas; que el Estado siempre actúe de buena fe, de ahí la importancia de que la instancia que organice, desarrolle y vigile el proceso de consulta sea una institución autónoma, no dependiente del Gobierno, pues de lo contrario, se pudiera manipular o viciaría el procedimiento, corriéndose el riesgo de no garantizar la imparcialidad de los resultados de la consulta, lo que evidentemente pondría en duda la auténtica voluntad libre de los pueblos y comunidades.

En ese tenor, en el Estado de Michoacán de Ocampo, las consultas a los pueblos y comunidades indígenas que se han realizado, planificado, organizado, convocado, desarrollado y validado, son acertadamente realizadas por el Instituto Electoral del Estado de Michoacán (IEM), cuya actuación ha sido en el marco del respeto a los derechos humanos y la cosmovisión de los pueblos y comunidades indígenas del Estado, inclusive el propio Reglamento del Instituto Electoral del Estado de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas, fue objeto de la consulta previa, cuyo proceso denota la legalidad, transparencia e imparcialidad en los resultados de los procesos realizados, y principalmente la obtención del consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, como se desprende del Acuerdo que presentó la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por medio del cual, se aprueba el Reglamento en

comento.<sup>55</sup>

En otro contexto, el procedimiento apropiado de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, y la buena fe del Estado, implica que se realice el procedimiento de acuerdo a los usos, costumbres y tradiciones de los pueblos y comunidades indígenas, proporcionarles la información suficiente adecuada, oportuna y previa a la adopción de la medida legislativa o administrativa.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación han pronunciado criterios y dictado resoluciones para establecer los requisitos y principios que deben tener los procedimientos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, precedentes que serán abordados en el acápite relativo a los “Procedimientos apropiados para la consulta a los pueblos indígenas en la adopción de medidas legislativas”. Por lo que, por el momento, únicamente se hace referencia a lo dispuesto en los Instrumentos Internacionales referidos, de los cuales se desprenden las siguientes características de la consulta:

- a) Buena fe.
- b) Apropiado a las circunstancias.
- c) Libre.
- d) Previa.
- e) Informada.

#### **1.5.1. Buena fe**

Considerando que del derecho a la consulta deriva una obligación importante para el

---

<sup>55</sup> Acuerdo por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la consulta, previa, libre e informada para los pueblos y comunidades indígenas.  
Disponible en:  
<http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2017/CG-13-2017,%20Acuerdo%20respecto%20al%20Reglamento%20de%20Consulta%20Previa,%20Libre%20e%20Informada%20para%20los%20Pueblos%20y%20Comunidades%20Indigenas.pdf>  
Fecha de consulta: 18 de julio de 2020.

Estado, para que al momento de llevar a cabo las consultas, se efectúen de buena fe, significa que los pueblos indígenas reciban la información completa, relevante y en su dialecto o lengua, de tal forma que pueda ser entendida por ellos. Además, debe ser llevada a cabo con la reconocida y legítima autoridad de los pueblos indígenas que también decide en otros asuntos de la vida comunal. El Estado tiene la obligación de identificar previamente a esta autoridad.<sup>56</sup> La buena fe impone al Estado el deber de realizar la consulta en un escenario de equidad, confianza e imparcialidad, con la finalidad de tomar en cuenta a los pueblos y comunidades indígenas, y obtener ese libre consentimiento para el beneficio y bienestar, sin alevosía y engaño.

### **1.5.2. Apropiado a las circunstancias**

Así también, se obliga al Estado a realizar la consulta de manera *apropiada a las circunstancias*, lo que significa que deberá efectuarse con flexibilidad, atendiendo las condiciones legales del Estado, así como las condiciones y particularidades sociales, económicas, políticas, culturales, formas de gobierno, usos y costumbres, cosmovisión y, desde luego, los sistemas normativos de los pueblos indígenas; lo anterior, para garantizar su participación efectiva en las decisiones que les afecten e impulsar el establecimiento de acuerdos, consensos y el consentimiento libre, previo e informado, respecto de las medidas a adoptarse.

### **1.5.3. Libre**

En las Disposiciones Generales del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, sobre las consultas a los pueblos indígenas,

---

<sup>56</sup> Los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Convenio 169 de la OIT/Guía para la aplicación judicial, pp. 61 y 62. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/6903.pdf?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/6903>  
Fecha de consulta: julio de 2020.

señala que los gobiernos deben establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernen.

Implica este elemento que la consulta de los pueblos y comunidades indígenas sea con toda libertad, sin coerción, intimidación, presión, manipulación o desinformación a los pueblos y comunidades que se les consulta, procurando la participación activa y efectiva de todos sus integrantes en la decisión, determinación y consentimiento que se vaya a otorgar.

#### **1.5.4. Previa**

Considerando que el citado Convenio 169 establece que los Gobiernos deben consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean<sup>57</sup> medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; decretando que la consulta sea antes de la adopción, ejecución o aplicación de acción del Estado.

En correlación con esa disposición Convencional, la Declaración de la ONU retoma tal visión y establece la obligación al Estado de celebrar la consulta a los pueblos y comunidades antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Artículo 6,1.a. del Convenio 169. *op. cit.*

<sup>58</sup> Artículo 19 de la Declaración. *op. cit.*

Lo anterior implica que toda consulta a los pueblos y comunidades indígenas se debe llevar a cabo de forma oportuna, anticipada, previamente y anterior a la implementación de las medidas, autorizaciones, concesiones o aprobaciones de medidas legislativas que pretenda impulsar el Estado, lo cual es la materia sustantiva de esta investigación y que se aborda con amplitud en el último Capítulo.

#### **1.5.5. Informada**

Para la práctica de la consulta a los pueblos y comunidades, se debe prever toda información necesaria para tomar decisiones con pleno y debido conocimiento del asunto que se pone a su consideración, procurando además poner a su alcance documentos de apoyo imparciales, sobre el impacto social, cultural, ambiental y jurídico que tendría la acción que se pretende implementar, evitando otorgar información ambigua, irreal, sesgada o parcial; tratándose de una medida legislativa implica que se debe proporcionar la información relevante y completa del proceso legislativo del asunto que se pretenda aprobar, materia que abordaremos ampliamente más adelante, por ser el motivo central de esta investigación.

A pesar, de que tales características de la consulta como: la buena fe, apropiada a las circunstancias, libre, previa e informada, son establecidas en un marco de respeto a sus derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, aun así en la realidad, las escasas consultas realizadas por el Estado, para la adopción de medidas administrativas, sitúan a los pueblos y comunidades indígenas en una posición secundaria de injusticia, desigualdad y de discriminación, sin vinculación para la autoridad que las realiza, o simplemente no se realizan las consultas, lo cual, la actuación del Estado es totalmente adversa a los principios que dispone el artículo 46 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la cual, establece que para la interpretación de sus disposiciones, se debe realizar de acuerdo a los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la buena gobernanza y la

buena fe. Principios que deben ser rectores de toda actuación del Estado al momento de adoptar medidas legislativas y administrativas; además, requieren ser acogidos por las leyes secundarias que garanticen el ejercicio de ese derecho.

## **1.6. El Proceso Legislativo Michoacano**

El Poder Legislativo del estado de Michoacán se integra con representantes del pueblo, electos cada tres años, en su totalidad.<sup>59</sup> Le corresponde a este Poder del Estado desempeñar funciones legislativas y actos no legislativos como: fiscalización, electorales, jurisdiccionales, económicas, presupuestarias, administrativas y otras formas de control al gobierno. La tarea sustantiva que tiene a su cargo el Poder Legislativo es la función legislativa, que implica la creación de leyes, es decir, normas generales y abstractas generadas por un procedimiento que reúne ciertas características.<sup>60</sup>

Para ejercer esa función legislativa, el Congreso del Estado se debe ajustar al proceso legislativo establecido en la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo y su Ley Orgánica y de Procedimientos Legislativos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.<sup>61</sup>

Para comprender qué es el proceso legislativo, es importante conocer su significado.

---

<sup>59</sup> Artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Disponible en:

<https://celem.michoacan.gob.mx/destino/a2000/O->

[478\\_1733329541\\_COMPILADO%202024NOV13%20DEC%2003%20CONSTITUCION.pdf](#)

Fecha de consulta: 30 de diciembre de 2020.

<sup>60</sup> Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *Derecho Constitucional*, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003, p. 123.

<sup>61</sup> Ley Orgánica, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, de fecha 15 de junio de 2011, última reforma 16 de junio de 2020, en el mismo medio. Disponible en:

<http://congresomich.gob.mx/file/LEY-ORGANICA-Y-DE-PROCEDIMIENTOS-DEL-CONGRESO-DEL-ESTADO-16-JUNIO-2020.pdf>

Fecha de consulta: julio de 2020.

García Martínez, citando a García de Enterría, precisa que el proceso legislativo es una ordenación jurídica necesaria y preestablecida de una pluralidad de actos sucesivos, realizados por sujetos y órganos diversos, actos que se caracterizan por tener que realizarse en una secuencia temporal determinada; no obstante su relativa autonomía, se articulan en la coordinación a un fin, que no es más que un acto decisorio final.<sup>62</sup>

Para Sepúlveda Iguíniz,<sup>63</sup> el proceso legislativo es aquel conjunto de actos realizados por el órgano legislativo y por el órgano ejecutivo, desde la iniciativa de ley hasta su publicación. De esta definición se observan elementos importantes, como la intervención de los poderes del Estado; sin embargo, no puntualiza qué le corresponde a cada poder. Es imprecisa en cuanto al procedimiento y sus etapas. La definición es relativa, al indicar el inicio y la conclusión del proceso, que es precisamente la iniciativa y la publicación.

De la consulta al Diccionario de Términos Parlamentarios, del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, el Proceso Legislativo es el conjunto de actos y procedimientos legislativos, concatenados cronológicamente, para la formación de leyes, así como para reformar la Constitución y las leyes secundarias.<sup>64</sup> Entendiendo así de esta definición que del proceso derivan diversos procedimientos legislativos. Por su parte, Jorge Carpizo<sup>65</sup> refiere que el procedimiento legislativo es el conjunto de actos que deben realizar los órganos competentes para crear una ley o un decreto. Estos actos del proceso legislativo se dividen en: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la

---

<sup>62</sup> García Martínez, María Asunción. *El Procedimiento Legislativo*, publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, página 18.

<sup>63</sup> Sepúlveda Iguíniz, Ricardo, *Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano*, México, Themis, 1999, p. 166.

<sup>64</sup> Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=192> Ref.

Fecha de consulta: Julio de 2020.

<sup>65</sup> Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1983, p. 71

vigencia; finalmente, de una forma más precisa, Miguel Carbonell<sup>66</sup> considera que el procedimiento legislativo es la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto.

Atendiendo las definiciones que anteceden, se comprende que cada una de las etapas del proceso legislativo son actividades, pasos, fases o métodos que se implementan para lograr un fin o complementar un proceso.

Retomando el contenido del Diccionario de Términos Parlamentarios, del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, en el Proceso Legislativo, se indica que el proceso legislativo tiene las siguientes características:

- 1) Constitucional, ya que su procedimiento se expresa en los artículos 71 y 72 de la Carta Magna;
- 2) Formal, en función de que su validez debe respetar los procedimientos previstos en las normas constitucionales; y
- 3) Bicameral, ya que requiere de la participación de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, salvo en los casos que la normatividad refiera a facultades exclusivas o reservadas a cada una de ellas.

Son características que refieren al proceso legislativo federal; sin embargo, es de utilidad para la comprensión del proceso legislativo del Estado de Michoacán, debido a que tiene las mismas peculiaridades establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, con excepción de la última característica, que refiere a que es bicameral. Esta característica es exclusiva del Congreso de la Unión y los Congresos locales o estatales son unicamerales, es decir, sólo es una Cámara. Por lo tanto, el desarrollo del proceso legislativo en el Congreso del Estado se desahoga

---

<sup>66</sup> Carbonell, Miguel (coord.), Diccionario de derecho constitucional, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2005, p. 494.

por una misma Asamblea, como se explica a continuación.

### **1.6.1. Etapas del proceso**

De la consulta a la doctrina, el Maestro Eduardo García Máynez,<sup>67</sup> refiere que en el proceso moderno existen seis diversas etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

Con sustento en el artículo 37 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, y los relativos de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, el proceso legislativo comienza a partir de la iniciativa de ley o decreto, y se sujeta a los siguientes trámites:

- I. El dictamen de comisión será leído una o dos veces en los términos que establezca el reglamento de debates;
- II. La discusión del dictamen se llevará a cabo en la fecha que sea agendado en el orden del día, el cual deberá ser aprobado por el Pleno;
- III. El dictamen deberá ser aprobado o desechado por mayoría absoluta del número de diputados presentes, o por las dos terceras partes cuando así lo exija esta Constitución;
- IV. Aprobado un dictamen, se remitirá la Minuta con proyecto de ley o de decreto al Titular del Poder Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, la publicará inmediatamente;
- V. Se considerará aprobada por el Titular del Poder Ejecutivo toda Minuta con proyecto de ley o de decreto que no sea devuelta con observaciones dentro de los quince días hábiles siguientes a su recepción; vencido este plazo, procederá a su promulgación y publicación inmediata;
- VI. La Minuta con proyecto de ley o de decreto, desecheda en todo o en parte por el Titular del Poder Ejecutivo, será devuelta, con sus observaciones, al

---

<sup>67</sup> García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 53a. ed., México, Porrúa, 2002, p. 53.

- Congreso y deberá ser discutida nuevamente por éste, pudiendo el Titular del Poder Ejecutivo mandar su orador, para lo cual se le dará aviso previo; y
- VII. Si la Minuta con proyecto de ley o de decreto fuese confirmada por las dos terceras partes del número total de los diputados presentes, volverá al Titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación inmediata.

De ese precepto constitucional, podemos señalar que el proceso legislativo michoacano, tiene las siguientes etapas: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Aunque el precepto Constitucional no refiere la iniciación de la vigencia, esta está inmersa en la aprobación del Decreto, en virtud de que se establece en los transitorios del Decreto aprobado el inicio de la vigencia y sujeto a la promulgación y debida publicación.

A fin de dar una explicación de cada una de las etapas del proceso legislativo michoacano, se tomará sustancialmente en consideración lo dispuesto en el artículo 37 de la Constitución local y lo relativo en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.<sup>68</sup>

#### **1.6.1.1. Iniciativa**

Si bien, se trata del documento que da inicio formal al proceso legislativo, hay que tener en cuenta otros elementos implicados importantes, que tienen que ver con su elaboración, presentación y trámite, que da inicio al proceso legislativo, y precisamente Camposeco Cadena aproxima una definición tomando en consideración esos aspectos, para lo cual, refiere que la iniciativa, consiste en la facultad que tienen ciertos funcionarios de representación popular, investidos de potestad jurídica pública y determinados órganos del Estado, para formular un texto que puede presentarse ante una Cámara con el propósito de que, mediante el

---

<sup>68</sup> Véase los artículos 234, 235, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 254, 264, 265, 266, 267, 268, 273, 274, 275, 276 y 277, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

cumplimiento de un procedimiento reglamentario y constitucional, al aprobarse, se constituya en una Ley.<sup>69</sup>

Para García Máynez, la *iniciativa* es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley.<sup>70</sup> Para este autor, la iniciativa es un acto y se limita a que únicamente los órganos del Estado son los facultados para presentar la iniciativa, excluyendo el derecho constitucional de los ciudadanos. En ese tenor, también Aragón Reyes considera que la *iniciativa* es el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo; es decir, y más concretamente, como el acto mediante el cual se abre ya paso a la fase constitutiva de ese procedimiento; [...] a la fase de deliberación y enmienda.<sup>71</sup> Para este autor, es fundamental destacar el inicio del procedimiento legislativo.

La Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, en su artículo 234, establece: Es iniciativa de Ley o de Decreto el acto mediante el cual se propone crear, adicionar, modificar, derogar o abrogar un ordenamiento jurídico.

De lo anterior, podemos advertir que la iniciativa es el documento y acto por el cual, dentro del proceso legislativo, la iniciativa tiene como utilidad desencadenar una reacción ordenada para integrar y expedir una norma jurídica;<sup>72</sup> es decir, a partir de la iniciativa se sigue un procedimiento constitucional, legal y reglamentario para poder expedir una ley o una reforma a la ley.

---

<sup>69</sup> Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *De las iniciativas, Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, LIV Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1990. p.25

<sup>70</sup> García Máynez, *op. cit.* p. 54.

<sup>71</sup> Aragón Reyes, Manuel, *Estudios sobre el Parlamento*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2017, p. 104.

<sup>72</sup> Garita Alonso, Arturo, *Procedimiento Legislativo y Reforma Constitucional en México*, México, Senado de la República, 2023, p. 17. Recuperado de: [https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos\\_apoyo/64-65/LXIV/Proceso\\_legislativo\\_y\\_reforma\\_constitucional.pdf](https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Proceso_legislativo_y_reforma_constitucional.pdf). Fecha de consulta: julio de 2020.

En el proceso legislativo michoacano, están constitucionalmente facultados para presentar iniciativas,<sup>73</sup> el Gobernador, los diputados, el Supremo Tribunal de Justicia, Ayuntamientos y los ciudadanos michoacanos, este último con restricción para presentar en materia tributaria o fiscal, de egresos y la regulación interna de los órganos del Estado.

Los requisitos legales<sup>74</sup> para la presentación de la iniciativa son presentarse por escrito, con firma autógrafa de quien presenta, dirigida al Presidente de la Mesa Directiva, con fundamento constitucional y legal, tener una exposición de motivos y la propuesta del articulado respectivo. Toda iniciativa debe ser leída en Pleno, y se ordenará su turno a la comisión o comisiones, para su estudio, análisis y dictamen.

### **1.6.1.2. Dictaminación**

Considerando la definición de Muro Ruiz, el dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de una comisión legislativa del Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual está sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva, debiendo contener, para ello, una parte expositiva de las razones en que se funde la resolución.<sup>75</sup> Podemos detectar que del dictamen se desprenden diversos procedimientos importantes antes de su elaboración y posterior a su presentación.

Para una mayor comprensión de lo antes señalado, atendamos la definición que se

---

<sup>73</sup> Artículo 36 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Disponible en: [https://celem.michoacan.gob.mx/destino/a2000/O-478\\_1733329541\\_COMPILADO%202024NOV13%20DEC%2003%20CONSTITUCION.pdf](https://celem.michoacan.gob.mx/destino/a2000/O-478_1733329541_COMPILADO%202024NOV13%20DEC%2003%20CONSTITUCION.pdf). Fecha de consulta: 30 de diciembre de 2024.

<sup>74</sup> Véase artículo 235 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

<sup>75</sup> Muro Ruiz, Eliseo, *Elementos de Técnica Legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp, 170 y 171 Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2149/7.pdf>. Fecha de consulta: mayo de 2020.

proporciona Camposeco Cadena: el dictamen es el documento escrito que acredita y justifica el cumplimiento de un requisito de trámite procesal legislativo, expedido por un órgano del Congreso, declarando que ha realizado el estudio de una iniciativa o proposición de ley y por tal razón, se emite un juicio objetivo para calificar su viabilidad, reformabilidad o determinar su inviabilidad técnica y jurídica de su contenido; así como para que sea o no, documento constitutivo para formalizar otras etapas del procedimiento. Materialmente es la declaración unilateral de la mayoría de la voluntad colegiada de un órgano del Congreso o de alguna de sus Cámaras, que se expresa y exterioriza por escrito, exponiendo razonablemente una serie de conocimiento, opiniones y juicios de carácter directivo o prescriptivo y, por consecuencia, proponiendo formal y legalmente la creación, modificación o extinción de la vigencia o aplicabilidad de las normas referidas a las propuestas normativas que informan la iniciativa de ley o decreto que han sujetado a estudio o resolución, por mandato de la Asamblea plenaria.<sup>76</sup>

De las definiciones que anteceden, podemos destacar que el dictamen es la resolución de un órgano del Congreso que, contiene la procedencia e improcedencia de la iniciativa planteada por el iniciador, dándose a conocer al Pleno. Elementos que también los vemos en el proceso legislativo michoacano, y que podemos comentar otras aristas relevantes que suceden en esta etapa.

Para la elaboración de un dictamen, las comisiones legislativas del Congreso del Estado reúnen a sus integrantes para estudiar, analizar y discutir la iniciativa que les fue debidamente turnada. Esta etapa la consideramos muy importante para esta investigación, porque las comisiones de dictamen tienen la responsabilidad de emitir una resolución, considerando estudios jurídicos, de impacto social, político y económico, así como opiniones de expertos y la participación de asociaciones, personas civiles, servidores públicos o de aquellos sectores que les impactará la

---

<sup>76</sup> Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *El dictamen legislativo*, Edición del Autor, México, 1997, p. 41.

norma, como pueden ser los pueblos y comunidades indígenas.

Precisamente en esta etapa, consideramos que puede suscitarse una estrecha relación con el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y se requiere garantizar el ejercicio de ese derecho.

El artículo 244 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado<sup>77</sup> establece que los dictámenes deberán contener:

- 1) Los datos que identifiquen la iniciativa o el asunto de que se trate, precisando claramente a qué se refiere;
- 2) Las consideraciones que refieren al resultado, análisis y estudio de la iniciativa, los motivos que la sustentan, precisión de los argumentos de los cambios, modificaciones o cualquier otra circunstancia que modifique los motivos o el texto de la iniciativa presentada;
- 3) En su caso, las observaciones de los Ayuntamientos o de los Poderes Ejecutivo o Judicial;
- 4) La resolución que indique la aprobación o desaprobación de la iniciativa, sustentando la determinación correspondiente;
- 5) El texto legislativo que se propone al Pleno; y
- 6) Las firmas de los integrantes de las comisiones que dictaminan.

Posteriormente, se presenta a la Presidencia de la Mesa Directiva, para que sea considerado en el orden del día de la sesión del Pleno y pueda efectuarse su lectura, y en su caso, aprobación de la resolución que se plantea. Los dictámenes relativos a reformas de ley reciben una sola lectura; y los dictámenes que contienen una nueva ley o reformas a la Constitución del Estado requieren dos lecturas, en distinto momento, para poderse someter a la consideración del Pleno.

---

<sup>77</sup> Disponible en:

[https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2011/1-](https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2011/1-5038_1728674823_COMPILADO%202024ABRIL26%20LEY%20CONGRESO.pdf)

[5038\\_1728674823\\_COMPILADO%202024ABRIL26%20LEY%20CONGRESO.pdf](https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2011/1-5038_1728674823_COMPILADO%202024ABRIL26%20LEY%20CONGRESO.pdf)

Fecha de consulta: 30 de diciembre de 2024.

Resulta evidente la omisión legislativa que prevalece, en cuanto a la inclusión y garantía del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas en esta etapa de dictaminación, la cual consideramos fundamental para garantizar el ejercicio de ese derecho.

### **1.6.1.3. Discusión**

Esta etapa del proceso comienza al instante de que en sesión del Pleno del Congreso se efectúa la lectura o lecturas del Dictamen. Mora Ortega<sup>78</sup> refiere que, a pesar de que la mayoría de las legislaciones hacen referencia a las discusiones de los dictámenes, en no pocas se mantiene el concepto de debate.

Es de considerarse la alusión que hace Berlín Valenzuela<sup>79</sup> en las discusiones se encuentra el ejercicio formal de una de las funciones de la representación política como es la deliberativa, pues así es como los integrantes de las asambleas examinan y evalúan las cuestiones planteadas para tomar las resoluciones más adecuadas. Sin duda, es una parte fundamental del proceso, la discusión, pues es a través del debate y discusión, los legisladores pueden fijar su postura a favor o en contra de la resolución, exponiendo sus argumentos para inducir el voto de la Asamblea.

Los artículos 248, 249, 253, 254, 255, 256, 260 y 261 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, establecen el procedimiento para el desarrollo de la discusión del dictamen; inicia con la declaratoria que proclama el Presidente de la Mesa Directiva: *se somete a discusión el dictamen*; posteriormente abre una ronda de hasta cinco oradores en pro y en

---

<sup>78</sup> Mora Ortega, Daniel., Derecho Procesal Legislativo, El proceso legislativo en los congresos estatales de México, Colegio de Abogados del Estado de Michoacán, A.C.-LXXIII Legislatura Michoacán, México, 2018, p. 272.

<sup>79</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, *Diccionario de Términos Parlamentarios*, Porrúa Cámara de Diputados, México, 1998. P.361.

contra, concediendo la intervención de los legisladores, quienes se conducirán apegándose a las normas del debate; concluidas las intervenciones registradas, el Presidente somete a votación si es de considerarse la suficiencia de la discusión, de aprobarse se procederá a la votación del Dictamen, de lo contrario, se continuará con el debate, hasta que se considere suficientemente discutido.

#### **1.6.1.4. Aprobación**

Al concluir con el debate parlamentario, el Presidente procederá a someter a votación la resolución contenida en el dictamen, es decir, ley, decreto o cualquier otra determinación que así haya acordado la comisión de dictamen. Al respecto, Mora Ortega, refiere que las decisiones de una asamblea legislativa respecto a determinado asunto se manifiestan y concretizan a través del voto de sus integrantes.<sup>80</sup> Por su parte, García Máynez concibe a la aprobación como el acto por el cual el Poder Legislativo acepta un proyecto de ley o decreto después de haber sido debatido.<sup>81</sup>

Los artículos 250, 251, 252, 264, 265, 266, 267, 268, 270 y 272 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, establecen las reglas y el procedimiento, para que el Presidente de la Mesa Directiva, someta a votación el dictamen, en primera instancia en lo general, y en seguida en lo particular; en la fase de votación en lo general, los legisladores pueden hacer sus reservas, es decir, que pueden estar a favor del dictamen, reservándose uno o varios artículos del decreto o del proyecto de ley que contiene el dictamen; y al momento del debate de esa reserva, también podrán presentar la propuesta del texto para que se modifique, propuesta que también será sometida a votación en lo particular de la Asamblea; agotadas estas fases; el Presidente procederá a someter a votación final, misma que puede ser únicamente: a favor, en contra o abstención. Las votaciones

---

<sup>80</sup> Mora Ortega, Daniel., op cit., p. 303.

<sup>81</sup> García Máynez, Eduardo, op. cit., p. 55.

pueden ser: nominales, por cédula o económicas.

Las votaciones nominales suceden en los siguientes casos:

- I. Cuando se trate de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la particular del Estado.
- II. Para los dictámenes con proyecto de Ley o Decreto.
- III. Actos del Congreso del Estado en materia de responsabilidades de los servidores públicos;
- IV. Asuntos planteados en sesión privada; y
- V. Cuando así lo ordene el Presidente del Congreso para mayor certeza en el escrutinio.

Esta votación consiste en la manifestación hecha por cada diputado desde su curul, y debe expresar nombre y sentido de su voto.

La votación por cédula consiste en que por escrito se exprese el nombre de la persona por la que se emite el voto, que es secreto.

Las votaciones económicas se expresan por la simple acción de los diputados de levantar la mano de su curul.

#### **1.6.1.5. Promulgación**

Esta etapa del proceso está concatenada con otras etapas, para lo cual se consideran las definiciones proporcionadas por los siguientes autores:

Andrade Sánchez dice que: “La promulgación es el acto en virtud del cual el Ejecutivo aprueba el contenido de una ley o decreto y ordena su publicación. Excepcionalmente, cuando el Ejecutivo ha vetado una ley, y el Congreso supera ese veto en los términos que veremos enseguida, la promulgación no implica la aprobación por parte del Ejecutivo, sino sólo la orden de publicarla.

El veto es el acto por el cual el Ejecutivo devuelve con observaciones al Legislativo un proyecto de ley aprobado por este con el cual aquél no está de acuerdo. Implica la negativa a publicarlo y su devolución con una explicación, que constituye las observaciones, de los motivos por los cuales considera que no debe expedirse la ley y, en su caso, los cambios o supresiones que estima deben hacerse para que proceda a promulgarla”.<sup>82</sup>

Con base en el artículo 37, fracciones IV, V y VI de la Constitución Política del Estado, y en los artículos 273, 274 y 275, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, una vez que sea aprobado un dictamen por el Pleno del Congreso, se remitirá la minuta con proyecto de ley o decreto al Gobernador del Estado, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

Se considera aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones dentro de los quince días hábiles siguientes a su recepción; vencido este plazo, procederá a su promulgación y publicación inmediata. El proyecto de ley o decreto, desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, al Congreso y deberá ser discutido nuevamente por éste.

Todo proyecto de ley o decreto al que se le hubieren hecho observaciones debe ser sancionado y publicado inmediatamente si el Congreso del Estado vuelve a aprobarlo por las dos terceras partes del número total de los diputados presentes, y en este caso se enviará nuevamente al Titular del Poder Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación inmediata.

---

<sup>82</sup> Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, México, 2008, p. 264.

#### **1.6.1.6. Publicación**

Esta etapa del proceso legislativo, la define el Maestro García Máynez como el acto por el cual se da a conocer a los destinatarios de la norma la ley que fue previamente aprobada y sancionada.<sup>83</sup> En el proceso michoacano, según el artículo 273 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, una vez promulgado por el Poder Ejecutivo un proyecto de ley o decreto, ordena la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

La Constitución particular del Estado, en su artículo 37, último párrafo, establece: Se entenderá por inmediata la publicación del proyecto de ley o decreto aprobado, que no podrá exceder de un plazo mayor a quince días naturales, si transcurrido este plazo la ley o decreto aprobado no fuera publicado, será considerado promulgado y el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso ordenará al Titular del Periódico Oficial del Estado su publicación.

#### **1.6.1.7. Iniciación de la vigencia**

Es la etapa final del proceso legislativo; aunque esta deriva de la etapa que antecede, es decir, de la publicación, tiene efectos posteriores a la publicación.

Para su comprensión, atendamos la doctrina de García Máynez,<sup>84</sup> sobre los sistemas de iniciación de vigencia de las leyes:

En el derecho patrio existen dos sistemas de iniciación de la vigencia: el sucesivo y el sincrónico.

---

<sup>83</sup> García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, p. 55.

<sup>84</sup> García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, pp.57 a 60.

Las reglas concernientes a los dos sistemas las enuncia el artículo 3 del Código para el Distrito Federal.<sup>85</sup> Este precepto establece la siguiente literalidad: “Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general para el Distrito Federal, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en la Gaceta Oficial”.

El lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquél en que la norma entre en vigor recibe, en la terminología jurídica, el nombre de *vacatio legis*. La *vacatio legis* es el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarían en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo.

El sistema sincrónico hallase consagrado en el artículo 4 del Código Civil Federal.<sup>86</sup> “Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior”.

Este precepto tiene el defecto de no señalar el término de la *vacatio legis*. Si la disposición se interpretase literalmente, cabría sostener que una ley puede entrar en vigor en toda la República media hora después de su publicación, de establecerse así en sus artículos transitorios.

---

<sup>85</sup> El Artículo 3 del Código Civil Federal, antes Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, establece: “Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial...”; publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de mayo de 1928, última reforma de fecha 17 de enero de 2024, en el Diario Oficial de la Federación.

Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CCF.pdf>

Fecha de consulta: 30 de diciembre de 2024.

<sup>86</sup> El Artículo 4 del Código Civil Federal, *op. cit.*

Gonzalo S. Campos,<sup>87</sup> refiere a dos sistemas de iniciación de la vigencia, que ha denominado como: Inmediato y Mixto.

El Inmediato. En este sistema, no existe espera entre la publicación y la entrada en vigor, esto es, la *vacatio legis* no se presenta. Entonces, las leyes o decretos tienen plena vigencia de forma inmediata a su publicación. Pero en este sistema se pueden distinguir dos variantes: 1. La que se lleva a cabo el mismo día de la publicación; y 2. La que ocurre al día siguiente de su publicación.

Mixto. Como su nombre lo indica, este sistema constituye una mezcla entre otros sistemas: el sincrónico y el inmediato. Así, una ley o decreto entrará en vigor (en lo general) el mismo día, o al siguiente de su publicación, pero ciertas disposiciones iniciarán su vigencia en otro momento.

El inicio de la vigencia de una norma, como ya se puso de manifiesto, indica que existen diferentes momentos: que entran en vigor en el mismo momento de su publicación; al día siguiente de su publicación; o en la fecha que se indique en los transitorios, y que es posterior a su publicación, lapso conocido como *vacatio legis*; asimismo, podemos referir que pueden existir momentos diversos para su entrada en vigor, y se deberán indicar los plazos en los transitorios del decreto.

En Michoacán, se rige por lo establecido en el artículo 3 del Código Civil para el Estado, que a la letra dice: “Las leyes y disposiciones gubernativas regirán desde el día que en las mismas se indique. Si nada se dice a ese respecto, serán obligatorias, en la Capital del Estado, tres días después de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo; y en los demás

---

<sup>87</sup> Campos, Gonzalo Santiago, *Procedimiento Legislativo en México a través de su Historia*, Quórum Legislativo, Cámara de Diputados, México, p. 157. Disponible en: <file:///C:/Users/user/Downloads/procedimiento%20legislativo.pdf>  
Fecha de consulta: junio de 2020.

lugares del Estado, se aumentará un día por cada veinte kilómetros que disten de la Capital.”<sup>88</sup>

Al concluir con el estudio teórico y jurídico del proceso legislativo michoacano, permite identificar cada una de las etapas que lo conforman, lo cual es imprescindible para comprender el desarrollo de la presente investigación y poder identificar si el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas está inmerso en el proceso legislativo.

### **1.7. Situación actual del Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas en el Proceso Legislativo Michoacano**

El derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas es reconocido en el Estado de Michoacán desde la reforma del 16 de marzo del 2012;<sup>89</sup> en la fracción V, del artículo 3 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en los mismos términos. Sin embargo, ha surgido un nuevo pendiente en este rubro, la homologación de la Constitución local con la Constitución Federal, considerando que la reforma de septiembre de 2024 a esta última es más garantista y benéfica a los pueblos y comunidades indígenas en lo referente a este derecho de la consulta, al establecer textualmente en su artículo 2, apartado A, fracción XIII, lo siguiente:

---

<sup>88</sup> Código Civil para el Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 11 de febrero de 2008, Tomo CXLIII, núm. 34, última reforma el 30 de noviembre de 2023, publicada en el mismo medio. Disponible en: [https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2008/4-2213\\_1708975554\\_COMPILADO%202023NOV30%20DEC%20462%20CODIGO%20CIVIL.pdf](https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2008/4-2213_1708975554_COMPILADO%202023NOV30%20DEC%20462%20CODIGO%20CIVIL.pdf)

Fecha de consulta: junio de 2020.

<sup>89</sup> Reforma al Artículo 3, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, de fecha 16 de marzo de 2012, Tomo CLIII, Quinta sección, núm.89.

Disponible en: <https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2012/03/16/qui-8912.pdf>

Fecha de consulta: 23 de enero de 2022

Ser consultados sobre las medidas legislativas o administrativas que se pretendan adoptar, cuando estas puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, con la finalidad de obtener su consentimiento o, en su caso, llegar a un acuerdo sobre tales medidas.

Las consultas indígenas se realizarán de conformidad con principios y normas que garanticen el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos en esta Constitución.

Cuando la medida administrativa que se pretenda adoptar beneficie a un particular, el costo de la consulta debe ser cubierto por éste.

La persona física o moral que obtenga un lucro por las medidas administrativas objeto de consulta debe otorgar a los pueblos y comunidades indígenas un beneficio justo y equitativo, en los términos que establezcan las leyes aplicables.

Los pueblos y comunidades indígenas son los únicos legitimados para impugnar, por las vías jurisdiccionales establecidas, el incumplimiento del derecho reconocido en esta fracción. La ley de la materia regulará los términos, condiciones y procedimientos para llevar a cabo la impugnación.<sup>90</sup>

Se ha reiterado que esta reforma Constitucional federal es más benéfica porque maximiza ese derecho de los pueblos y comunidades indígenas; la reciente reforma constitucional estatal no retoma algunos aspectos relevantes de aquella, tales como: la precisión de la finalidad de la consulta y la forma en que se realizará.

Quién deberá cubrir el costo de las consultas sobre medidas administrativas; la obligatoriedad de otorgar un beneficio justo y equitativo a los pueblos y comunidades indígenas para quién obtenga un lucro de las medidas administrativas; y la limitante para que únicamente los pueblos y comunidades indígenas sean quienes puedan impugnar el derecho a la consulta; esto último, es un acierto que no se haya considerado en la reforma estatal, por ser notoriamente en perjuicio de los pueblos y comunidades indígenas, debido a que no podrán ser defendidas o representadas por

---

<sup>90</sup> Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/cpeum.pdf>. Fecha de consulta: 30 de diciembre de 2024.

los organismos encargados de la defensa y protección de los Derechos Humanos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos locales en la materia.

Recordemos que estos organismos han promovido acciones de inconstitucionalidad por transgredirse el derecho a la consulta, principalmente en la adopción de medidas legislativas, tanto a nivel federal como local, es fundamental recordar que las acciones solamente pueden ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma, lo cual, es inconcebible dado que en la actualidad existen vicios en la publicidad de las normas, no existe mecanismo que garantice una publicidad inmediata, accesible y del dominio de los pueblos y comunidades indígenas, para que en ese lapso puedan promover la impugnación del acto que no fue consultado y defender plenamente su derecho a la consulta.

Retomando que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, es un derecho plenamente reconocido en el Estado de Michoacán, que requiere estar establecido en una norma secundaria garante de ese derecho y establecer un procedimiento para su ejercicio y defensa, es decir, las garantías secundarias, como las llamaría Nogueira citando a Ferrajoli,<sup>91</sup> máxime que la propia Constitución del Estado, en el mismo artículo 3 Constitucional, en su último párrafo, refiere que las leyes establecerán los medios, formas y términos para garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

En ese tenor, consideramos que una de las leyes que deben garantizar el ejercicio del derecho a la consulta para la adopción de medidas legislativas es precisamente la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, por ser la norma jurídica que tiene por objeto establecer las bases para la

---

<sup>91</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, Teoría y dogmática de los derechos fundamentales, UNAM, México, 2003, p. 101 y 102. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1094/13.pdf>  
Fecha de la consulta: diciembre de 2020.

organización, funcionamiento y procedimientos del Congreso del Estado; es decir, rige el procedimiento de la función legislativa y, por ende, la adopción de medidas legislativas.

Por esta razón analizamos el proceso legislativo michoacano y sus etapas, para identificar la garantía de ese derecho. Sin embargo, al estudiar esa norma jurídica, detectamos que en ninguna de las etapas del proceso legislativo se prevé el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas, resultando evidente la omisión legislativa. Mientras no se garantice el pleno ejercicio del mismo, la situación del derecho a la consulta seguirá siendo imperfecta e inconclusa en el proceso legislativo michoacano.

En el contexto nacional estamos en la misma situación e incluso el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del día 10 de junio de 2020, resolvió a favor de la comunidad indígena de San Sebastián Tutla, Oaxaca, contra la omisión legislativa por las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, para emitir la ley que reglamente la consulta previa, libre, informada y de buena fe, con base en la obligación que deriva del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y además dar cumplimiento con el segundo transitorio del Decreto por el que se reforma el artículo 2 de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.<sup>92</sup>

Esta resolución conlleva la obligación del Poder Legislativo Federal de legislar en materia del derecho de consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, sin que al momento se haya dado cumplimiento con el mandato judicial y esa disposición transitoria.

---

<sup>92</sup> Disponible en: <file:///C:/Users/user/Desktop/SENTENCIA%20AMPARO%20CONSULTA%20PUEBLOS%20SCJN.pdf>. Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2023.

A fin de sustentar el pleno reconocimiento del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, en el siguiente Capítulo analizaremos el contexto jurídico internacional, nacional y local.

## **Capítulo 2**

### **Normatividad vigente del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas, en el proceso legislativo michoacano**

SUMARIO: 2.1. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo. 2.2. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 2.3. Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. 2.4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2.5. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. 2.6. Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. 2.7. Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana en el Estado de Michoacán de Ocampo. 2.8. Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. 2.9. Reglamento de Comisiones y Comités. 2.10. Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas.

El derecho a la consulta para la adopción de medidas legislativas de los pueblos y comunidades indígenas es reconocido en primera instancia en el ámbito internacional y posteriormente en el ámbito nacional y finalmente en el estatal. Su reconocimiento y evolución ha sido paulatina, debido a que aún prevalece la omisión legislativa tanto a nivel federal como local, legislaciones que distan del reconocimiento que se ha hecho por la comunidad internacional.

A través de este Capítulo, analizaremos la normatividad vigente del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas para la adopción de medidas legislativas en el proceso legislativo michoacano, por lo que, en primera instancia, se hace referencia a ese reconocimiento que previamente hacen los instrumentos legales de corte internacional.

Los instrumentos internacionales relativos al derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se destacan en tres instrumentos fundamentales: En primera instancia, ubicamos el Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

## **2.1. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo**

Al concluir la Segunda Guerra Mundial, la Comunidad Internacional se enfocó en reconstruir el compromiso internacional por la paz entre las naciones, la dignidad y el respeto a los derechos humanos. En ese contexto, el 26 de junio de 1945, en San Francisco, se firma la Carta de las Naciones Unidas.<sup>93</sup> Al convenirse la creación de la organización internacional denominada Naciones Unidas, y con la responsabilidad, entre otros, de realizar la cooperación internacional para el desarrollo y el estímulo

---

<sup>93</sup> El preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, establece: Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad. Texto disponible en:

<https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text>

Fecha de la consulta: 18 de julio de 2021.

del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. De ese compromiso internacional, se celebró la Asamblea General de las Naciones Unidas, en París, el 10 de diciembre de 1948, en la cual, se proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como una idea común para todos los pueblos y naciones, entre otros aspectos, tomó en consideración la obligación de los Estados Miembros, para asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; estableciéndose en sus dos primeros artículos fundamentalmente: todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y toda persona tiene todos los derechos proclamados en la Declaración.

Estos antecedentes han sido la base fundamental e inspiradora de la comunidad internacional para proclamar, celebrar y convenir, Declaraciones, Tratados, Convenios, Pactos u otros en el marco de esa cooperación internacional por el respeto a la dignidad y los derechos humanos de toda persona. Entre esos instrumentos internacionales se destacan: El Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1957 y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado en Ginebra, Suiza, el 27 de junio de 1989, ambos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo, reflejándose en ambos instrumentos el interés y preocupación por la situación vulnerable y abusos hacia los pueblos indígenas y tribales.

Además del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, en lo sucesivo “Convenio 169 de la OIT”, se expidieron otros relevantes, como: el Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los

Derechos de los Pueblos Indígenas, los cuales, fueron adoptados, al haberse observado en varias partes del mundo que los pueblos indígenas y tribales, no gozaban de los mismos derechos que el resto de la población, es por ello, que a través de su contenido se reconocen que son titulares de derechos humanos y, se establece la obligatoriedad para las Naciones el tutelar, proteger, defender y armonizar su legislación de acuerdo a los parámetros establecidos en los mismos.

El Estado Mexicano ha sido omiso en gran parte de esos instrumentos, pues aún no se han cumplido varios de los compromisos asumidos ante la comunidad internacional en materia de derechos de los pueblos indígenas. En un primer momento, identificamos la falta de la armonización legislativa nacional con lo establecido en los Tratados Internacionales, a pesar de que el artículo 1 de la Constitución Mexicana establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales. Disposición que no ha sido vasta para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos reconocidos a los pueblos indígenas, como el derecho a la consulta previa, libre e informada antes de la adopción y aplicación de medidas administrativas y legislativas.

De acuerdo al citado precepto constitucional, es norma vigente en el país, lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT, al haber sido aprobado por el Senado de la República el 11 de julio de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990.

Ratificado por México el 13 de agosto de 1990; depositado ante la Dirección General de la Organización Internacional del Trabajo el día 5 de septiembre de 1990.

El Decreto promulgatorio del Convenio 169 de la OIT, se emitió el 25 de septiembre de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991; y entró en vigor el día 5 de septiembre de 1991, según artículo 38, apartado 2 del

Convenio.<sup>94</sup>

El Convenio 169 de la OIT establece derechos de los pueblos indígenas y tribales, principios y obligaciones que deberán adoptar los gobiernos para respetar y atender las condiciones sociales, culturales, políticas y económicas de los pueblos considerados indígenas en términos del mismo Convenio; consta de diez apartados relativos a la Política General, Tierras, Empleo, Formación Profesional, Artesanal, Seguridad Social y Salud, Educación y Medios de Comunicación, Contactos y Cooperación a través de fronteras, administración, disposiciones generales y finales.

De este cuerpo normativo emana el derecho fundamental de los pueblos indígenas para ser consultados, sobre las decisiones administrativas y legislativas que les sean de su interés y afectación.

El derecho a la consulta para la adopción de medidas administrativas se establece en la mayor parte de sus preceptos; y respecto al derecho a la consulta para la adopción de medidas legislativas, se establece este derecho en los artículos 6 y 7.

El Artículo 6 del Convenio en comento, en esencia, es fundamental su contenido para la materia de esta investigación, al referir que les constriñe a los gobiernos:

- a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Esta disposición, en principio, reconoce el derecho que tienen los pueblos indígenas a ser consultados, para que sean preservados todos sus derechos humanos y libertades fundamentales y conservar sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.

---

<sup>94</sup> Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Convenio\\_169\\_PI.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf)

Fecha de consulta: 15 de mayo de 2024.

En consecuencia, establece la obligatoriedad del gobierno para que realice esa consulta mediante procedimientos apropiados; esta disposición implica en principio que se establezca un proceso para llevar a cabo esa consulta; las fases o etapas del proceso deben estar previamente establecidas por autoridad competente y que considere la participación de los pueblos indígenas para que sean apropiados, es decir, que atiendan sus circunstancias, tradiciones, condiciones sociales, educativas, climáticas y geográficas. Asimismo, debe de contener los medios necesarios para que participen libremente y equitativamente con otros sectores de la sociedad.

Los procedimientos de consulta deberán ser realizados a través de sus instituciones representativas; correspondiendo al Gobierno realizar esa consulta a través de una institución que sea descentralizada del mismo Gobierno, para garantizar la imparcialidad en el proceso, la actuación de buena fe del Gobierno, generar confianza en los resultados que obtenga de la consulta y velar por el interés del Estado y de los pueblos y comunidades indígenas.

Al considerar que el mismo Convenio 169 de la OIT establece en su Artículo 7, apartado 1, los pueblos interesados deberán tener el derecho a decidir sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

El precepto en cita, establece el derecho a decidir, mediante el proceso de la consulta para la adopción de medidas legislativas, pese a que no toda medida les pueda afectar directamente, porque puede traer consigo un notable beneficio, por lo que podría considerar innecesaria la consulta, pues de un beneficio, sin embargo, debemos tener claro que puede ser considerado un daño, afectación o perjuicio, por causar una alteración a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual,

tierras o recursos naturales, y por ende, se podría considerar que atenta con los derechos y principios establecidos en el Convenio 169 de la OIT, incluso el mismo precepto 6 del Convenio, refiere que las consultas deberán realizarse, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Hacemos mayor énfasis en las medidas legislativas que en las administrativas, en virtud de que las primeras son la materia de la presente investigación, de las cuales abundaremos más adelante.

El Convenio 169 de la OIT, en su Artículo 34, complementa y da fortaleza a las disposiciones referidas y al resto de las contenidas en el Convenio, al señalar que la naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.

Dicha disposición general permite a los Estados partes establecer sus propias medidas a fin de dar cumplimiento al mismo; sin embargo, esa flexibilidad concedida no implica el desacato o postergar su cumplimiento a tal grado de llegar a la omisión de sus disposiciones, como sucede en el Estado Mexicano, que aún no se garantiza el ejercicio de algunos de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, como es el caso del derecho a la consulta para la adopción de medidas legislativas y administrativas que les pudieran afectar, y por ende. Ante esa omisión, no ha cumplido con sus deberes y obligaciones internacionales, al no permitir la vigencia plena del Convenio 169 de la OIT.

## **2.2. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en sesión plenaria celebrada el 13 de septiembre de 2007, aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El Estado Mexicano se adhirió en sentido afirmativo a la Declaración.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en lo sucesivo, “Declaración de la ONU”, es un instrumento que reconoce que los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.<sup>95</sup>

En ese contexto, los derechos de los pueblos indígenas han quedado preservados por la tutela internacional, reconociendo además otro derecho fundamental que es la libre determinación, para que ellos sean quienes determinen su condición política, desarrollo económico, social y cultural. Tal determinación debe ser reconocida, respetada y garantizada por los Estados, a través del respeto y cumplimiento de sus obligaciones ante los pueblos indígenas, implicando el respeto a sus derechos, la consulta y cooperación de los pueblos y comunidades.

La Declaración de la ONU establece en su Artículo 19, la obligatoriedad para los Estados de celebrar las consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. Disposición que es refrendada en el Artículo 38 de la misma Declaración.

El derecho a la consulta de los pueblos indígenas es previamente reconocido por el Convenio 169 de la OIT, mismo que es retomado por la Declaración de la ONU, que a diferencia de aquel instrumento normativo primario, la Declaración establece elementos sustanciales que le corresponde tomar en consideración a los gobiernos al momento de practicar la consulta a los pueblos indígenas, misma que deberá realizarse para obtener el consentimiento libre, previo e informado, para la adopción

---

<sup>95</sup> Artículo 1, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Disponible en: [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)  
Fecha de la consulta: mayo de 2020.

de medidas de carácter administrativo y legislativo.

Las medidas legislativas deberán de ser consultadas, mediante un procedimiento establecido y aplicado por autoridad representativa, tanto de los pueblos y comunidades indígenas como del Estado, que garantice la actuación de buena fe del Gobierno.

Este cuerpo normativo retoma los derechos de los pueblos indígenas establecidos principalmente en el Convenio 169 de la OIT. Por su reciente expedición, contiene una mejor estructura y redacción de mayor comprensión de su contenido; incluso contiene aspectos de avanzada con respecto al Convenio, en virtud, de que amplía la gama de los principios y elementos que se deben aplicar en una consulta a los pueblos indígenas, previo a la adopción de medidas legislativas. Sin embargo, es omisa, en cuanto a los programas que deben prever la proposición de las medidas legislativas, las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos indígenas, que refiere el artículo 33, apartado 2, del citado Convenio 169.

La Declaración de la ONU, fue adoptada, tomando en consideración que, los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses; es por ello, que su contenido prevé diversos derechos y libertades, entre muchos otros, se establece el derecho a la libre determinación política, para decidir sobre su desarrollo económico, social y cultural; autonomía o autogobierno; conservar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales; conservar sus tierras; el derecho a participar en la adopción de decisiones en cuestiones que afecten a sus derechos, estos son solo algunos derechos de los pueblos indígenas que, propician y dan origen al pluralismo

jurídico;<sup>96</sup> situación que denota la urgente necesidad de respetar, reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas, originados por sus estructuras políticas, económicas y sociales, usos y costumbres, culturas, historia, educación, religión y cosmovisión, principalmente de los derechos a sus tierras, territorios y recursos.

La Declaración de la ONU es relevante y complementa las disposiciones del Convenio 169 de la OIT; sin embargo, es un Instrumento Internacional más incumplido por el Estado Mexicano, debido a que, a casi dieciocho años de haberse adherido a la Declaración, sus disposiciones aún no se armonizan en su totalidad con el derecho interno del Estado Mexicano, pues sigue siendo un asunto pendiente en la agenda legislativa federal y estatal el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.

Dicha disposición general permite a los Estados partes establecer sus propias medidas a fin de dar cumplimiento al mismo, sin embargo, esa flexibilidad concedida no implica el desacato o postergar su cumplimiento a tal grado de llegar a la omisión de sus disposiciones, como sucede en el Estado Mexicano, que aún no se garantiza el ejercicio de algunos de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, como es el caso del derecho a la consulta para la adopción de medidas legislativas que les pudieran afectar.

---

<sup>96</sup> El pluralismo jurídico, es la negación de que el estado sea exclusivo y única fuente de todo el derecho, ya que se da prioridad a la producción normativa generada por las diversas instancias de la vida social. Esto significa que junto al sistema estatal viven otros sistemas autónomos e independientes que operan de forma paralela y alterna. El pluralismo jurídico da igual validez a la multiplicidad de expresiones o prácticas jurídicas en un mismo espacio sociopolítico, interactuados por conflictos o consensos, pudiendo ser oficiales o no, y teniendo su razón de ser en las necesidades existenciales, materiales y culturales. Concepto tomado de la obra de: Contreras Acevedo, Ramiro y Sánchez Trujillo, María Guadalupe, *El Artículo 2 Constitucional ¿pluralismo jurídico en México?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 627. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3455/27.pdf>  
Fecha de la consulta: 18 de julio de 2021.

### **2.3. Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas**

La Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, en lo sucesivo “Declaración Americana”, es aprobada en Sesión Plenaria de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), celebrada el 15 de junio de 2016, en Santo Domingo, República Dominicana se convierte en el primer documento americano en materia de derechos de los pueblos indígenas, aprobado por los Estados Miembros de la OEA, entre ellos el Estado Mexicano. Al igual que el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU, reconoce los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de los pueblos indígenas.

El proceso de negociaciones para la aprobación de la Declaración América fue muy largo, debido a que transcurrieron 17 años de la primera reunión de la OEA, celebrada en 1999 en Washington, cuyo objeto era desarrollar una Declaración América sobre los Pueblos Indígenas.

La Declaración Americana, en su artículo I, apartados 1 y 2, establece que la Declaración se aplica a los pueblos indígenas de las Américas, indicando que, la autoidentificación será un criterio fundamental para determinar a quiénes se aplica la Declaración. Los Estados deben respetar esa autoidentificación ya sea de forma individual o colectiva, conforme a las prácticas e instituciones de cada pueblo.

Asimismo, en su artículo VI, se establece que los pueblos indígenas tienen derechos colectivos indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral, implicando al Estado la obligación de respetar su actuar colectivo, sistemas o instituciones jurídicos, sociales, políticos y económicos; culturas, creencias espirituales, lenguas e idiomas, tierras, territorios y recursos. Elementos que pretenden proteger y preservar su existencia, desarrollo y sobrevivencia; de ahí la importancia de que cualquier aspecto de estos, que pretenda modificar, atender o alterar el Estado, se les debe consultar, a fin de que otorguen su consentimiento ante

una medida legislativa o administrativa que se pretenda adoptar y que pudiera afectarles.

El Artículo XXIII, apartado 1, de la Declaración Americana establece el derecho de los pueblos indígenas a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas.

Asimismo, se establece en el apartado 2 del Artículo XXIII, la obligación de los Estados a celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Estas disposiciones están homologadas a los instrumentos internacionales que abordamos inicialmente, no contienen elementos adicionales en torno al derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, a pesar de que existe una importante presencia de los pueblos indígenas en las Américas, y su contribución al desarrollo, pluralidad y diversidad cultural es fundamental para el desarrollo de las naciones. Esta Declaración Americana no aporta derechos adicionales a los pueblos indígenas u obligaciones a los gobiernos para garantizar su bienestar, desarrollo y el respeto a sus derechos e identidad.

La Declaración Americana en el ámbito internacional tiene un impacto significativo; sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido opinión sobre el valor de la Declaración,<sup>97</sup> al sostener que: "La Declaración Americana

---

<sup>97</sup> Tomado de:

constituye, en relación con la Carta de la Organización, una fuente de obligaciones internacionales, a la luz de su artículo 29, no obstante que el instrumento principal que rige para los Estados Partes en la Convención es esta misma, no por ello se liberan de las obligaciones que derivan para ellos de la Declaración por el hecho de ser miembros de la OEA, y concluyó señalando que, a pesar de que la Declaración no sea un tratado, no lleva entonces, a la conclusión de que carezca de efectos jurídicos, ni a la de que la Corte esté imposibilitada para interpretarla, precisando que fortalece el Sistema Interamericano en beneficio de los pueblos indígenas, al establecer un nuevo esquema para las relaciones entre los Estados y esas poblaciones, y fundamentalmente reconocer el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía, libre-determinación y las tierras; estableciendo la obligación de los Estados a consultarlos para obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier tipo de proyecto de infraestructura que afecte a sus territorios y para adoptar medidas legislativas; compromisos asumidos por el Estado Mexicano que aún no se materializan, debido a que aún no se ha llevado a cabo la armonización legislativa interna con la Declaración Americana y otros instrumentos internacionales, ni se ha puesto en práctica los derechos reconocidos por estos.

## **2.4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

El Derecho a la Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas, tiene su origen y sustento en los instrumentos internacionales, como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Considerando que el Convenio 169 de la OIT entró en vigor en México el 5 de septiembre de 1991, las obligaciones adquiridas no fueron incluidas al marco jurídico nacional pronto, sino que se postergaron hasta casi once años después de su entrada en vigor. Se logró esa incorporación en la Constitución Federal gracias a los diversos movimientos de lucha constante de los pueblos y comunidades indígenas, que resultaron con gran éxito los suscitados entre los años 1980 y 1990 en todo el país, con mayor auge en el Estado de Chiapas, de los cuales se ha hecho referencia en el Capítulo Primero de la presente investigación.

Los movimientos indígenas se abanderaban de causas justas y de reconocimiento a los derechos humanos de sus pueblos, sin embargo, el Estado Mexicano ha tenido una deuda con esta población, que además de atender esas demandas sociales, le corresponde cumplir con las disposiciones establecidas en el Convenio 169 de la OIT.

Ante ese contexto, era impostergable reconocer los derechos de los pueblos indígenas. Es así que, el 28 de enero de 1992, se publica el Decreto por el que se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>98</sup>, para reconocer que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada en los pueblos indígenas. Representó un avance significativo y sin duda un gran logro para los pueblos y comunidades indígenas; sin embargo, aún seguía prevaleciendo una gran deuda del Estado Mexicano hacia esa población, debido a que únicamente se hizo el reconocimiento de su existencia, más no de sus derechos humanos establecidos en los Instrumentos Internacionales ya referidos, entre otros, el derecho a la consulta para la adopción de medidas legislativas y administrativas.

---

<sup>98</sup> Decreto por el que se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 28 de enero de 1992. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2016-12/00130016.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130016.pdf)  
Fecha de consulta: 20 de junio de 2024.

La reforma de 1992 consistió en establecer que la composición pluricultural de la Nación mexicana, sustentada en sus pueblos indígenas, indicando además que en la Ley se establecerá lo relativo a la protección y el desarrollo de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos, formas de organización y el acceso a la jurisdicción del Estado.

La reforma es trascendental, pues por primera vez, se hacía ese reconocimiento constitucional que la Nación Mexicana está compuesta también por esos pueblos indígenas, que son parte de una misma y única Nación; pues la propia Constitución de 1917, desde su expedición, a todos los ciudadanos mexicanos otorgó esa igualdad jurídica, sin admitir y reconocer la existencia de los pueblos indígenas, tal omisión, era en su perjuicio, al no garantizar el respeto a sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social; situación que los ponía en desventaja frente a cualquier ciudadano mexicano; es a partir de esta reforma, que el Estado Mexicano asume el encargo de proteger los derechos de los pueblos indígenas y de promover su desarrollo social.

Pese al reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas, seguía prevaleciendo una gran deuda del Estado Mexicano, debido a que en dicha reforma se hacía un reenvío a la Ley, con el fin de que en esa norma se estableciera lo relativo a la protección y promoción de su desarrollo, Ley que no ha sido expedida hasta este momento.

Aunado a lo anterior, en las disposiciones transitorias, no establecía la obligatoriedad del Poder Legislativo, tanto federal como estatal, a realizar las reformas necesarias para armonizar la disposición constitucional con el marco normativo federal y local; quedando así un reconocimiento ambiguo, pues trasladó la parte sustantiva de la reforma a la “ley”, que aún en día no existe.

Nueve años más tarde, se emite una nueva reforma en la materia, para reformar por segunda ocasión el artículo 4 de la Constitución Mexicana, para derogar el contenido del primer párrafo y trasladar parte de su contenido al artículo 2 de la misma Constitución.

En ese tenor, se expide un Decreto, por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1, se reforma el artículo 2, se deroga el párrafo primero del artículo 4; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>99</sup> mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto de 2001.

Respecto a la reforma del artículo 1 de la Constitución Mexicana, en el segundo párrafo, adopta textualmente el contenido del Artículo 2 Constitucional establecido por el Constituyente de 1917, es decir, no hay un aporte adicional, únicamente se reubicó y trasladó el texto que ya era vigente antes de la reforma, relativo a la prohibición de la discriminación por origen étnico, entre otra circunstancia o preferencia que atentara contra la dignidad humana. La adición de este tercer párrafo no era materia indígena exclusivamente, pues protegía a otros sectores vulnerables, como a las personas con discapacidad, aunque erróneamente la entonces reforma refería a capacidades diferentes, pero no es materia de nuestro estudio, por lo que no abundaremos más; así mismo, la reforma consideró a otros sectores en condición social, política, cultural o física. Su objetivo primordial era prohibir la discriminación que atentara contra la dignidad, los derechos y libertades de las personas.

---

<sup>99</sup> Disponible en:

[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2016-12/00130168\\_1.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130168_1.pdf)

Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024.

A su vez, el artículo 2 de la Constitución Mexicana, retomó del texto vigente en el artículo 4 lo relativo a que nuestro país tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas, los cuales son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; e indicó que la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

El Decreto de reforma del 2001 también estableció que son comunidades integrantes de un pueblo indígena aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. Representando un gran aporte, pues no existía el referente para identificar a ese grupo social, es decir, a los pueblos y comunidades indígenas.

Se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, el cual se ejercerá en un marco normativo que garantice la autonomía y asegure la unidad nacional, por lo que el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

Sustancialmente, la Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, autonomía para decidir sobre sus formas de convivencia, organización social, económica, política y cultural; aplicar sus sistemas normativos, sujetándose a los principios de la propia Constitución General; elegir a sus autoridades o representantes para ejercer su forma de gobierno; preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y elementos que constituyan su cultura e identidad; la preservación de sus tierras, propiedad y tenencia de estas; el uso y disfrute de los recursos naturales; elegir

representantes ante los ayuntamientos.

Además, cedió a las entidades federativas la gran responsabilidad de establecer en sus constituciones y leyes estatales el reconocimiento y regulación de esos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Adicionalmente estableció una serie de obligaciones tanto para la Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer instituciones para diseñar las políticas necesarias que hagan efectivos los derechos que se estaban reconociendo en el mismo precepto, así como el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, previo consenso de estos; en el mismo sentido, se puntualizaron las obligaciones de las autoridades del Estado, encaminadas para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, en torno a este segundo apartado, se impone nuevamente la obligación, tanto de la Cámara de Diputados, las legislaturas locales y ayuntamientos, de prever las partidas específicas destinadas al cumplimiento de las obligaciones en los presupuestos de egresos de su respectivo ámbito de competencia, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas.

En cuanto al artículo 4 Constitucional, ya se había comentado, la reforma a este precepto consistió en la derogación del primer párrafo, cuyo contenido se había adicionado en la reforma de 1992, texto que fue trasladado al artículo 2º Constitucional.

Respecto a la reforma al artículo 18 de la Constitución Mexicana, consistió en la adición de un sexto párrafo, para establecer la reintegración y readaptación de los sentenciados. En el sentido literal de este fragmento constitucional, se puede advertir que no se trata propiamente de los derechos de los pueblos indígenas, sino de todo

mexicano o mexicana que se encuentra recluido en un centro de readaptación social, ahora establecimientos penitenciarios; que, por supuesto, toda persona indígena, al ser mexicano, en tales circunstancias, tiene el derecho a hacer valer esa prerrogativa establecida en la Carta Magna. Es así que esta reforma acoge a ese derecho a las personas de los pueblos indígenas; sin embargo, no forma parte de la materia de esta investigación.

Finalmente, la reforma del 2001 adicionó un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Mexicana, para establecer que las comunidades indígenas, en su ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse. Aunque la propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), pretendía modificar la fracción IX, para que se reconociera a las autoridades de los pueblos indígenas como entidades de derecho público.<sup>100</sup>

La intención evidente del legislador era garantizar el derecho de asociación de los pueblos indígenas, pero únicamente a nivel municipal, es decir, se permitía y reconocía un derecho para coordinarse con las autoridades municipales, y además se les reconocía el derecho de asociación; vemos, que el primero de los mencionados está evidentemente limitado, puesto que la misma Constitución establece en su artículo 115 que la base de la división territorial de los estados es el municipio libre. Bajo este esquema, no caben otras entidades públicas o poderes verticales o intermedios, pues en la fracción I, del mismo artículo, indica que no habrá autoridad intermedia entre el Ayuntamiento Municipal y el Gobierno del Estado. Esta reforma, evidentemente, impide a los pueblos indígenas tener ese acercamiento con un Poder del Estado, puesto que únicamente les permite estar organizados para coordinarse con la autoridad municipal, autoridad que no le corresponde la función legislativa. En consecuencia, ese reconocimiento le impide

---

<sup>100</sup> Carbonell, Miguel, Constitución y derechos indígenas: introducción a la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001. Comentarios a la Reforma Constitucional en materia indígena. Serie de Estudios Jurídicos, número 32, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 43.

acceder al Poder Legislativo para que sean escuchadas sus propuestas, planteamientos y demandas, previo a la adopción de medidas legislativas.

Además de esas reformas constitucionales, en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, complementadas con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, en materia de derechos humanos, son fundamentales, debido a que, el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hace un reconocimiento implícito para proteger los derechos humanos contenidos en todos los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano ha sido parte y ratificado; por lo que a partir de esta disposición, quedan implícitas las disposiciones contenidas el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y demás instrumentos internacionales, en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas. En ese contexto, la reforma Constitucional, al establecer que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los Tratados Internacionales en la materia, da un reconocimiento a la progresividad de los derechos humanos mediante el principio *pro persona* en la aplicación de las normas jurídicas que favorezcan y brinden mayor protección, como es el caso de los pueblos y comunidades indígenas.

El Artículo 2 Constitucional, vuelve a ser modificado en el 2015,<sup>101</sup> para ahora reformar la fracción III, del apartado A, con la finalidad de precisar que, en el marco del derecho a la elección de sus autoridades o representantes para su gobierno interno, derecho que ya se les había reconocido, con esta reforma, se enmendó que deber garantizarse que las mujeres y los hombres indígenas ejerzan su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; acceder y desempeñar cargos

---

<sup>101</sup> Decreto por el que se reforma la fracción III, del Apartado A, del Artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de mayo de 2015, disponible en:

[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2016-12/00130239.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130239.pdf)

Fecha de consulta: 24 de mayo de 2024.

públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, adicionalmente se establece la prohibición de que, en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. Reforma que estableció en su artículo segundo transitorio la obligatoriedad de las legislaturas locales de armonizar la Constitución y la legislación local de su respectiva entidad.

La reforma del 2016,<sup>102</sup> al artículo 2 de la Constitución Mexicana, no alteró en esencia su alcance, ni trastocó algunos de los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, pues era en materia de la reforma política de la Ciudad de México, y lo que se modificó fue la enmienda de esa Ciudad.

La reforma constitucional del 6 de junio de 2019,<sup>103</sup> consistió en modificar, entre otros preceptos constitucionales, la fracción VII del Apartado A, del artículo 2 de la Constitución Mexicana, para que sea observado el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables al momento de llevar a cabo las elecciones de sus municipios con población indígena.

Respecto a la reforma del 9 de agosto de 2019,<sup>104</sup> se adicionó el Apartado C, al Artículo 2 Constitucional, para reconocer a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la

---

<sup>102</sup> Decreto por el que se reforma diversos artículos, entre ellos el artículo 2º, Apartado A, fracción III y Apartado B, párrafo primero, y párrafo segundo, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario oficial de la Federación del 29 de enero de 2016, disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2016-12/00130245\\_36.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130245_36.pdf) Fecha de consulta: 24 de mayo de 2024.

<sup>103</sup> Decreto por el que se aprueba la reforma al Apartado B, párrafo primero, y párrafo segundo, fracción IX, del Artículo 2º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 2019, disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2019-09/06062019\\_7.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2019-09/06062019_7.pdf). Fecha de consulta: 24 de mayo de 2024.

<sup>104</sup> Decreto por el que se adiciona el Apartado C, al Artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2019, disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2019-09/09082019\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2019-09/09082019_0.pdf). Fecha de consulta: 24 de mayo de 2024.

composición pluricultural de la Nación. Concediéndoles así los derechos que habían sido reconocidos con anterioridad a los pueblos y comunidades indígenas, con la finalidad de que se garantice su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

Finalmente la reciente reforma constitucional federal, en materia de pueblos y comunidades indígenas, del 30 de septiembre de 2024,<sup>105</sup> que en esencia reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio; fortalece el reconocimiento de la jurisdicción indígena y sus sistemas normativos; asimismo establece el derecho a la protección y desarrollo de su patrimonio cultural, material e inmaterial, que comprende todos los elementos que constituyen su cultura e identidad; reconoce la propiedad intelectual colectiva; refrenda el derecho a participar en la construcción de los modelos educativos con base en sus culturas, lenguas y métodos de enseñanza y aprendizaje; además considera el desarrollo y promoción de la medicina tradicional y el derecho al desarrollo integral con base en sus formas de organización económica, social y cultural; por primera vez, se reconoce e incorpora el derecho de los pueblos y comunidades indígenas, a ser consultados sobre las medidas legislativas o administrativas que se pretendan adoptar,<sup>106</sup> cuando estas puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, con la finalidad de obtener su consentimiento o, en su caso, llegar a un acuerdo sobre tales medidas.

Además, se precisa que las consultas indígenas se realizarán de conformidad con principios y normas que garanticen el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos en esta Constitución; de igual forma, se maximiza ese derecho, para que cuando la medida administrativa que se

---

<sup>105</sup> Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2024-10/0030092024\\_4.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2024-10/0030092024_4.pdf). Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2024

<sup>106</sup> Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/947760/DOF-2024-09-30-VES-SG.pdf>. Fecha de consulta 1 de diciembre de 2024.

pretenda adoptar beneficie a un particular, el costo de la consulta debe ser cubierto por éste; además se establece que, la persona física o moral que obtenga un lucro por las medidas administrativas debe otorgar a los pueblos y comunidades indígenas un beneficio justo y equitativo, finalmente se precisa que los pueblos y comunidades indígenas son los únicos legitimados para impugnar, por las vías jurisdiccionales el incumplimiento de este derecho reconocido.

En ese tenor se amplían las obligaciones que les corresponden a las autoridades de la federación, estados y municipios para garantizar el pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución. Por lo que respecta al derecho a la consulta, materia de la presente investigación, se estableció como obligación para esas autoridades celebrar las consultas y la cooperación de buena fe con los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno.<sup>107</sup>

Ahora bien, teniendo en cuenta que el objetivo del presente Capítulo, es analizar la normatividad vigente del derecho a la consulta de los pueblos indígenas para la adopción de medidas legislativas de los asuntos que les afecte, en el proceso legislativo michoacano, consideramos necesario analizar la Norma Suprema del país por ser el marco referencial que establece las normas de actuación de cada Poder Público de los estados, por lo que se estudiará y analizará sus preceptos 71, 72 y 116, referentes los primeros al proceso legislativo federal y el tercero contiene las normas de actuación de los Poderes de los Estados, sin encontrar parámetros, normas, bases o etapas que deben regir el procedimiento legislativo de las entidades federativas, y por ende el proceso legislativo michoacano.

---

<sup>107</sup> Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/947760/DOF-2024-09-30-VES-SG.pdf>. Fecha de consulta 1 de diciembre de 2024.

Por otro lado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce los derechos elementales de los pueblos y comunidades indígenas, entre otros, el derecho a ser consultados sobre las medidas legislativas o administrativas que se pretendan adoptar, al ser materia de la presente investigación, se motivó a extender el análisis de sus reformas y la evolución que han tenido esos derechos, que en resumen las siete reformas constitucionales en materia de pueblos y comunidades indígenas, que abordamos con anterioridad, podemos concluir que el derecho a la consulta, no estaba textualmente integrado al artículo 2 Constitucional, sin embargo, se estableció desde la reforma del 14 de agosto de 2011, el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, de forma limitada, únicamente para consultarles los Planes de Desarrollo de los tres niveles de gobierno, omitiéndose el derecho a la consulta de las medidas legislativas y administrativas, sin embargo, en estricto sentido, pudiera estar inmerso y vigente en nuestro país, por las siguientes razones:

Primera: Desde la reforma al artículo 2 Constitucional del 14 de agosto de 2001, como ya lo habíamos referido, se estableció el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, de forma limitada, únicamente para consultarles los planes de desarrollo de los tres niveles de gobierno, sin precisar el derecho a la consulta para la adopción de medidas legislativas; sin embargo, consideramos que de aquel derecho reconocido estaría inmerso el segundo, toda vez que se estableció que se requería su consentimiento cuando se trate de asuntos que les afectan, es decir, que transgreda el derecho a la libre determinación y su autonomía, lo cual son fines del derecho a la consulta.

Segunda: Recordemos que de acuerdo a la también comentada reforma constitucional del 10 de junio de 2011, en materia de derechos humanos, se hace un reconocimiento implícito para proteger los derechos humanos contenidos en todos los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano ha sido parte y ratificado, a partir de esta reforma y tratándose de los derechos de los pueblos y comunidades

indígenas, quedan implícitas las disposiciones contenidas en el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y demás instrumentos internacionales en la materia, en ese sentido, se estableció la progresividad de los derechos humanos mediante el principio *pro persona* en la aplicación de las normas jurídicas que favorezcan y brinden mayor protección, por lo cual, el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, al ser un derecho reconocido por Instrumentos Internacionales, era vigente sin estar textualmente incorporado a la Constitución, por ser más benéfica para los pueblos y comunidades indígenas. De ahí que ese derecho se reconociera y se hiciera valer en diversas resoluciones jurisdiccionales y recomendaciones del órgano del Estado encargado de la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

La omisión legislativa incurrida por el Poder Legislativo por no incorporar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y no emitir la norma secundaria que garantice su pleno ejercicio, sigue permaneciendo tal omisión si bien es cierto ese derecho es integrado por primera vez al orden constitucional el 30 de septiembre de 2024,<sup>108</sup> aún no existe la norma general que garantice el pleno ejercicio de los mismos.

Demos oportunidad al Congreso de la Unión, que atienda el plazo establecido en el artículo tercero transitorio del decreto en comento, para que expida la ley general de la materia y armonice el marco jurídico de las leyes que correspondan; en el mismo sentido, el Congreso Michoacano tiene el deber de establecer en la Constitución estatal y en las leyes, las bases y mecanismos para asegurar la efectiva observancia de todo lo dispuesto en el artículo 2, en el que se localiza el derecho a la consulta sobre las medidas legislativas y administrativas que se pretendan adoptar.

---

<sup>108</sup> Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2024-10/0030092024\\_4.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2024-10/0030092024_4.pdf)  
Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2024.

De lo anterior, se sostiene que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas de los asuntos que les afecten, no se encuentra garantizado el ejercicio del mismo por la Norma Suprema del país.

## **2.5 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo**

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 2001, estableció la obligatoriedad de las entidades federativas para que se reconociera y estableciera en las Constituciones y leyes estatales, los derechos a los pueblos y comunidades indígenas; y las obligaciones para las autoridades estatales y municipales, disposición que fue atendida por el Congreso local, debido a que transcurrieron once años para reformar la Constitución Estatal en materia de los pueblos y comunidades indígenas; la reforma estatal derivó no de la buena intención del legislador michoacano, sino para dar cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, que promovió la Comunidad Indígena de Cherán.

La Constitución Michoacana desde el 16 de marzo de 2012, a diferencia de la Constitución Federal, establecía el derecho a la consulta, cuando se prevean ejecutar acciones y medidas administrativas o legislativas que los afecten, entre otros derechos.<sup>109</sup> Quedando establecido en el artículo 3, primer párrafo, que: “El

---

<sup>109</sup> Decreto número 391, por el que se adiciona un tercer párrafo al Artículo 2º; se reforman los , párrafos primero y segundo, y se adiciona un tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo , párrafo con XXI fracciones, y un octavo párrafo final al Artículo 3º; 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 de la Constitución Política del: Estado Libre y

Estado de Michoacán tiene una composición multicultural, pluriétnica y multilingüe sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas. Disposición que retoma la esencia del artículo 2 de la Constitución Federal, para reconocer la composición pluricultural y adicionalmente incluye los conceptos de pluriétnica y multilingüe. El primero refiere a la pluralidad de diversos grupos étnicos que existen en el territorio michoacano y respecto al segundo elemento, es referente al reconocimiento de la diversidad del dialecto o lengua.

Asimismo, se reconoció la existencia de los pueblos indígenas, originarios, P'urhépecha, Nahuatl, Hñahñú u Otomí, Jñatjo o Mazahua, Matlatzinca o Pirinda. Además se estableció que las comunidades indígenas son aquellas que se autodeterminan pertenecientes a un pueblo indígena, y se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como personas morales, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para ejercer derechos y contraer obligaciones.

La reforma, instituye por primera vez, en el Estado de Michoacán, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, relativos a: libre determinación, para decidir sobre sus formas internas de gobierno y sus sistemas de participación, elección y organización social, económica, política y cultural, el derecho a la asociación, derechos político-electorales; el derecho a la consulta y a los mecanismos de participación ciudadana; el reconocimiento de sus sistemas normativos, el acceso a la justicia en su propia lengua; protección y conservación de sus tierras y recursos naturales; difundir y promover su patrimonio cultural; ejercicio de la medicina tradicional; reconocimiento, uso, rescate, preservación de las lenguas indígenas; a la educación indígena acorde a su condición; reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres y migrantes indígenas; entre otros.

De esta reforma constitucional estatal, se instituye por primera vez, el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas a que sean consultados cuando se vaya adoptar una decisión tanto administrativa como legislativa que los afecten; implicando así que la consulta debe ser al momento mismo que se pretenda o intente ejecutar una acción o medida; en el ámbito legislativo, requiere ser antes de que se apruebe un decreto o acuerdo legislativo, aunque el artículo 3 de la Constitución Estatal no indica el momento o etapa del proceso legislativo en el que se debe hacer la consulta a los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas, sin embargo es un derecho que debe ser reconocido y respetado, desde el momento de la creación de la norma, como lo establece la Convención Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El artículo 3 de la Constitución local fue nuevamente reformado en el año 2014,<sup>110</sup> para establecer que se garantizarán a los pueblos indígenas los derechos previstos en la Constitución Federal y en los Instrumentos Internacionales, asimismo, se establecieron derechos políticos-electorales, y el derecho a elegir representantes ante los ayuntamientos o las autoridades para sus formas de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad.

La tercera reforma al artículo 3 de la Constitución Michoacana,<sup>111</sup> fue con la pretensión de adicionar en la fracción IV, que al elegir a sus representantes ante los

---

<sup>110</sup> Decreto número 316, Artículo TERCERO del Decreto, se reforman los artículos, 3º párrafo segundo y tercero, 13 párrafo tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo, 21 segundo párrafo, 22, 44 fracción XXIII, 98 párrafo primero, segundo, cuarto y sexto, 98 A y 116 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicado el 25 de junio de 2014, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. Disponible en: <https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2014/06/25/cua-7414.pdf>. Fecha de consulta: 15 de agosto de 2024.

<sup>111</sup> Decreto número 193, Artículo Primero: Se reforma el párrafo cuarto del artículo 1º; la fracción IV del artículo 3; el artículo 8; los párrafos tercero, cuarto y octavo del artículo 13; el párrafo tercero del artículo 20; el artículo 21; la fracción XIV del artículo 60; el párrafo segundo del artículo 69; los artículos 73 y 74; el párrafo cuarto del artículo 95; el párrafo quinto del artículo 96; el párrafo segundo del artículo 97; el párrafo primero del artículo 114; y el artículo 122; y se adiciona un segundo párrafo a la fracción II del artículo 6 y un párrafo segundo al artículo 62 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Disponible en: <https://celem.michoacan.gob.mx/destino/20/A375R772O478fue.pdf>. Fecha de consulta 14 de enero de 2024.

ayuntamientos, deberán observar el principio de paridad de género.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán a finales del 2024 fue sometida a diversas reformas y adiciones, en materia de derechos indígenas y afroamericanos; la cual, fue publicada el 17 de diciembre de 2024, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

La reforma en comento fue denominada por el Legislativo Estatal como reforma en materia de derechos indígenas y afroamericanos; en esa reforma se incurrió en un grave error en su denominación, porque en el texto de la reforma se omitieron los derechos afroamericanos. Inclusive hasta hoy en día no son reconocidos esos pueblos en la Constitución Estatal. La iniciativa que dio origen a esa reforma no recibió modificación alguna, no recibió aportación u observación de algún legislador presente; se aprobó en los mismos términos que se presentó.

Aun y cuando no está vigente y no está publicada en el Periódico Oficial del Estado, además de no haberse considerado disposición alguna que garantice el ejercicio del derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, ni tampoco estableció la obligatoriedad para las autoridades estatales del procedimiento a seguir para garantizar ese derecho indígena, se hace la referencia para complementar el contexto jurídico de la consulta a los pueblos indígenas al cierre de la presente investigación.

Aunado a lo anterior, la reforma estatal en vías de su publicación y vigencia no debe ser considerada homologada con la reforma Constitucional Federal de septiembre de 2024, al menos en la materia de la presente investigación, es decir, al derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, porque ese derecho ya era reconocido desde el 16 de marzo del 2012, en la misma fracción V, por lo que no se trata de un nuevo derecho; se ha señalado que no se trata de una homologación con la Constitución Federal, porque precisamente en la reforma federal de septiembre de 2024, el derecho a la consulta se fortaleció, al establecerse textualmente:

## Artículo 2, Apartado A:

XIII. Ser consultados sobre las medidas legislativas o administrativas que se pretendan adoptar, cuando estas puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, con la finalidad de obtener su consentimiento o, en su caso, llegar a un acuerdo sobre tales medidas.

Las consultas indígenas se realizarán de conformidad con principios y normas que garanticen el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos en esta Constitución.

Cuando la medida administrativa que se pretenda adoptar beneficie a un particular, el costo de la consulta debe ser cubierto por éste.

La persona física o moral que obtenga un lucro por las medidas administrativas objeto de consulta debe otorgar a los pueblos y comunidades indígenas un beneficio justo y equitativo, en los términos que establezcan las leyes aplicables.

Los pueblos y comunidades indígenas son los únicos legitimados para impugnar, por las vías jurisdiccionales establecidas, el incumplimiento del derecho reconocido en esta fracción. La ley de la materia regulará los términos, condiciones y procedimientos para llevar a cabo la impugnación.

## Respecto al apartado B, fracción XV, del mismo artículo 2, establece:

B. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deberán establecer las instituciones y determinar las políticas públicas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, intercultural y sostenible, las cuales deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. Para tal efecto, dichas autoridades tienen la obligación de:

...

XV. Celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos y comunidades indígenas, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que puedan causar afectaciones o impactos

significativos en su vida o entorno, en los términos de la fracción XIII del Apartado A del presente artículo.<sup>112</sup>

A pesar de que son disposiciones vigentes en todo el territorio nacional, no fue considerado esas prerrogativas que complementan y fortalecen el derecho a la consulta, para que estas se realicen de conformidad con los principios y normas que garanticen el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos por la Constitución Federal; asimismo el Legislativo Estatal no consideró que, cuando la medida administrativa que se pretenda adoptar beneficie a un particular, el costo de la consulta debe ser cubierto por éste, asimismo se omitió establecer que cuando la persona física o moral obtenga un lucro por las medidas administrativas objeto de consulta debe otorgar a los pueblos y comunidades indígenas un beneficio justo y equitativo, en los términos que establezcan las leyes aplicables, finalmente lo relativo a que los pueblos y comunidades indígenas son los únicos legitimados para impugnar, por las vías jurisdiccionales establecidas, el incumplimiento del derecho a la consulta. Tal afirmación deriva del contenido del dictamen de las comisiones de Puntos Constitucionales y de Derechos Indígenas y Afromexicanos. Además, no consideró la obligatoriedad que tienen las autoridades estatales y municipales para celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos y comunidades indígenas, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno.<sup>113</sup>

De lo anterior, se sostiene que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas de los asuntos que

---

<sup>112</sup> Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2024-10/0030092024\\_4.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2024-10/0030092024_4.pdf)

Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2024.

<sup>113</sup> Disponible en: <http://congresomich.gob.mx/file/Gaceta-033-%C3%9Anica-05-12-2024-1.pdf>

Fecha de consulta: 30 de diciembre de 2024.

les afecten, en el proceso legislativo michoacano, sigue sin estar garantizado el ejercicio del mismo, por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

## **2.6. Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo**

El 29 veintinueve de junio de 2014 dos mil catorce, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el Decreto número 323, por el que se expide el Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo,<sup>114</sup> con el objeto de reglamentar las normas constitucionales y generales, entre otros rubros, las relativas a los Mecanismos de Participación Ciudadana, establecidos en la ley de la materia.

En su Artículo 29, establece que el Instituto Electoral de Michoacán es un organismo público local, responsable del ejercicio de la función estatal de dirigir, organizar y vigilar las elecciones en el Estado y los procesos de participación ciudadana en los términos de las leyes en la materia; en el desempeño de su función se regirá por los principios de certeza, legalidad, máxima publicidad, objetividad, imparcialidad, independencia, equidad y profesionalismo.

Asimismo, prevé un Título relativo al proceso de los pueblos indígenas y su derecho a elegir autoridades bajo el régimen de usos y costumbres.

Pese a que se establece como uno de los objetivos del Código en comento reglamentar las normas constitucionales en materia de mecanismos de participación ciudadana, no se prevé disposición alguna relativa a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas y administrativas. Sin embargo, la ley de la materia, es decir, la Ley de Mecanismos de Participación

---

<sup>114</sup> Disponible en: <http://congresomich.gob.mx/file/codigo-electoral-2-DE-AGOSTO-DE-2021-1.pdf>  
Fecha de consulta: 15 de julio de 2023.

Ciudadana en el Estado, sí lo considera como mecanismo de participación ciudadana, por lo cual comentaremos en el siguiente tema.

## **2.7 Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana en el Estado de Michoacán de Ocampo**

Mediante Decreto Legislativo número 541, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo del 8 de septiembre de 2015, se expidió la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo.

Ley, que veintiún días después de su publicación en el citado Periódico Oficial,<sup>115</sup> fue reformada para adicionar el Capítulo Segundo al Título Tercero, relativo a la Consulta Ciudadana a Comunidades Indígenas, con el objeto de establecer algunas disposiciones muy generales, relativas a la consulta previa, libre e informada, reconoce que es un derecho derivado de la libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas, disposiciones legales que no han sido aplicadas en el proceso legislativo estatal, cuando se abordan temas de interés o de afectación a los pueblos y comunidades indígenas. El Decreto en comento, adicionó un segundo párrafo al Artículo Tercero Transitorio, para establecer que los entes públicos disponían de un año para emitir las normas relacionadas con ese Capítulo que se adicionó. Ese término fue extenso, al considerar que se debería consultar a la población indígena. A casi diez años de la vigencia de estas disposiciones legales, el Poder Legislativo del Estado no ha emitido la normatividad que le corresponde para su ámbito de competencia, pese a que sus determinaciones legislativas pueden afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; lo mismo sucede con los otros

---

<sup>115</sup> Decreto 564, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el día 29 de septiembre de 2025, Tomo CLXIII, Núm. 4, disponible en: <https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2015/Septiembre/29%20de%20Septiembre%20del%202015/19a-415.pdf>

Fecha de consulta: 21 de enero de 2024

poderes del Estado.

La reforma aludida estableció la obligación del Instituto Electoral de Michoacán de consultar a las comunidades y pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones y órganos representativos propios, teniendo en consideración además su cosmovisión. Omitiendo al legislador, qué debe consultarles esa Autoridad Autónoma; en otras palabras, en la norma en comento, no se precisa que se debe consultar a los pueblos y comunidades indígenas cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

El Instituto Electoral de Michoacán, en cumplimiento a la obligación establecida en la disposición Transitoria, mediante Acuerdo número CG-13/2017, de fecha 6 de junio de 2017,<sup>116</sup> aprobó el Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas; mismo que se estructuró mediante un debido proceso, al haber obtenido el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, sobre el contenido del proyecto de Reglamento; es así que se realizó con pleno respeto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado y respetándose el resultado de la consulta, porque no basta con consultarles, sino de respetar su determinación.

El Reglamento es el único instrumento jurídico que orienta el proceso de consulta, que le corresponde aplicar al propio Instituto Electoral de Michoacán; sin embargo, reiteramos que no hay disposición normativa que, prevea la consulta de los pueblos indígenas en el proceso legislativo michoacano; normatividad que al emitirse, debe

---

<sup>116</sup> Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el 14 de junio de 2017, Tomo CLXVII, Núm. 50, disponible en:

<https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2017/junio/14%20de%20Junio%20del%202017/8a-5017.pdf>

Fecha de consulta: 27 de julio de 2024.

estar armonizada con las etapas que refiere el Reglamento. En virtud de que cada proceso tiene fases específicas, que requieren estar vinculadas, para garantizar los derechos del debido proceso, tanto en el legislativo como en el de consulta.

La Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, en su artículo 73, establece que la autoridad autónoma deberá consultar a las comunidades y pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones y órganos representativos propios, teniendo en consideración además su cosmovisión.<sup>117</sup> La autoridad autónoma, en corresponsabilidad con la comunidad o pueblo indígena, deberá realizar la consulta en todas sus etapas, la que deberá realizarse en su lengua, si así lo solicita la comunidad. La consulta previa, libre e informada y los procesos de designación de autoridades propias de gobierno de los pueblos o comunidades indígenas estarán a cargo del Instituto Electoral de Michoacán, a efecto de que en forma coordinada y corresponsable se establezcan los mecanismos para llevarlos a cabo.

Hoy en día, el mecanismo de consulta de los pueblos y comunidades indígenas es ejercido por ese sector ante el Instituto Electoral del Estado de Michoacán, que si bien no implica la intervención directa del Poder Legislativo para que se realice tal proceso, son debidamente legitimados para dos temas fundamentalmente:

1. Para la designación de sus representantes populares a través de usos y costumbres; y
2. Para la asignación del presupuesto directo.

Mecanismos que pueden ser referentes relevantes para el diseño de la consulta

---

<sup>117</sup> La cosmovisión está íntimamente ligada a la religión, la política, la economía y el medio ambiente; expresa la relación de los hombres con los dioses, establece el orden jerárquico del cosmos, la concepción del cuerpo humano, estructura la vida comunitaria y agrupa el conjunto de los mitos que explican el origen del mundo. Disponible en: [http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.php?num\\_pre=25#:~:text=La%20cosmovisi%C3%B3n%20expresa%20la%20relaci%C3%B3n,explican%20el%20origen%20del%20mundo](http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.php?num_pre=25#:~:text=La%20cosmovisi%C3%B3n%20expresa%20la%20relaci%C3%B3n,explican%20el%20origen%20del%20mundo). Fecha de consulta: 23 de mayo de 2024.

previa, libre e informada para la adopción de medidas legislativas y administrativas.

## **2.8. Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo**

Considerando que se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, cuya estructura y funcionamiento internos se apegarán en lo establecido en la Ley Orgánica que expida para tal efecto.<sup>118</sup>

Le corresponde al Poder Legislativo la función legislativa; en consecuencia, le corresponde adoptar acciones y medidas legislativas en el ámbito estatal. Es por ello, que estudiaremos en este apartado, a la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, por ser la norma que, establece las bases para la organización, funcionamiento y procedimientos del Congreso del Estado, misma que consta de tres libros: el Primero De los Diputados y el Congreso, el Segundo De los Procedimientos Parlamentarios y el Tercero de los Procedimientos Legislativos Especiales, y del estudio a los mismos, en ninguno se prevé el procedimiento relativo a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas; únicamente en el Libro Primero, en su Título Segundo, De los Órganos del Congreso, Capítulo Quinto De las Comisiones, se establece en el artículo 88, que a la Comisión de Derechos Indígenas y Afromexicanos, le corresponde participar, conocer y dictaminar, sobre la consulta de los pueblos indígenas en los asuntos legislativos que les atañen o afecten; esta disposición únicamente refiere a la competencia de un Órgano del Congreso, sin indicar el momento y el procedimiento que se aplicará para llevar a cabo la consulta.

---

<sup>118</sup> Artículo 42, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, disponible en: [https://celem.michoacan.gob.mx/destino/a2000/O-478\\_1737400551\\_COMPILADO2025ENE08%20DEC%2019%20CONSTITUCION.pdf](https://celem.michoacan.gob.mx/destino/a2000/O-478_1737400551_COMPILADO2025ENE08%20DEC%2019%20CONSTITUCION.pdf). Fecha de consulta: 21 de enero de 2025.

Con lo anterior, se evidencia la omisión legislativa en la Ley que regula el proceso legislativo michoacano, debido a que no considera las normas y procedimientos que garanticen el ejercicio del derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas en los asuntos que les concierne.

## **2.9. Reglamento de Comisiones y Comités**

Se ha integrado a esta investigación el análisis del Reglamento de Comisiones y Comités,<sup>119</sup> del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, por ser un instrumento que, de acuerdo a su artículo 1, integra y complementa las disposiciones de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, referentes al funcionamiento de las comisiones de dictamen, entre otros órganos.

El Capítulo II del Título Primero de este Reglamento se refiere a disposiciones relativas a la conformación e integración de las comisiones.

En el Título II de las Sesiones, norma el procedimiento para la convocatoria y desarrollo de las sesiones. Entre otras disposiciones, indica que pueden asistir a las sesiones de las comisiones, además de sus integrantes, los diputados restantes, con derecho a voz, pero no a voto; asimismo, podrán asistir miembros de los diferentes ámbitos de gobierno, omitiéndose la posibilidad de la asistencia de cualquier ciudadano interesado en participar en los trabajos legislativos, entre ellos, los integrantes de las comunidades y los pueblos indígenas; resultando esto último un contrasentido al no poder comparecer los destinatarios finales de la ley que se está confeccionando.

---

<sup>119</sup> Reglamento de Comisiones y Comités, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el día 27 de diciembre de 2011, disponible en: <https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2011/O5936po.pdf>  
Fecha de consulta: 30 de mayo de 2024.

En cuanto al Título III, relativo a las funciones, establece la posibilidad de requerir a los servidores públicos de otros poderes u órdenes de gobierno información necesaria para el despacho de los negocios, o en su caso acordar la celebración de sesiones informativas. Detectamos que también se omite como función de una comisión de dictamen la posibilidad de convocar o requerir información a las comunidades y los pueblos indígenas para atender asuntos que les concierne.

Este mismo Título, contiene un Capítulo relativo a los dictámenes, y es el caso que es la etapa sustancial del proceso legislativo, la cual, es omisa en la posibilidad de escuchar, conocer o allegarse de las propuestas u opiniones de los pueblos y comunidades indígenas, y más aún al no establecer un procedimiento para obtener el consentimiento previo, libre, informado y de buena fe de las comunidades y los pueblos indígenas.

Analizadas las disposiciones reglamentarias de la actividad legislativa de las comisiones de dictamen, es totalmente omisa la inclusión del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas en las acciones y medidas legislativas que se pretendan ejecutar en torno a la materia.

No se prevé un procedimiento ordinario o especial para cuando se atiendan asuntos que puedan afectar o sean de interés de los pueblos y comunidades indígenas; a pesar de que la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, establece como atribución de la Comisión de Derechos Indígenas y Afromexicanos, el participar, conocer y dictaminar la consulta de los pueblos indígenas en los asuntos legislativos que les atañen o afecten; se denota un vacío legal en el marco jurídico interno del Congreso, para la atención y dictamen de los asuntos relativos a los pueblos indígenas, no se establece con precisión en que momento procesal se realizará o pedirá la realización de la consulta al Instituto Electoral del Estado de Michoacán.

Tampoco se establece qué sucederá si se acepta, o no acepta, o si hay una propuesta diseñada por la propia comunidad y pueblos indígenas; son aspectos que deben ser previstos por el legislador en primera instancia, puesto que al no existir disposiciones que establezcan un proceso legislativo incluyente a los pueblos y comunidades indígenas, estarán impedidos de emitir una medida legislativa.

Es por ello que la presente investigación pretende identificar qué normatividad reconoce y garantiza el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas de los asuntos que les afecten, en el proceso legislativo michoacano, a la luz del derecho internacional, nacional y estatal.

Como resultado de la investigación en los términos planteados en el párrafo que antecede, analizamos la normatividad vigente del derecho a la consulta de los pueblos indígenas para la adopción de medidas legislativas de los asuntos que les afecte, hacemos notar que de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relativas a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y el proceso legislativo michoacano, que analizamos hasta este momento, no prevén un procedimiento que permita y garantice el ejercicio del derecho la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, cuando se vaya adoptar medidas legislativas y administrativas, que les pudiere afectar; sin embargo, en el sistema jurídico estatal, existe una disposición relevante, que permite el ejercicio del derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y pese a ser un instrumento jurídico interno del Instituto Electoral del Estado de Michoacán, tiene un impacto trascendental para el Estado de Michoacán y particularmente en los pueblos y comunidades indígenas, se trata del Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas, el cual, tiene por objeto regular las consultas libres, previas e informadas de las comunidades indígenas de conformidad a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana en el Estado de Michoacán de Ocampo, por ello, será materia del tema siguiente.

## **2.10. Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas**

El Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas, es un instrumento jurídico, expedido por un Órgano del Estado legalmente facultado para expedirlo,<sup>120</sup> tiene impacto jurídico en el territorio michoacano, al ser una disposición legal, de orden público y de observancia general, máxime que dicho instrumento fue expedido bajo un procedimiento minucioso, arduo, en pleno respeto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Michoacán, apegado a lo dispuesto en los instrumentos internacionales y atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; fue debidamente legitimado y expedido con la consulta y obtención del consentimiento previo, libre e informado a los indígenas michoacanos, suceso que eleva esta disposición Reglamentaria a un nivel muy alto, por haber propiciado el precedente formal, técnico y jurídico en la materia en el Estado.

Para la expedición del Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta, Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas, el Instituto Electoral, en sesión extraordinaria celebrada el 14 de octubre de 2014,<sup>121</sup> integró una Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas, misma que se encargó de establecer en primera instancia, los mecanismos y criterios a través de

---

<sup>120</sup> Artículo 34 fracción II, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, de fecha 29 de junio de 2014, disponible en: [https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2014/1-8974\\_1733343105\\_COMPILADO%202024SEP27%20DEC%20409%20CODIGO%20PENAL.pdf](https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2014/1-8974_1733343105_COMPILADO%202024SEP27%20DEC%20409%20CODIGO%20PENAL.pdf)

Fecha de consulta: 28 de junio de 2024.

<sup>121</sup> Acuerdo IEM-CG-25/2014, denominado: Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por el que se integra la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 34 fracción X y 35 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. Disponible en:

[https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2014/acuerdo\\_integracion\\_comision\\_de\\_atencion\\_a\\_pueblos\\_indigenas\\_14\\_de\\_octubre\\_de\\_2014.pdf](https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2014/acuerdo_integracion_comision_de_atencion_a_pueblos_indigenas_14_de_octubre_de_2014.pdf)

Fecha de consulta: mayo de 2020.

los cuales, se implementaría el proceso de consulta en las comunidades y pueblos indígenas del Estado, integrando así, un proyecto que fue sometido a la consideración del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, y en sesión de fecha 20 de abril de 2016, se aprobaron los mecanismos y criterios para el caso referido.<sup>122</sup> Asimismo, se acordó las modalidades del desarrollo de la consulta; el procedimiento se efectuó de buena fe y acorde a los sistemas normativos de las comunidades y pueblos indígenas.

La Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán, emitió acuerdos diversos para aprobar las convocatorias para la celebración de los Foros de Consulta Indígena para la elaboración del Reglamento en comento, mismos que se desarrollaron en Zitácuaro,<sup>123</sup> en la Tenencia de San Felipe de los Alzati. Una vez reunidas en el Foro convocado las comunidades indígenas, y estando debidamente informadas de los alcances del Foro, se aprobó el proyecto de Reglamento.

Bajo la misma dinámica, la Comisión Electoral aprobó la convocatoria para el Foro que habría de celebrarse en la Tenencia de Santa Cruz Tanaco, Municipio de Cherán. El Foro de Consulta, considerada como la etapa informativa, tuvo lugar el 16 de mayo de 2016, y el 18 de mayo de 2016 se desarrolló la etapa consultiva, y reunidos en Asamblea se aprobó el proyecto de Reglamento.

---

<sup>122</sup> Acuerdo CG-IEM-07/2016, por el que, se aprueban los mecanismos y criterios de autoadscripción, composición lingüística y demográfica, geografía territorial, estructura mecánica de la autoridad y sistemas normativos internos para contar con un listado de los pueblos y comunidades indígenas que aseguren el derecho a la consulta del Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para los Pueblos y Comunidades Indígenas en esta entidad federativa. Disponible en:

<https://iem.org.mx/documentos/acuerdos/2016/ACUERDO%20QUE%20PRESENTA%20LA%20COMISI%C3%93N%20ELECTORAL%20PARA%20LA%20ATENCI%C3%93N%20A%20PUEBLOS%20IND%C3%8DGENAS%2020%20DE%20ABRIL%20CG072016.pdf>

Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2024.

<sup>123</sup> Acuerdos IEM-CEAPI-03/2016 y IEM-CEAPI-04/2016, de fecha 25 de abril de 2016.

En el mismo contexto, se aprobó la convocatoria para el Foro de Consulta en el Municipio de Hidalgo.<sup>124</sup> Este Foro tuvo un carácter regional, puesto que se convocó a las comunidades indígenas que habitan en el Municipio de Hidalgo, Maravatío, Ocampo, Senguio, Tlalpujahua y Tuxpan; el mismo se celebró el 18 de julio de 2016, en su primera etapa informativa, y posterior a esta la Asamblea aprobó el proyecto de Reglamento.

De igual forma, se aprobó convocatoria para la celebración del Foro de Consulta en el Municipio de Chilchota,<sup>125</sup> también en formato regional, pues se convocó a las comunidades indígenas establecidas en los municipios de Chilchota, Paracho, Tangamandapio, Tangancícuaro, Tingüindín y Charapan, que como excepción, en este Foro las autoridades tradicionales, representativas y comunales, establecieron la fecha, que a diferencia de los anteriores, el Instituto acordó la fecha; quedando programado para el día 22 de octubre de 2019, desarrollándose en la fecha indicada, y es así que se desahoga la primera etapa informativa. Posteriormente la Asamblea General aprueba el proyecto de reglamento.

Es así como, se llevaron a cabo los Foros de Consulta Indígena en el Estado de Michoacán, con el objeto de obtener su consentimiento sobre el proyecto del Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Michoacán de Ocampo, quedando aprobado en todos los Foros, que programó, convocó y desarrolló la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán en coordinación con los pueblos y comunidades indígenas; atendiendo las debidas formalidades del procedimiento de consulta, es decir, fueron libres, previas e informadas, de esta manera se apegaron a los parámetros y principios establecidos los tratados internacionales de la materia.

---

<sup>124</sup> Acuerdos IEM-CEAPI-10/2016 y IEM-CEAPI-11/2016, de fecha 5 de Julio de 2016.

<sup>125</sup> Acuerdos IEM-CEAPI-12/2016 y IEM-CEAPI-13/2016, de fecha 23 de septiembre de 2016.

En ese contexto, y una vez que se obtuvo el consentimiento de las comunidades y pueblos indígenas sobre el proyecto de Reglamento, la Comisión Electoral procedió a presentar el referido proyecto al Consejo General, mismo que fue aprobado en los términos presentados en sesión ordinaria, celebrada el día 6 de junio de 2017, quedando establecido en el nuevo Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas, cuyo objetivo es regular las consultas libres, previas e informadas de las comunidades indígenas de conformidad con la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana en el Estado de Michoacán de Ocampo.

El proceso de consulta a las comunidades y pueblos indígenas del Estado de Michoacán, para la expedición del Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para los Pueblos y Comunidades Indígenas, representó en el Estado el primer ejercicio democrático de esta naturaleza, garante del derecho convencional, constitucional y legal de los pueblos indígenas; sin duda, es un logro del Instituto de gran trascendencia jurídica, social, cultural y democrática en el Estado, y es también de reconocerse la colaboración de las comunidades indígenas del Estado para permitir la práctica del proceso de consulta. Es un ejercicio que debe seguirse en cualquier norma que pretenda expedir el Congreso local; incluso este antecedente es un referente importante para la construcción de la normatividad que se debe adoptar y establecer para garantizar el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de las medidas legislativas y administrativas en el proceso legislativo michoacano, atendiendo las debidas formalidades establecidas en el Reglamento, las cuales comentaremos en el Capítulo siguiente.

El Instituto Electoral de Michoacán, para realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, se rige fundamentalmente por el Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas, el cual contiene un proceso genuino a cargo de ese

Órgano Autónomo; sin embargo, mientras la normatividad relativa al proceso legislativo no se armonice con el proceso previsto en el referido Reglamento, seguirá ese vacío jurídico que impide a los pueblos y comunidades indígenas ser consultados al momento de preverse una medida legislativa o administrativa.

El Reglamento del Instituto Electoral del Estado, fue fundamental para realizar ese proceso de consulta, pero no puede subsanar las omisiones en la ley que rige el proceso legislativo, dado que, la Constitución Estatal, establece en su artículo 42, que la Ley Orgánica regulará la estructura y funcionamiento interno del Congreso, la cual será expedida por éste; es por ello, que insistimos en que las normas del procedimiento legislativo para realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, deben estar establecidas en esa Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, mientras no se establezca tal procedimiento, se continuará impidiendo el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de las medidas legislativas; por lo que, comprobamos que el ejercicio de ese derecho aun no es garantizado en el proceso legislativo michoacano, para la adopción de medidas legislativas en los asuntos que les afecte.

### **Capítulo 3**

## **El proceso de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y su relación con el proceso legislativo michoacano**

SUMARIO: 3.1. Etapas del proceso de la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas en Michoacán. 3.2 Etapas del proceso legislativo michoacano relacionadas con el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas. 3.3. La función legislativa. 3.4. La importancia de la consulta previa de las medidas legislativas, en el proceso legislativo.

El derecho a la consulta previa, libre e informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas, además de instituirse ese derecho en el Convenio 169 de la OIT, impone la obligación al Estado para garantizarlo. Al ejercer los pueblos indígenas el derecho a la consulta, les permite hacer efectivos derechos humanos como: la libre determinación, la autonomía, la participación política, entre otros, por su vinculación y dependencia del primero.

En el Acápite Segundo de la presente investigación, analizamos el referido Convenio 169 de la OIT, por ser el máximo sustento que establece el derecho fundamental de los pueblos indígenas para ser consultados sobre las decisiones administrativas y legislativas que les sean de su interés y afectación; por lo que, en este Capítulo III, estudiaremos el proceso de la consulta y su relación con el proceso legislativo michoacano.

El Convenio 169 de la OIT no dispone las etapas de un proceso para llevar a cabo la consulta a los pueblos indígenas; sin embargo, en su artículo 6, apartado 1, inciso a),

sí establece que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas; promover la participación libre. Asimismo, en el apartado 2 del citado precepto, indica que se deben realizar de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias, para propiciar un acuerdo u obtener el consentimiento sobre una medida administrativa o legislativa. A pesar de la omisión en el Convenio 169 de la OIT sobre las etapas del procedimiento de la consulta, estudiaremos el proceso a la luz del mismo Convenio, al contener directrices que permiten identificar las formas mínimas indispensables para que el desarrollo del proceso de la consulta contenga las características que analizamos en el Capítulo Primero de la presente investigación.

El Sistema de las Naciones Unidas reconoce que el derecho a la consulta es un derecho angular para los pueblos indígenas, por lo que, para su debida implementación, son necesarias las consultas con las instituciones representativas de los pueblos indígenas y tribales y que después se hagan los esfuerzos necesarios, en la medida de lo posible, para encontrar soluciones conjuntas, ya que esto es la piedra angular del diálogo. También constituye una herramienta importante para alcanzar un desarrollo sostenible.<sup>126</sup>

Es por ello que la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que los Estados deben celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas, a través de sus instituciones representativas, previo a la adopción y aplicación de medidas legislativas o administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento previo, libre e informado. A partir de esta disposición,

---

<sup>126</sup> Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, 2011. Citado en el Protocolo para la Implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Disponible en: [http://www.semarn.gob.mx/Pueblos\\_Indigenas.pdf](http://www.semarn.gob.mx/Pueblos_Indigenas.pdf)  
Fecha de consulta: 29 de mayo de 2020.

se considera que las características y principios<sup>127</sup> de la consulta a los pueblos indígenas son:

- a) Buena fe.
- b) Apropiado a las circunstancias.
- c) Libre.
- d) Previa.
- e) Informada.

Tanto el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU, coinciden entre sí, en los principios y características de las consultas a los pueblos indígenas, mismos que son retomados en el Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas, el cual, es el único instrumento normativo local en la materia, cuyo objeto es instrumentar las consultas ciudadanas de las comunidades indígenas como mecanismo de participación ciudadana en el Estado; ya lo habíamos comentado en el Capítulo Segundo, que para el proceso de su elaboración, el Instituto se apegó a las disposiciones normativas internacionales de la materia, para la obtención del consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Michoacán.

El Instituto Electoral, a través de su Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas, realizó las consultas previas, libres, informadas, de buena fe y apropiadas a las circunstancias, de los pueblos y comunidades indígenas del Estado. De esta manera se obtuvo el consentimiento requerido para legitimar el proyecto de Reglamento, circunstancias que se sustenta mediante el Acuerdo número CG-13/2017, aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, en Sesión Ordinaria de fecha 6 de junio de 2017, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, del día 14 de junio de 2017.<sup>128</sup> Quedando así incorporado al sistema jurídico michoacano, para normar el

---

<sup>127</sup> Ver Capítulo I de la presente investigación para su mayor referencia.

<sup>128</sup> Disponible en: <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O12575po.pdf>

procedimiento de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, que será aplicado por la autoridad administrativa electoral. Aunque es un reglamento del Instituto, es un instrumento de orden público y de observancia general, haciéndolo obligatorio en el territorio michoacano.

Para comprender la dimensión de orden público, es oportuno referir que, desde el punto de vista de Domínguez Martínez,<sup>129</sup> el orden público es el conjunto de principios, normas y disposiciones legales en que se apoya el régimen jurídico para preservar los bienes y valores que requieren de su tutela, por corresponder éstos a los intereses generales de la sociedad, mediante la limitación de la autonomía de la voluntad y hacer así prevalecer dichos intereses sobre los de los particulares.

De lo anterior, podemos comprender la dimensión del Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán, que deja de ser un instrumento de la observancia exclusiva e interna del propio Instituto, para colocarse en una categoría diversa, hacia el exterior, es decir, de observancia general, con el fin de garantizar y tutelar los derechos humanos que en el mismo instrumento se infieren.

Por tanto, al ser una disposición de observancia general, implica que su aplicación sea genérica, es decir, tendrá efectos en todo el territorio michoacano y no sólo está obligada a la observancia y cumplimiento de la Autoridad Administrativa Electoral, sino también a los propios pueblos y comunidades indígenas, a la autoridad administrativa o legislativa que requiera obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas y al resto de la sociedad michoacana para que sea observado y aplicado cuando sea necesario; sin embargo, no debemos olvidar que ese Reglamento no puede subsanar las omisiones existentes en la ley que rige el proceso legislativo.

---

Fecha de consulta: mayo de 2020.

<sup>129</sup> Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, *Orden Público y Autonomía de la Voluntad*, página 83, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3834/9.pdf>

Fecha de consulta: mayo de 2020.

En el siguiente tema abordaremos el desarrollo del proceso a la consulta, atendiendo lo dispuesto para tal efecto por el Reglamento mencionado.

### **3.1. Etapas del proceso de la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas en Michoacán**

Se ha referido que el Instituto Electoral de Michoacán aprobó el Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para los Pueblos y Comunidades Indígenas,<sup>130</sup> con el objeto instrumentar las consultas libres, previas e informadas de las comunidades indígenas como mecanismo de participación ciudadana, previsto en la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado, para dar cumplimiento con lo mandatado en el Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se expidió esa Ley, en el cual, ordenó a los entes públicos, para que en un término de noventa días, emitieran la normatividad correspondiente, disposición que únicamente fue debidamente atendida por la autoridad administrativa electoral y al momento sigue prevaleciendo la omisión legislativa por parte del Poder Legislativo y demás sujetos obligados, precisamente esta es una de las circunstancias que impide el pleno ejercicio del derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán. Ese Artículo Tercero Transitorio, se reformó en el 2015, para adicionar un segundo párrafo para establecer que, a los entes públicos que deban emitir normas relacionadas con lo dispuesto en el Capítulo Segundo del Título Tercero de esta Ley, es decir el Capítulo relativo a las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, no les es aplicable la temporalidad señalada en el mismo precepto, considerando que deben consultar a la población indígena previo a su emisión, para tal efecto, disponían del plazo de un año, a partir de la entrada en vigor del citado Decreto, mismo que entró en vigor el día 30 de septiembre de 2015 y publicado en el

---

<sup>130</sup> Reglamento, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, del 14 de junio de 2017, disponible en: <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O12575po.pdf>. Fecha de consulta: 30 de marzo de 2020.

Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el día 29 de septiembre de 2015; es decir, ya han transcurrido casi diez años, sin que se cumpla esa disposición transitoria por los entes del Estado obligados entre ellos, el Poder Legislativo y los otros Poderes del Estado.

Ahora bien, de acuerdo con el Reglamento del Instituto, para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas, el proceso de consulta y obtención del consentimiento previo, libre e informado, se realiza conforme a lo siguiente:

**Proceso de la consulta previa, libre e informada**  
**Esquema diseñado conforme al Reglamento del IEM**



(Elaboración propia)

La etapa inicial: La solicitud puede ser presentada por los sujetos interesados, los cuales son:

- 1) La comunidad o pueblo indígena; o
- 2) La autoridad que requiera obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas para poder adoptar una medida administrativa o legislativa, como: el Poder Legislativo, el Ejecutivo y Judicial, ayuntamientos u organismos autónomos.

Recibida la solicitud, el Instituto Electoral emitirá el acuerdo correspondiente que determine la procedencia o improcedencia de la solicitud. De resultar procedente y admitida la solicitud de consulta, se notifica al solicitante el sentido del acuerdo.

La Comisión Electoral será la encargada de establecer el desarrollo del procedimiento y de ser el vínculo entre el Consejo General del Instituto Electoral y la comunidad o pueblo indígena.

El procedimiento consta de cuatro actividades fundamentalmente, las cuales se denominan e identifican como:

- 1) Actividades preparatorias.
- 2) Fase informativa.
- 3) Fase consultiva.
- 4) Publicación de los resultados.

#### *1) Actividades preparatorias*

Las actividades preparatorias refieren a todas las acciones que se realicen a partir de la admisión de la solicitud del proceso y su correspondiente notificación.

En esta fase, es crucial que la comunidad o pueblo indígena acredite a las personas que los representarán, ante la autoridad administrativa electoral para el diseño de la planeación del proceso, con el objeto de que sean respetados sus usos y

costumbres, así como su normatividad interna. El nombramiento requiere estar legitimado conforme a sus tradiciones.

Para la estructura del Plan de Trabajo para la Consulta y obtención del consentimiento previo, libre e informado, el Instituto convocará a las personas que representarán a la comunidad o pueblo indígena y al órgano del Estado que pretenda implementar una acción administrativa o legislativa, a través del representante que haya designado.

El Plan de Trabajo contendrá elementos fundamentales como: El nombre de la comunidad o pueblo indígena, el nombre o nombres de las autoridades estatales implicadas e involucradas en el proceso; la precisión del objeto del proceso, especificándose el acto administrativo o legislativo; la metodología indicada por la comunidad o pueblo indígena para el desarrollo de las fases informativa y consultiva, los idiomas que se utilizarán; el calendario de actividades, precisando día, hora y lugar, para las fases informativa y consultiva; responsabilidades para las partes; las bases para las convocatorias o difusión de la fase informativa y consultiva del proceso.

El Plan de Trabajo debe ser aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral, a propuesta de la Comisión Electoral correspondiente.

## *2) Fase informativa*

El Instituto Electoral hará constatar que las comunidades y pueblos indígenas cuenten con la información necesaria para tomar una determinación y, en su caso, las posibles afectaciones sociales, culturales, de salud, medio ambiente o respecto a sus derechos reconocidos que la medida que se somete a proceso de consulta y obtención de consentimiento previo, libre e informado implique. En esta etapa el Instituto podrá solicitar a los órganos del Estado involucrados en el proceso la

información o documentos necesarios para realizar la fase informativa.

Al concluir esta fase, se genera una Acta de Consulta para hacer constar los nombres de las personas de la comunidad o pueblo indígena que desarrollaron el proceso establecido en el Plan de Trabajo para la fase informativa, de la persona o personas que brindaron la información y de los funcionarios autorizados de la autoridad autónoma que estuvieron presentes; y el desarrollo de la fase informativa.

El acta debe ser firmada por los representantes de la comunidad o pueblo indígena, por los funcionarios del Instituto y por la persona o personas que hayan impartido la información, debiendo en su caso adjuntar los documentos conforme a los cuales ésta se haya brindado.

### *3) Fase consultiva*

La fase consultiva se desarrolla conforme a lo establecido en el Plan de Trabajo para la Consulta, el Instituto dará seguimiento a las asambleas de la consulta, sin que pueda intervenir, salvo que la autoridad indígena que la presida, lo solicite.

Finalizada la fase consultiva, se emite una Acta de Consulta que haga constar los nombres de las personas de la comunidad o pueblo indígena que desarrollaron el proceso establecido en el Plan de Trabajo para la fase consultiva y de los funcionarios autorizados de la autoridad autónoma que estuvieron presentes; asimismo, se indicará el desarrollo de la fase consultiva; y, principalmente, la determinación final de la comunidad o pueblo indígena respecto del objeto del proceso de consulta y obtención del consentimiento previo, libre e informado.

El acta debe ser firmada por los representantes de la comunidad o pueblo indígena y por los funcionarios de la autoridad autónoma.

#### *4) Publicación de los resultados*

Los resultados del proceso de consulta y obtención del consentimiento previo, libre e informado se difunden en los espacios públicos de la comunidad o pueblo indígena y, en su caso, deben ser notificados los órganos del Estado involucrado.

Concluida la fase consultiva, la Comisión Electoral correspondiente del Instituto Electoral de Michoacán realizará el proyecto para la validación del proceso de consulta y consentimiento previo, libre e informado, que someterá al Consejo General del Instituto.

El desarrollo del proceso de consulta es apegado a lo establecido en el Reglamento, a cargo del Instituto Electoral por ser la única autoridad legalmente facultada para realizar ese proceso, encargada de dar certeza jurídica y garantizar el ejercicio, respeto y difusión de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, frente a las acciones que pretendan realizar y que tengan un impacto en aquellos grupos sociales.

### **3.2 Etapas del proceso legislativo michoacano relacionadas con el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas**

Referimos en el primer Capítulo de la presente investigación que, el proceso legislativo es el conjunto de actos y procedimientos legislativos, concatenados cronológicamente, para la formación de leyes y reformar la Constitución y las leyes secundarias.<sup>131</sup> Esos actos y procedimientos que conforman el proceso legislativo, permiten al Estado, formalizar la función legislativa, entendida como una de las actividades que aquél realiza, por conducto de los órganos que de acuerdo con el

---

<sup>131</sup> Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=192>  
Fecha de consulta: 24 de marzo de 2023.

régimen constitucional, forman el Poder Legislativo,<sup>132</sup> esos actos y procedimientos, no son otra cosa que las etapas del proceso legislativo, mismas que se analizaron y consisten en: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia; etapas del proceso legislativo michoacano, que están vinculadas entre sí, como afirma el autor Gabino Fraga, esos actos, están concatenados cronológicamente, lo que implica que al agotarse una etapa, se da inicio con la próxima, hasta llegar a la última etapa que dará la debida conclusión del proceso.

En ese tenor, el proceso legislativo debe contener las formalidades para el debido desarrollo del mismo, en el que se garantice el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, para la adopción de medidas legislativas que les puedan afectar; es por ello que el proceso legislativo debe ser garante del derecho del debido proceso, porque a través de la potestad estatal conferida al Poder Legislativo, puede emitir normas jurídicas o medidas legislativas que afecten derechos humanos de un ciudadano, de la población en general o de los pueblos y comunidades indígenas.

Para evitar que se susciten daños a los derechos humanos a través del proceso legislativo, se debe desarrollar en un marco del pleno respeto al debido proceso, esto es, que la actuación del Estado debe ser apegada al respeto irrestricto de los derechos humanos de toda la población, incluidos los indígenas.

Se ha hecho referencia al debido proceso en el proceso legislativo, al considerar que es un derecho humano que debe hacerse valer en todo proceso que desarrolle una autoridad estatal y precisamente el proceso legislativo es desarrollado por una de estas, a través del Poder Legislativo.

---

<sup>132</sup> Fraga, Gabino, Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1997. p. 37.

Fix-Zamudio sostiene que el debido proceso legal se entiende como el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados.<sup>133</sup> El jurista hace una definición del debido proceso, enfocándose a las garantías, formalidades de las etapas o actos que se desarrollan en un proceso, para poder adoptar una decisión del Estado relativa a los derechos humanos; dicha definición no está encausada a un juicio criminal, la generalidad de la definición, de ahí que se sostiene que el debido proceso sea observado y aplicado al proceso legislativo.

Aunado a lo anterior, es de considerarse que la Declaración Universal de los Derechos Humanos,<sup>134</sup> en su precepto 10, establece que toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

El Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales,<sup>135</sup> refiere en su artículo 6, que toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativamente.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>136</sup> en su artículo 14, indica que todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un

---

<sup>133</sup> Fix-Zamudio, Héctor, Voz: Debido Proceso legal, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México. Porrúa-UNAM, 1987, pp. 820-822. citado por GÓMEZ LARA, Cipriano, El Debido Proceso como Derecho Humano, *Estudios Jurídicos en Homenaje a Martha Morineau*, Tomo II, Sistemas Jurídicos Contemporáneos, Derecho Comparado, Temas Diversos, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1968/17.pdf>. Fecha de consulta: 24 de marzo de 2022.

<sup>134</sup> Disponible en: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf). Fecha de consulta: 16 de diciembre de 2022.

<sup>135</sup> Disponible en: <https://www.derechoshumanos.net/Convenio-Europeo-de-Derechos-Humanos-CEDH/#a6>. Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2021.

<sup>136</sup> Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>. Fecha de la consulta: 28 de noviembre de 2021.

tribunal competente.

En ese mismo tenor, la Convención Americana de Derechos Humanos,<sup>137</sup> establece en su artículo 8, numeral 1, que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

De ese andamiaje jurídico internacional, comprendemos que, es un derecho humano ser escuchado y atendido, de acuerdo con las garantías procesales, entre otras, la del debido proceso, cuando el Estado pretenda adoptar determinaciones en materia de derechos y obligaciones, como lo expresa Fix-Zamudio en la generalidad de ese derecho para ser aplicado en todas las materias, por su parte también lo hace la Convención Americana de Derechos Humanos, expande ese derecho no solo a las materia civil, laboral, fiscal, sino a toda materia, pues no se limita únicamente a las referidas, sino que deja abierta la posibilidad de aplicarse a cualquier otro ámbito, esto implica que esta garantía puede y debe ser observable también en el ámbito legislativo.

Lo anterior, además, es fortalecido por el pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al llamar al debido proceso como una garantía procesal que debe estar presente en toda clase de procesos, no sólo en aquellos de orden penal, sino de tipo civil, administrativo o de cualquier otro.<sup>138</sup>

Ahora bien, la Constitución Mexicana, en el tercer párrafo del artículo 17, establece

---

<sup>137</sup> Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf). Fecha de consulta: 28 de marzo de 2021

<sup>138</sup> Doctrina que se deduce del artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/Internacionales/Regionales/Convencion\\_ADH.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/Internacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf). Fecha de consulta: 28 de marzo de 2021.

la garantía del debido proceso legal, para proteger a los particulares frente a los actos y resoluciones que dicte el Estado, por los cuales se pretenda modificar sus derechos o su situación jurídica. Dichos actos se deberán realizar conforme a los formalismos procedimentales.

Se ha señalado que el debido proceso es fundamentalmente dirigido a la materia procesal penal; sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha efectuado una interpretación extensiva hacia otras materias, conforme al principio *pro homine*<sup>139</sup>.

El principio *pro homine* o *pro persona* se ha definido por la doctrina, como el “criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e inversamente, a la norma o interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión extraordinaria”.<sup>140</sup>

El postulado *pro homine* contiene una regla, que consiste en que siempre se debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trate de reconocer derechos u obligaciones, a fin de que siempre sea favorable a la persona humana.

Conforme al principio *pro homine*, las reglas contenidas en el artículo 8 de la

---

<sup>139</sup> De acuerdo con los Postulados emergentes de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su apartado relativo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se establece como regla, que toda interpretación en la aplicación de normativa de derechos humanos debe hacerse en favor de la persona humana. Disponible en: [http://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/T4/T405.html](http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/T4/T405.html). Fecha de consulta: 28 de marzo de 2023.

<sup>140</sup> Pinto, Mónica, “El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en Abregú Martín y Courtis, Christian (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Editores del Puerto-CELS, Buenos Aires, 1997, p. 163.

Convención Americana sobre Derechos Humanos pueden ser aplicadas en todo proceso relativo a la determinación de derechos de las personas, no sólo al proceso jurisdiccional. Si bien es cierto que la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce que existen otros órganos del Estado, cuya naturaleza es distinta a la judicial, que tienen la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal. Dentro de esos órganos estatales, podemos considerar al Poder Judicial, por ser un órgano del Estado, que a través de sus resoluciones o media legislativa, puede determinar derechos y obligaciones de las personas, entre estas las indígenas.

El alcance del derecho del debido proceso, no es exclusivo de la materia penal, desde luego a esa materia le debemos su origen, pero gracias a la evolución de ese derecho, se ha extendido al orden civil, administrativo, laboral, electoral, entre otras materias; por lo que debe permitirse que sea aplicada a diversos actos del Estado, no sólo en la impartición de la justicia, sino a toda actuación del Estado, cuando se pretendan afectar o modificar las condiciones de los derechos humanos, como sucede en la función legislativa, máxime que en todo proceso, se deben respetar otros derechos fundamentales como, ser consultado y oído, previo a la toma de decisiones, resoluciones o adopción de medidas legislativas o administrativas.

Expuesto lo anterior, haciendo referencia a la materia de la presente investigación de tesis de grado, la función legislativa se desarrolla a través de un proceso legislativo, conformado por requisitos y formalidades en las etapas de: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia, las cuales son establecidas en el artículo 37 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, las cuales deben respetar las garantías del debido proceso en el proceso legislativo michoacano, por las razones expuestas con antelación.

Del estudio y análisis al proceso legislativo michoacano, a la luz de la doctrina y de la legislación vigente, contenido en el Capítulo I, no se identificó disposiciones legales, etapas o fases del proceso legislativo michoacano que indiquen y especifiquen el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, de la misma forma, no se establece qué órgano del Congreso y en qué momento el Poder Legislativo puede y debe solicitar al Instituto Electoral Michoacano, la práctica de la consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas, para la adopción de medidas legislativas, lo que se traduce en una omisión legislativa, y por ende la imposibilidad legal y procedimental de que esa población ejerza su derecho a la consulta, así como otros derechos que están estrechamente relacionados con este, tales como: el derecho a la libre determinación y autonomía, derechos que al día de hoy aún no se ven reflejados en el marco jurídico estatal en el ámbito legislativo.

Al no establecerse en la Constitución del Estado o en la Ley de la materia en qué fase del proceso legislativo michoacano se realizará la consulta a los pueblos y comunidades indígenas cuando se adopten medidas legislativas que afecten sus derechos, esa omisión en el proceso legislativo vulnera no sólo un derecho humano, sino derechos colectivos de las comunidades y pueblos indígenas, y evidentemente no es un proceso legislativo garante del debido proceso ni del derecho a la consulta.

Los procesos legislativo y de consulta a los pueblos y comunidades indígenas son independientes, desarrollados por distintas autoridades del Estado; sin embargo, requieren estar vinculados para su existencia y permitir su debido proceso en lo individual, porque no debe existir uno sin el otro, toda vez que una medida legislativa no se puede expedir sin la obtención del consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas a través de la consulta, y la consulta no puede realizarse si no existe una medida legislativa que se prevé que adoptará el Estado.

Cabe aclarar que el desarrollo del proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas en el Estado, recae en la responsabilidad del Instituto Electoral del Estado de Michoacán, por ser una autoridad autónoma que garantiza la imparcialidad en la actuación del Estado, no puede ser desarrollado por el propio Poder Legislativo porque puede vulnerarse el libre consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas o manipularse los resultados; de tal forma que, de cumplimiento a lo establecido por el artículo 6, numeral 1, inciso a) del Convenio 169 de la OIT, consultando a los pueblos indígenas, a través de procedimientos apropiados y sus instituciones representativas, cuando se prevean adoptar medidas legislativas o administrativas que pudieren afectarles.

En consecuencia, el Estado tiene la obligación de observar y respetar el derecho de consulta y obtención del consentimiento previo, libre e informado cada vez que se pretenda aplicar alguna medida legislativa que pueda afectar los intereses de las comunidades y pueblos indígenas michoacanas. Para tal efecto, los Órganos del Estado deberán prestar al Instituto y éste a aquellos el apoyo y auxilio necesarios para llevar a cabo los mecanismos de participación ciudadana que les correspondan.

El Instituto Electoral de Michoacán, en cuanto autoridad responsable de organizar los procesos de participación ciudadana en los términos de las leyes de la materia, entre estos, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, al ser un organismo con total autonomía e independencia de los Poderes del Estado, le corresponde garantizar el desarrollo del proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas michoacanas, atendiendo los principios de certeza, legalidad, máxima publicidad, objetividad, imparcialidad, independencia, equidad y profesionalismo, establecidos en el artículo 29 del Código Electoral del Estado.<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup> Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, de fecha 29 de junio de 2014, última reforma 12 de junio de 2023, publicada en el mismo medio, disponible en: [https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2014/1-8974\\_1733343105\\_COMPILADO%202024SEP27%20DEC%20409%20CODIGO%20PENAL.pdf](https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2014/1-8974_1733343105_COMPILADO%202024SEP27%20DEC%20409%20CODIGO%20PENAL.pdf).

Aunado a lo anterior, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>142</sup> pronunció jurisprudencia para que la consulta a las comunidades indígenas se realice por autoridades administrativas electorales cuando se emitan actos que pudieran afectar sus derechos.

En la reforma a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo del 2015,<sup>143</sup> se adicionó un segundo párrafo al Artículo Tercero Transitorio, para establecer que, los entes públicos que deban emitir normas relacionadas con lo dispuesto en el Capítulo Segundo del Título Tercero, de la Consulta Ciudadana a Comunidades Indígenas.

De lo anterior, se desprenden varias aristas importantes a subrayar de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo<sup>144</sup>, en primer orden, establece como Órganos del Estado, a los poderes del Estado, los Ayuntamientos y los órganos constitucionales autónomos, así como sus órganos centralizados, descentralizados, desconcentrados, los que gocen de autonomía técnica, de gestión, de auditoría o fiscalización, o cualquier otro independiente de la denominación que tenga.<sup>145</sup> Ahora bien, en su diverso 6, establece en su segundo

---

Fecha de consulta: 27 de julio de 2024.

<sup>142</sup> Jurisprudencia 37/2015, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Quinta Época, Año 8, Número 17, 2015, páginas 19 y 20. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/iuse/media/compilacion/compilacion2.htm#TEXTO\\_37\\_2015](https://www.te.gob.mx/iuse/media/compilacion/compilacion2.htm#TEXTO_37_2015). Fecha de consulta: 23 de diciembre de 2024.

<sup>143</sup> Decreto número 564, por el cual, se reforma la fracción VII del artículo 4 y los artículos 73, 74, 75 y 76, y se adiciona un segundo párrafo al artículo tercero transitorio del Decreto Legislativo número 541 por el que se aprueba la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el Periodo Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo de fecha 29 de septiembre de 2015. Disponible en: [file:///C:/Users/sec\\_tecnicos/Downloads/consulta%20-%202020-11-27T223150.607.pdf](file:///C:/Users/sec_tecnicos/Downloads/consulta%20-%202020-11-27T223150.607.pdf). Fecha de consulta: julio de 2020.

<sup>144</sup> Ley, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el 8 de septiembre de 2015, última reforma 23 de diciembre de 2019. Disponible en: [file:///C:/Users/sec\\_tecnicos/Downloads/LEY%20DE%20MECANISMOS%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20DEL%20ESTADO%20DE%20MICHOCAC%20C3%81N%20DE%20OCAMPO.pdf](file:///C:/Users/sec_tecnicos/Downloads/LEY%20DE%20MECANISMOS%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20DEL%20ESTADO%20DE%20MICHOCAC%20C3%81N%20DE%20OCAMPO.pdf). Fecha de consulta: julio de 2020.

<sup>145</sup> Artículo 4 fracción IX de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de

párrafo que, los Órganos del Estado, en los ámbitos de su respectiva competencia, establecerán las medidas necesarias para que los mecanismos de participación ciudadana funcionen de forma real, efectiva y democrática; en lo tocante al Poder Legislativo al momento no se han establecido esas medidas, de aquí se desprende una omisión legislativa que, evidentemente transgrede y vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas previo a la adopción de medidas legislativas.

El segundo aspecto a referir, de la ley en comento, es que el Artículo Tercero Transitorio establece textualmente lo siguiente: “Los entes públicos contarán con 90 días para emitir la normatividad correspondiente a que les obligue esta Ley, así como para que, aquellos que no cuenten con un espacio determinado como Estrados, los creen, buscando lugares visibles y de fácil acceso, en el que sea su inmueble principal”, en principio la Ley no establece quienes son los entes públicos para efectos de la misma, quizá el legislador pretendía referirse a los Órganos del Estado que puntualmente señala en su precepto 4 fracción IX, pese a ese mandato legal, con las ambigüedades aludidas, en lo que respecta al Poder Legislativo, no se ha dado cumplimiento a tal disposición, pues no existe normatividad interna relativa a los mecanismos de participación ciudadana, desprendiéndose así otra omisión legislativa con un gran retardo, considerando que la Ley fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el 8 de septiembre de 2015, misma que entró en vigor al día siguiente de la publicación aludida, y evidentemente ha fenecido el termino establecido por el propio legislador.

Finalmente, en la reforma en comento, adicionó un segundo párrafo al Artículo Tercero Transitorio para establecer que, a los entes públicos que deban emitir normas relacionadas con lo dispuesto en el Capítulo Segundo del Título Tercero de

la Ley en referencia, no les sería aplicable la temporalidad señalada en el párrafo anterior, es decir, 90 días, considerando que deben consultar a la población indígena previo a su emisión. En ese contexto, el legislador otorgó el lapso de un año a partir de la entrada en vigor del decreto, que aconteció el 30 de septiembre de 2015; feneciendo dicho término el 30 de septiembre de 2016. Es así que se evidencia otra omisión legislativa en la materia.

En cumplimiento de ese mandato legal, únicamente la autoridad administrativa electoral de la entidad dio cabal cumplimiento a esa disposición transitoria y emitió con la debida formalidad y legalidad el Reglamento del Instituto Electoral del Estado de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas, referido con anterioridad.

Del marco jurídico que regula el proceso legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo, reiteramos que no fue posible identificar disposiciones legales, etapas o fases del proceso legislativo michoacano que se vincule con las etapas del proceso de consulta; sin embargo, en el artículo 88, fracción IV de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, se establece que, a la Comisión de Derechos Indígenas y Afromexicanos, le corresponde participar, conocer y dictaminar, de manera enunciativa, más no limitativa sobre la consulta de los pueblos indígenas en los asuntos legislativos que les atañen o afecten; disposición legal, que presenta diversas omisiones, que explicamos a continuación:

Primero: no establece en qué momento procesal el Poder Legislativo puede y debe solicitar al Instituto Electoral Michoacano la práctica de la consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas, así como la consideración e inclusión del consentimiento previo, libre e informado, como refiere el Reglamento del Instituto.

Segundo: derivado de la omisión que antecede, se desconoce qué documento o información será el instrumento materia de la consulta, es decir, la iniciativa, el dictamen de comisión o el dictamen aprobado por el Pleno del Congreso, del que se deriva la minuta con proyecto de Decreto o de Acuerdo, instrumento legislativo que contiene una medida legislativa. Sin embargo, para que tenga efectos jurídicos y pueda afectar derechos de los pueblos y comunidades indígenas, se requiere la promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo de ese Decreto o Acuerdo aprobado por el Pleno del Congreso. En ese tenor, debemos tener presente que la consulta debe ser previa a la determinación administrativa o legislativa.

Tercera omisión: consiste en que no se especifica, cómo se designará al representante del Poder Legislativo del Estado para que esté presente en las reuniones preparatorias que convoque el Instituto Electoral de Michoacán; recordemos que los representantes del Congreso pueden ser, por Acuerdo del Pleno, por designación de la Presidencia de la Mesa Directiva o por acuerdo de Comisión.

Cuarta omisión: la Ley Orgánica en referencia no contiene el procedimiento o trámite a seguir cuando la Autoridad Administrativa Electoral notifique al Congreso del Estado los resultados del proceso de consulta y obtención del consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas; de tal manera que el resultado de la consulta sea considerado, incluido y respetado plenamente en la adopción de la medida legislativa.

Quinta: aunado a lo anterior, la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, es omisa en cuanto qué, no especifica el órgano legislativo facultado para solicitar al Instituto Electoral de Michoacán la práctica de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, se ha referido que la fracción IV del artículo 88, de la citada Ley Orgánica, únicamente le atribuye atribuciones a la Comisión de

Derechos Indígenas y Afromexicanos, para participar, conocer y dictaminar, más no para solicitar, en consecuencia, al no ser específica la Ley Orgánica en ese sentido, se requiere acuerdo parlamentario del Pleno del Congreso, tomando en consideración que es un Órgano Colegiado, y que sus determinaciones se adoptan por la mayoría de sus integrantes, y en el mismo se requiere que el Pleno determine quién será el representante ante el Instituto Electoral, para acudir a las reuniones previas a la consulta.

Ante tales omisiones, consideramos apremiante que, en cada etapa procesal legislativa, se garanticen los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas, por lo siguiente:

- 1) Desde el momento de la presentación de la iniciativa, se debe garantizar el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, porque la iniciativa es el instrumento inicial del proceso legislativo, y es el que induce al Poder Legislativo a la adopción de una medida legislativa; y además porque es el documento objeto de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, que debe contener la debida información para que la comunidad esté en condiciones de adoptar una decisión debidamente informada.
- 2) En la etapa de dictaminación se debe prever el derecho de consulta; esta etapa es toral para garantizar el pleno respeto al derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas, porque las comisiones de dictamen, al elaborar el dictamen de una iniciativa, que podría contener una medida legislativa susceptible de afectarles, están obligadas a incluir, considerar, atender e integrar debidamente el resultado de la consulta, que contendrá el consentimiento previo, libre e informado de la comunidad o pueblo indígena, sin alterar o modificar esos resultados.
- 3) En la etapa de discusión, debe preverse el derecho de consulta, debido a que en esta etapa, por acuerdo del Pleno se puede cambiar el contenido del dictamen; puede adoptarse una medida legislativa que afecte a los pueblos y comunidades indígenas, diferente al consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas, circunstancia que haría vana e inválida la consulta previa.
- 4) En la etapa de aprobación, se debe prever el derecho de consulta a los pueblos y

comunidades indígenas, para garantizar que sea respetado el consentimiento previo, libre e informado sobre la medida legislativa que se vaya a aprobar.

- 5) En la promulgación, se debe garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, para que en la promulgación sea respetando los resultados de la consulta y aprobados en sus términos por el Pleno del Congreso.
- 6) La publicación e iniciación de la vigencia: la medida legislativa que se publique debe ser un marco de respeto a los tiempos, usos y costumbres, lengua y circunstancias adecuadas para hacerles del conocimiento de los pueblos y comunidades indígenas el contenido de la medida legislativa que se adoptara.

Es por ello que insistimos en que el proceso legislativo se debe desarrollar conforme a las formalidades constitucionales y legales, y atendiendo las garantías del debido proceso; para tal efecto, es indispensable enmendar la omisión legislativa, para establecer en el proceso legislativo la garantía del debido proceso a los pueblos y comunidades indígenas, a fin de que sean consultados para la adopción de medidas legislativas que los afecten, tomando en cuenta los principios para el desarrollo del proceso de la consulta a los pueblos indígenas, los cuales son: de buena fe, apropiado a las circunstancias, libre, previa e informada.

### **3.3. La función legislativa**

Teniendo en cuenta la doctrina constitucional de Rene Carré<sup>146</sup> que establece que el Poder es uno e indivisible y se ejerce a través de múltiples funciones que realizan los órganos del Poder, cuyas funciones están conectadas y dependen una de otra, permitiendo al Estado cumplir con sus fines, para ello, se divide el Poder en tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y cada Poder tiene funciones estatales específicas, y son las diversas actividades o funciones del Estado en cuanto constituyen diferentes manifestaciones o diversos modos de ejercicio de la potestad estatal.

---

<sup>146</sup> Carré de Malber, Rene, Teoría General del Estado, Lión Depetre José, (trad.) Facultad de Derecho, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 249.

La potestad o función legislativa estatal, recae en el Poder Legislativo;<sup>147</sup> por mucho tiempo se consideró a la función legislativa la más importante e incluso la única. Sin embargo, debemos considerar que los Parlamentos modernos, además de la función legislativa, realizan otras.

En ese sentido, Gabino Fraga<sup>148</sup> refiere que, de acuerdo con el régimen constitucional, la función legislativa es una actividad que realiza el Estado a través de uno de los órganos que forman el Poder Legislativo.

Al respecto, Cervantes Gómez<sup>149</sup> argumenta que los Congresos realizan distintas las funciones: deliberativa, legislativa (proceso legislativo y facultad interpretativa), de control (control parlamentario, períodos de sesiones, informe presidencia, comparecencias de funcionarios, controles financieros, ratificación de nombramientos, facultad de investigación), función financiera (presupuesto de egresos y facultades en materia tributaria), función administrativa (creación de nuevos Estado, conocer de la licencia y renuncia del Presidente determinar la residencia de los Poderes), función de información (informar a medios y al electorado), función jurisdiccional (juicio político), función electoral y electiva (declaración de validez y colegio electoral, y elección de los órganos del Estado), y la función de gestoría.

En el cumplimiento de esas funciones, el Estado, a través del Poder Legislativo, al emitir una determinación, puede afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, con la precisión de que no toda función de ese Poder del Estado puede afectar o puede ser del interés de los pueblos y comunidades indígenas; a nuestro juicio, la única función del Poder Legislativo que es susceptible de afectar derechos de los pueblos y comunidades indígenas es exclusivamente a través de la función

---

<sup>147</sup> Cervantes Gómez, Juan Carlos, Derecho Parlamentario, organización y funcionamiento del Congreso, México, LXI Legislatura de la Cámara de Diputados-Serie Roja, 2012, pp. 121-187.

<sup>148</sup> Fraga, Gabino, Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1997. p. 37.

<sup>149</sup> Cervantes Gómez, Juan Carlos, Derecho Parlamentario, México, Serie Roja, 2012, pp. 121-187.

legislativa, porque a través de un decreto o acuerdo legislativo, se puede crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones, o cualquier otra circunstancia que atente contra su forma de vida.

### **3.4. La importancia de la consulta previa de las medidas legislativas, en el proceso legislativo**

El Convenio núm. 169 de la OIT, en su Artículo 7. 1, establece que los pueblos y comunidades indígenas, en cuanto interesados por su propio bienestar y existencia, tienen el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y a controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

De ahí la importancia de la consulta previa cada vez que se prevean medidas legislativas que puedan afectar a los pueblos y comunidades indígenas.

Pero, ¿qué es una medida legislativa? La etimología de este término viene del verbo transitivo e intransitivo “medir”; se define como la acción y resultado de medir o medirse, y también se conceptualiza como la prevención, disposición o previsión;<sup>150</sup> el diccionario de la Real Academia Española (RAE), de entre la diversidad de significados que proporciona, la que resulta ser de utilidad para esta investigación es la relativa a la prevención, disposición o previsión, “tomar, adoptar medidas.”<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup> Definición etimología, tomado de DEFINICIONA. Disponible en: <https://definiciona.com/medida/>  
Fecha de la consulta: 13 de julio de 2021.

<sup>151</sup> Diccionario de la Real Academia Española, disponible en:  
[https://apps2.rae.es/DHECan\\_textos/Abreviaturas%20utilizadas.htm](https://apps2.rae.es/DHECan_textos/Abreviaturas%20utilizadas.htm)  
Fecha de la consulta 13 de junio de 2024.

En ese tenor, podemos inferir que una medida legislativa deriva de la potestad legislativa estatal conferida al Poder Legislativo, a través de la cual “adopta y toma” acuerdos, decretos (ley o reforma), resoluciones, pronunciamientos o cualquier otra determinación legislativa; dicho en otras palabras, es la acción del Poder Legislativo para realizar un acto soberano, por la que emite una determinación en el ejercicio y el cumplimiento de sus funciones legislativas, con alcances, fines y efectos diversos, a través de Acuerdos, Decretos o Posicionamientos.

Definición, que coincide con los razonamientos que hace la Corte Constitucional de República de Colombia, al pronunciar la Sentencia dentro del expediente C-702/10,<sup>152</sup> cuyo acto demandado es la inconstitucionalidad de acto legislativo por vicios de procedimiento, y refiere que: la expresión “medidas legislativas” utilizada por el mencionado artículo 6 del Convenio, no puede ser entendida en un sentido restringido alusivo en forma estricta a la ley en sentido formal, sino en uno amplio que cobije bajo la obligación de consulta de todo tipo de medidas normativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a dichas comunidades. De otra manera, la obligación de consulta se vería recortada y la protección internacional disminuida con grave afectación del derecho de los pueblos indígenas y tribales a mantener su identidad cultural.

En ese contexto, cuando el Congreso prevea adoptar una medida legislativa que afecte a los pueblos y comunidades indígenas, la consulta debe realizarse antes o previo a la aprobación de esa medida legislativa, porque el alcance de ese derecho colectivo a la consulta, es garantizar que la determinación del Estado considere las propuestas, opiniones y principalmente el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas, es decir, que la actuación del Estado sea legitimada,

---

<sup>152</sup> Sentencia C-702 de 2010. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.  
Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-702-10.htm>  
Fecha de la consulta: 14 de julio de 2021.

validada, consensada y construida desde la cosmovisión de la comunidad o pueblo indígena, y no de la visión política del Estado, de tal manera que a través del ejercicio de ese derecho, la consulta, se garantice su integridad y preservación, debido a que ese derecho fundamental, está interrelacionado con otros derechos humanos, como: la libre autodeterminación, el desarrollo sustentable, derecho a la propiedad, biodiversidad cultural y el derecho a la identidad cultura.

Ese derecho que les asiste a los pueblos y comunidades indígenas impide al Estado imponer una determinación que transgreda o atente contra esos derechos y, para evitar actos lesivos del Estado, surge la consulta para que sean tomados en cuenta en su totalidad y no se vulneren sus derechos colectivos. Por esa razón, es apremiante que la consulta sea antes o previa a la adopción de cualquier medida que adopte o apruebe el Estado, ya sea de índole administrativa o legislativa, por ser evidente que, después o posterior a la aprobación o ejecución de un acto de Estado, puede ocasionar daños irreversibles e irreparables para los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas; en un caso extremo, se llegaría a la omisión legal de su existencia.

Ese antes de o previo a, aplicado al proceso legislativo, debe suscitarse antes o previo a la aprobación de una resolución o determinación del Pleno del Congreso, al considerar que, las resoluciones del Pleno, refiriéndose a Decretos o Acuerdos Legislativos, son determinantes y definitivas, por ser aprobadas por el máximo órgano del Congreso, que es el Pleno, salvo procedimientos específicos. Una vez aprobada la determinación, se remiten al titular del Poder Ejecutivo, para su publicación y promulgación, etapas con las que concluye el proceso legislativo, y se formaliza la incorporación al sistema jurídico vigente, tratándose de decretos.

En estas últimas etapas resulta inviable hacer la consulta, debido a que son actos legislativos consumados por el Estado y que su efecto es la inmediata aplicación y ejecución, de ahí la importancia de establecer como garantía del derecho a la

consulta que toda medida legislativa sea consultada antes de su aprobación.

Al considerar que las adopciones o resoluciones que aprueba el Pleno son determinantes, se requiere que, antes de llegar a esa etapa culminante del proceso, se garantice el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas.

La debida oportunidad permitirá obtener el consentimiento libre, previo e informado, y la legitimación de la resolución legislativa que se pretenda adoptar. Por lo que se considera que la etapa de estudio y análisis en comisiones legislativas es la idónea para garantizar el ejercicio de ese derecho, etapa en la cual las comisiones pueden allegarse de elementos que motiven su determinación al momento de elaborar el dictamen y, fundamentalmente, considerar el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas ante tal determinación.

En síntesis, la consulta debe ser antes de la adopción o aprobación de la determinación del Pleno, cuya determinación dependerá sustancialmente del proyecto de dictamen que elabore la comisión legislativa respectiva, precisamente en esta etapa procesal de dictaminación, es la idónea para garantizar el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas para obtener el consentimiento libre, previo e informado; propiciando así, la acción coordinada y sistemática para la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y garantizar el respeto de su integridad, responsabilidad que le compete al Estado, según se prevé en el artículo 2 del Convenio 169 de la OIT.

#### **3.4.1. Medidas legislativas factibles de consulta en el proceso legislativo michoacano**

Las medidas legislativas, pueden afectar los derechos e integridad de los pueblos y comunidades indígenas, de ahí la necesidad de consultarles previo a la adopción o aprobación de esa determinación legislativa; sin embargo, no todas las medidas

legislativas deben ser susceptibles o factibles de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, al considerar que, las medidas de carácter general y de observancia en el territorio mexicano, o en su caso, en el territorio estatal, afectan de forma equitativa a todos los ciudadanos mexicanos o michoacanos, entre ellos los habitantes de los pueblos y comunidades indígenas, estas disposiciones no están sujetas a la consulta, porque son actos legislativos soberanos que emite un Poder del Estado legalmente facultado para hacerlo, por ende, ese acto soberano, no es sujeto a la voluntad de los pueblos y comunidades indígenas; excepto cuando esa normatividad general tenga previsiones expresas para dar un tratamiento diferente al resto de la población y pueda afectarles directamente.

Si bien es cierto que, los pueblos indígenas tienen la libertad de ejercer sus derechos, pero estos, deben ser en el marco de los principios de la Constitución Federal, y precisamente aquí encontramos un límite constitucional a esos derechos indígenas, lo que evidentemente impone que estarán subordinados al sistema jurídico nacional, en consecuencia, no puede ser superior su autonomía frente a la Soberanía de la Nación; su libre determinación debe ser entorno a su contexto social, cultural, religioso, educativo, cosmovisión y político, pero en el marco de la Unidad Nacional, sin contravenir a ésta en sus determinaciones que responden a la integridad del Estado Federal; y evidentemente la actuación de los Órganos del Estado debe ser en respeto a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y el pluralismo jurídico. Asimismo, existe una limitante para el Poder Legislativo del Estado, para que su actuación sea en el marco del respeto de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y además evitar imponer sólo la visión central del Estado, sin anteponer los intereses de los pueblos y comunidades indígenas, como refiere la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 81/2018, de fecha 20 de abril de 2020.<sup>153</sup> Ante tal

---

<sup>153</sup> Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 81/2018, de fecha 20 de abril de 2020, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.  
Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5615818&fecha=14/04/2021](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5615818&fecha=14/04/2021)

precedente, el Estado debe asumir el compromiso y la responsabilidad de realizar las consultas auténticas en las cuales, los pueblos y comunidades indígenas, puedan expresar sus puntos de vista e influir en la decisión para que ésta sea lo más compatible con sus intereses.

En ese tenor, la Constitución Federal admite el pluralismo jurídico, al reconocer la existencia del sistema normativo indígena, mismo que tiene validez solo en la vida interna de los pueblos indígenas,<sup>154</sup> pero no es parte del sistema jurídico mexicano, y por ende no es vinculante para los Poderes del Estado; esto es que, de acuerdo al principio de legalidad y Estado de Derecho, los sistemas normativos de los pueblos indígenas no tienen vinculación para el Estado, debido a que no fueron expedidos por el procedimiento constitucional y la instancia facultada para tal proceso, es decir, el Poder Legislativo.<sup>155</sup> El Estado no debe estar subordinado a ese régimen; sin embargo, su actuar debe ser en un marco de respeto y reconocimiento de su existencia.

Bajo esa tesitura, emana la obligación del Estado realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas cuando se prevea la adopción y ejecución de medidas legislativas susceptibles de afectarles; es importante señalar que el mecanismo de consulta no significa un “derecho al veto” de los pueblos y comunidades frente a las medidas legislativas o administrativas del Estado, fundamentalmente porque el citado artículo 2o, quinto párrafo de la Constitución Federal, limita el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación a ejercerse en un marco constitucional de autonomía que asegure la Unidad Nacional.

---

Fecha de consulta: 14 de julio de 2021.

<sup>154</sup> Artículo 2, apartado A, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en:

<https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/cpeum.pdf>

Fecha de consulta: 22 de diciembre de 2024.

<sup>155</sup> Carmona Aburto, Fabiola, *El reconocimiento legal y vigencia de los Sistemas Normativos Indígenas en México*, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2008, México, p. 46.

En ese contexto, surgen dos aristas, una que indica que toda medida legislativa que afecta a los pueblos y comunidades indígenas debe ser consultada; y la otra, relativa a que no toda medida legislativa debe ser materia de consulta. Al unificar tales acepciones, podemos reafirmar que la potestad del Estado es intransferible, indiscutiblemente autónoma para lograr sus propios fines y que al considerar que uno de estos es el bien común, se entiende entonces que la función legislativa siempre debe y es encaminada hacia el bien común, entre todos los habitantes sin distinción o discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, incluidos evidentemente las mujeres y los hombres que integran las comunidades y los pueblos indígenas, por lo que, toda medida legislativa siempre es con miras a lograr el bien común, y evidentemente en beneficio de toda la población sin distingo alguno.

Es por ello que no todas las medidas legislativas deben ser materia de la consulta indígena, solamente las que les afecten directamente. La afectación de una medida legislativa a la comunidad o pueblo indígena puede ser entendida como aquel acto legislativo estatal dirigido a cambiar, modificar, alterar, atentar, dañar, vulnerar, menoscabar, perjudicar e incluso llegar a provocar una alteración directa en los derechos e intereses colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, y que tenga una repercusión en lo espiritual, cultural, social, político, económico y material de esa población, o extinguir derechos, usos y costumbres de su comunidad.

De igual manera, se puede considerar que existe una afectación directa cuando se pretenda adoptar medidas legislativas adversas a los derechos reconocidos y establecidos en el Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

### **3.4.2 Medidas legislativas sujetas de consulta a los pueblos y comunidades indígenas**

La consulta a los pueblos y comunidades indígenas la podemos avizorar como el mecanismo jurídico para que esa población ejerza el derecho a participar en las decisiones que los puedan afectar, de ahí que el Convenio 169 de la OIT precise que es procedente la consulta a los pueblos y comunidades indígenas en los supuestos siguientes:

1. Antes de que el Estado adopte o aplique medidas legislativas o administrativas que los puedan afectar directamente (Artículo 6.1, a).
2. Antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras (Artículo 15.2).
3. Siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre esas tierras fuera de su comunidad (Artículo 17.2).
4. Cuando se diseñen e implementen programas y servicios de educación (Artículo 27.1).
5. Cuando se considere inviable la enseñanza a los niños, de leer y escribir en su propia lengua indígena. (Artículo 28.1).

Los supuestos a que se ha hecho referencia, se ciñen a la actuación del Estado, cuando vaya a adoptar medidas legislativas y administrativas, proyectos relativos a los recursos naturales, la enajenación, transmisión y uso de sus tierras; aspectos que avizoró la comunidad internacional a través de diversos instrumentos convencionales de corte internacional, con la finalidad de preservarlos y evitar que se pongan en riesgo los elementos que los integran, conforman, constituyen y caracterizan como: su espiritualidad, costumbres, usos, tradiciones, patrimonio cultural, recursos naturales y evidentemente sus tierras donde habitan; por ello, la comunidad internacional impone diversas obligaciones a los gobiernos para respetar y preservar a los pueblos y comunidades indígenas. En esa tesitura, se insiste en evitar que se trastoquen sus condiciones a través de acciones legislativas o administrativas, que puedan conducir hacia la vulneración de su existencia o incluso

propiciar su extinción, de ahí la necesidad de crear el mecanismo de la consulta, para cuando el Estado pretenda adoptar una acción, con la finalidad de que sea respetada y tomada en consideración su determinación, de tal manera que si no hay una aprobación o aceptación de la medida estatal, no puede ni debe ser ejecutada.

Retomando uno de los casos en que procede la consulta indígena, específicamente el señalado en el numeral 1 del párrafo inmediato anterior, materia de la presente investigación, indica con gran precisión que la consulta debe ser antes de que el Estado adopte o aplique medidas legislativas que los puedan afectarles directamente. Para tal efecto, debemos considerar que, la consulta es un deber para el Estado y un derecho para los pueblos y comunidades indígenas; en segundo término, es importante resaltar que, la consulta no es exclusiva para los asuntos relacionados con la propiedad de sus tierras o recursos, sino que se extiende a todas aquellas acciones legislativas o administrativas que impactan sus derechos o intereses, y es precisamente en este último apartado donde se derivan acciones u omisiones del Estado que transgreden los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y sucede cuando se les consulta y no se respetan los derechos, la voluntad o el interés de la comunidad o en el caso extremo, no se les llega a consultar y se ejecutan acciones que terminan por causar daños irreparables.

Los supuestos, previstos por el Convenio 169 de la OIT, son retomados por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, al establecer la obligatoriedad para el Estado de consultar toda medida administrativa y legislativa, cuando se trate de los siguientes asuntos:

1. Cuando puedan ser afectados en sus bienes culturales, intelectuales, religiosos o espirituales (Artículo 11.2).
2. Para la adopción de medidas para combatir prejuicios y eliminar discriminación (Artículo 15.2).
3. En la definición de políticas encaminadas a proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y trabajo, así como interferir en su educación (Artículo 17.2).

4. Para la adopción y aplicación de medidas legislativas y administrativas (Artículo 19).
5. Para la adopción de medidas para no almacenar o eliminar materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas (Artículo 29.2).
6. Cuando sea necesario utilizar su territorio para actividades militares (Artículo 30.2).
7. Para la implementación de proyectos que afecten sus tierras, territorios y recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (Artículo 32.2).
8. En la adopción de medidas para facilitar la relación y cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros, así como con otros pueblos, a través de las fronteras (Artículo 36.2).
9. Para la adopción de medidas, incluidas las legislativas, para alcanzar los fines de la Declaración (Artículo 38).

Es relevante hacer notar el numeral 4 y particularmente el 9, debido a que ambos aluden a la adopción de medidas legislativas; sin embargo, el 9 precisa las medidas legislativas, para alcanzar los fines de la Declaración. Esto es que, pese a ser la incorporación de un derecho o maximizar un derecho ya establecido en el orden jurídico vigente, se debe consultar porque la visión de un órgano del Estado siempre será distinta a la cosmovisión de los pueblos y comunidades indígenas.

Por lo que ve, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 2 apartado A, fracción XIII, se establece el derecho a ser consultados sobre las medidas legislativas o administrativas que se pretendan adoptar, cuando estas puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, con la finalidad de obtener su consentimiento o, en su caso, llegar a un acuerdo sobre tales medidas.

Asimismo, se establece en el segundo párrafo de la citada fracción que las consultas se realizarán de conformidad con principios y normas que garanticen el respeto y el

ejercicio efectivo de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos en la Constitución, sin precisar cuáles son los principios y normas que garantizan el respeto y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

La reforma tiene la gran virtud de establecer el derecho para los pueblos y comunidades indígenas y, además, en el apartado B, fracción XV, establece la obligatoriedad de las autoridades de la federación, de las entidades federativas y de los municipios a celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos y comunidades indígenas, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno. La reforma tiene el gran acierto de retomar los principios de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, referente a la obligatoriedad del Estado para celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas previo a la adopción y aplicación de medidas legislativas o administrativas que los afecten, con el fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. Que en resumen son los principios del proceso de consulta: buena fe, apropiado a las circunstancias, libre, previa e informada.

Se ha sostenido que la reforma constitucional federal establece el derecho, impone la obligatoriedad para la autoridad de celebrar las consultas; sin embargo, se excluye el procedimiento para ejercer ese derecho y cumplir con la obligación impuesta a las autoridades de la federación, de las entidades federativas y de los municipios, por lo cual seguimos sosteniendo que sigue sin estar garantizado el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, circunstancia que no exime del deber asumido frente a la comunidad internacional y los pueblos indígenas.

En Michoacán, su particularidad es que, a diferencia de la Federación, se reconoció el derecho a la consulta desde el 16 de marzo de 2012. La Constitución Política Estatal, en su artículo 3, fracción V, refiere que los pueblos y comunidades indígenas

tendrán derecho a la consulta y a los mecanismos de participación ciudadana previstos en la propia Constitución, cuando se prevea ejecutar acciones y medidas administrativas o legislativas que los afecten.

Aunque la Constitución Michoacana expresamente sí reconoce el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, sin embargo, no se regula el proceso al que debe apegarse la autoridad estatal cuando vaya a tomar una medida administrativa o legislativa. El único avance jurídico estatal en la materia es el Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas; es un avance significativo, pero no lo suficiente, porque mientras no se cuente con una normatividad federal y estatal que vincule los procesos legislativos para las adopciones de medidas administrativas y legislativas con el proceso de consulta que realiza la Autoridad Electoral del Estado, no podrá ser plenamente garantizado el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.

Ante las omisiones al marco jurídico federal y estatal, ha propiciado que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, sea objeto de una constante vulneración y lo vemos en las recientes acciones federales, como el proyecto del Tren Maya, la injerencia y presencia de la Guardia Nacional en sus territorios, la sobre explotación de recursos naturales y tierras donde se encuentran establecidos, estas son algunas de las recientes decisiones administrativas y legislativas, que sin duda han provocado daños a la integridad y seguridad, cultura, política y recursos ambientales de los indígenas; y que pese al daño que se les ocasionó, siguieron su ejecución, sin que el Gobierno Federal haya atendido y respetado la oposición de los pueblos y comunidades, precisamente el fin de consultarles, es respetar su decisión y voluntad, en caso de rechazar la medida administrativa o legislativa, el Gobierno está impedido de realizar tal acción o medida, además está obligado a respetar su libre consentimiento.

Para evitar que se sigan cometiendo tales abusos, es urgente la armonización legislativa mexicana, tanto del ámbito federal como estatal, sobre el derecho a ser consultados los pueblos y comunidades indígenas, se requiere abatir el gran rezago en la materia, tomando en consideración que han transcurrido casi treinta y cuatro años, de la vigencia del Decreto Promulgatorio del Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo,<sup>156</sup> casi veinticuatro años de la reforma constitucional que incorporó diversos derechos de los pueblos y comunidades indígenas, sin haber expedido la ley secundaria que garantizará su ejercicio y transcurrieron treinta y tres años para complementar la reforma constitucional para el pleno reconocimiento del derecho a la consulta para la adopción de medidas legislativas y administrativas; trece años de la reforma constitucional estatal en el que se establecen los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, entre ellos, el derecho a la consulta, desde entonces no se ha establecido otra disposición legal que haga garante el ejercicio de ese derecho.

Dentro de esas tres décadas de la existencia del Convenio referido, aún no se ha logrado concretar el pleno reconocimiento, defensa y protección de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado Mexicano, y por ende, esta entidad federativa se encuentra en las mismas condiciones.

Asimismo, podemos referir que las medidas legislativas sujetas a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas son aquellas medidas que afecten sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan, y tratándose de su desarrollo económico, social y cultural. En ese tenor, consideramos fundamental contar con un ordenamiento jurídico garante del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas en el proceso legislativo michoacano, al considerar que a través de una medida legislativa se pueden afectar los derechos de

---

<sup>156</sup> Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Convenio\\_169\\_PI.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf) Fecha de consulta: 15 de mayo de 2024.

los pueblos y comunidades indígenas. Asimismo, a través de una medida legislativa, es decir, un decreto o acuerdo, también pueden conllevar medidas administrativas que podrían ejecutar el Poder Ejecutivo del Estado o Ayuntamiento, a través de sus respectivas dependencias e instituciones o un Organismo Autónomo.

Recordemos que el Estado no solo adopta medidas legislativas y administrativas, sino también las relativas a la procuración e impartición de la justicia, siendo estas totalmente excluidas tanto del contexto jurídico internacional como nacional; es ineludible considerar el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de, además de las administrativas y legislativas, la potestad estatal judicial. La estadística judicial del Poder Judicial del Estado,<sup>157</sup> alude que al 31 de diciembre de 2019, los dos juzgados comunales contaban con 18 asuntos civiles y 1 penal y durante el año 2020 ingresaron 114 y fueron concluidos 35 asuntos, lo que representó un incremento del 500%. Es una aberración que en el Estado existan solo dos juzgados comunales, ubicados donde el Estado, a través del Poder Judicial, determinó su sede y materia, en Coahuayana y Uruapan; así también es preocupante que únicamente se cuente con una lista de tan solo cuatro traductores de los idiomas indígenas que se hablan en el Estado de Michoacán, para la justicia tradicional y en el nuevo sistema de justicia penal.

Detectando otro gran pendiente del Estado con los pueblos y comunidades indígenas, para garantizarles el acceso a la procuración, impartición y administración de la justicia.

Siendo así, elemental la consulta de los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas, administrativas y jurisdiccionales, cuyo mecanismo de participación que se requiere realizar no con los formatos e institucionales del Estado, sino de los procedimientos, formatos que se establezcan de forma

---

<sup>157</sup> Disponible en: <http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/web/#>. Fecha de consulta 22 de febrero de 2022.

coordinada con las instituciones de los pueblos y comunidades indígenas.

En resumen, podemos sustentar que derivado del estudio de los principios del proceso de la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, y su relación en el proceso legislativo michoacano, podemos determinar que no ha sido suficiente reconocer el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, lo cual, se ha establecido en la Constitución Estatal, desde hace trece años, poco más de una década y desde entonces no se ha dictado la norma secundaria que garantice su ejercicio, de igual forma, no se han reformado las leyes existentes que deben considerar el cumplimiento de esa obligatoriedad para las autoridades estatales, como son aquellas que regulan el procedimiento legislativo michoacano, de ahí que reafirmamos que no sólo se trata de una disposición legal, para establecer el procedimiento de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, en el proceso legislativo michoacano, sino que requiere de una reforma constitucional y legal integral.

## **Capítulo 4**

### **El establecimiento y ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas, en el proceso legislativo michoacano**

SUMARIO: 4.1. Establecimiento del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta previa, libre e informada para la adopción de medidas legislativas en los asuntos que les afecten. 4.2. La garantía del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas en la adopción de medidas legislativas. 4.3. Procedimientos apropiados para la consulta a los pueblos y comunidades indígenas en la adopción de medidas legislativas. 4.4. Ley de consulta a los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas en el proceso legislativo michoacano, como garantía Constitucional.

Con la finalidad de exponer el establecimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas para la adopción de medidas legislativas en los asuntos que les afecten en el proceso legislativo michoacano, en el presente Capítulo abordaremos aspectos fundamentales del derecho humano, reconocido en la normatividad internacional, nacional y local, que además ha sido objeto de pronunciamientos en los Tribunales y Organismos Protectores de los Derechos Humanos.

Las reformas al sistema jurídico nacional y estatal en la materia aún no materializan el ejercicio pleno del derecho a la consulta; siguen prevaleciendo las reiteradas vulneraciones a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas. Es por ello que el objetivo general de la presente investigación es determinar cómo garantizar en el proceso legislativo michoacano el ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas para la adopción de medidas legislativas.

La investigación realizada y que ha quedado plasmada en los primeros capítulos, permite detectar, identificar y analizar las omisiones, fallas o acciones que originan esa transgresión a los derechos humanos de los indígenas que impiden su pleno ejercicio.

Esta investigación se ha efectuado y con el fin de lograr los objetivos específicos, además motiva la intención de contribuir y aportar elementos de estudio para promover la actuación de las autoridades de la Federación, del Estado y Municipios, con el fin de establecer los mecanismos que garanticen el pleno ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, derecho que consideramos fundamental, porque a través de éste se podrán hacer valer otros de sus derechos como: la libre determinación y autonomía para decidir sobre su desarrollo económico, social y cultural, así como, los derechos a la salud, educación, igualdad, identidad, propiedad, territorio, empleo, formación profesional, entre otros relacionados con sus actividades tradicionales.

#### **4.1. Establecimiento del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta para la adopción de medidas legislativas en los asuntos que les afecten**

La consolidación del Convenio 169 de la OIT en la normativa constitucional de las naciones latinoamericanas, entre ellas la mexicana, se ha dado paulatinamente y

hasta un tanto tardía, debido a que se limitaron únicamente a reconocer la existencia de los pueblos indígenas, sin prever otros derechos fundamentales para la preservación de los mismos; el reconocimiento constitucional de su existencia data de hace tres décadas y sucedió por primera vez en Guatemala en 1985; México fue el cuarto país en hacer tal reconocimiento constitucional. A continuación se muestra en la siguiente tabla los primeros ocho países latinoamericanos que reformaron su Constitución para reconocer la existencia de los pueblos indígenas:<sup>158</sup>

| PAÍSES DE AMERICA LATINA CON NORMATIVA CONSTITUCIONAL RELATIVA A LAS POBLACIONES INDÍGENAS |                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| País                                                                                       | Ámbito legal y temático                                                                                                                          |
| Argentina (1994)                                                                           | Reconocimiento de derechos de los Pueblos Indígenas en artículo 75°, inciso 17, de Reforma de la Constitución Nacional de 1994                   |
| Bolivia (1994)                                                                             | Se declara Nación multiétnica y pluricultural.                                                                                                   |
| Colombia (1991)                                                                            | El Estado reconoce y protege la diversidad étnica cultural de la Nación.                                                                         |
| Ecuador (1998)                                                                             | Se define como país pluricultural y multiétnico.                                                                                                 |
| Guatemala (1985)                                                                           | Declara la protección de los grupos étnicos del país.                                                                                            |
| México (1992)                                                                              | Declara una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas.                                                         |
| Nicaragua (1987)                                                                           | Declara el pluralismo político, social y étnico de la nación. Declara la naturaleza multiétnica del pueblo de Nicaragua.                         |
| Paraguay (1992)                                                                            | Reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo. |

Posterior a ese reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas, dieciocho años más tarde de la adopción del Convenio 169 de la OIT, es decir, el 13 de septiembre de 2007, se emite la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, teniendo como precedente y eje rector lo dispuesto por el referido Convenio, estableciendo los derechos de los pueblos

<sup>158</sup> Tomado de Hopenhayn Martin y Bello Álvaro, Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales No. 47, Santiago de Chile, 2001, p. 31.  
 Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5987/1/S01050412\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5987/1/S01050412_es.pdf)  
 Fecha de consulta: 26 de febrero de 2023.

indígenas, entre ellos, el derecho a la consulta previa (Artículos 19 y 38).

A nivel regional, el 15 de junio de 2016, en la Sesión de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, se emite la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, convirtiéndose en el primer documento latinoamericano en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas. Este acierto de los países latinoamericanos respondió a la necesidad de establecer acciones afirmativas para reconocer y dignificar los derechos de los pueblos indígenas ante los señalamientos hechos por la comunidad internacional.

Hasta el momento, los derechos de los pueblos indígenas, entre ellos el derecho a la consulta, están establecidos, reconocidos y se encuentran bajo la tutela internacional, por el Convenio 169, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. En ese tenor, los Estados que externaron la adición afirmativa de esos instrumentos internacionales, como el Estado Mexicano, adquirieron la obligación de adoptar las medidas necesarias, incluidas las medidas legislativas, para alcanzar los fines establecidos en esas disposiciones internacionales,<sup>159</sup> sin que al momento se haya dado cumplimiento a esa obligación convencional por parte del Estado Mexicano.

El establecimiento y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el marco jurídico del Estado Mexicano dista mucho de esas disposiciones internacionales, debido a que el proceso de armonización legislativa aún no se ha concretado, el reconocimiento de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

---

<sup>159</sup> Artículo 38 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales; Artículo 38 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y, Artículo XXXI. 2, de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Las reformas constitucionales federales y estatales que se han promulgado en la materia aún no representan una auténtica garantía para el ejercicio de esos derechos, por los razonamientos que se han señalado en cada uno de los capítulos que anteceden, además por los que se exponen a continuación:

De las siete reformas federales en la materia, solamente cuatro de las que se han promulgado son trascendentales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, de las cuales se hará una breve referencia, en virtud de que se abordaron ampliamente en el Capítulo Segundo.

La primera reforma, que data del año de 1992,<sup>160</sup> reconoció por primera vez que la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; en esa reforma se remitía a la ley, para que protegiera y promoviera sus derechos, ley que jamás se expidió, pese al mandato constitucional. Esa remisión a la Ley, que hizo el legislador no precisó el término conferido al Legislativo para la emisión de esa Ley, además no se previó la forma y procedimiento para su expedición, tomándose en consideración que toda medida legislativa que afecte a los pueblos y comunidades indígenas debe ser consultada; estos aspectos sin duda han contribuido a la ineficacia de la reforma constitucional en comento, en consecuencia, no se garantizó el ejercicio de los derechos humanos de los pueblos indígenas, entre otros, el de la consulta, el precepto constitucional, requería de una norma secundaria que regulara su contenido, para su operatividad e instrumentación de lo establecido, debido a que el deber constitucional para el Poder Legislativo se incumplió al no haberse expedido esa ley, quedando en el limbo jurídico las garantías de los derechos humanos de los pueblos indígenas, por la falta

---

<sup>160</sup> Decreto por el que se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 28 de enero de 1992, T. CDLX, No. 19. Texto íntegro disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2016-12/00130016.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130016.pdf)  
Fecha de consulta: 28 de enero de 2021.

de interés político; como bien lo señaló, López Bárcenas<sup>161</sup> la lucha de los pueblos indígenas en defensa de sus territorios pone en evidencia el carácter colonial del gobierno y de la sociedad mexicana, así como el carácter depredador del capital.

La reforma constitucional en comento estuvo vigente únicamente nueve años y siete meses, al ser abrogado su contenido por el decreto que analizaremos a continuación, el cual retomó ese texto para trasladarlo al artículo 2 de la Constitución Mexicana.

La segunda reforma constitucional del año 2001,<sup>162</sup> fue más bondadosa en materia de derechos indígenas, principalmente porque, las adiciones al artículo 1 establecieron la prohibición de la esclavitud y la discriminación, aspectos que tiende a proteger a todo ser humano que se encuentre en el territorio Mexicano, incluidos los indígenas; el artículo 2 retoma parte del texto del artículo 4 que se había adicionado en la reforma de 1992, asimismo reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía para decidir sobre los asuntos que se enuncian en el mismo precepto; se establece la obligatoriedad para que cada entidad federativa reconozca y regule tales derechos en sus respectiva legislación; otro aspecto previsto por esta reforma, son las obligaciones que le corresponden ejercer a las autoridades federales, estatales y municipales para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas.

---

<sup>161</sup> López Bárcenas, Francisco. Los movimientos indígenas en México: rostro y caminos, El Cotidiano, núm. 200, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, 2016, p. 60. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/325/32548630006.pdf>

Fecha de consulta: 8 de febrero de 2021.

<sup>162</sup> Decreto, por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1, se reforma el artículo 2, se deroga el párrafo primero del artículo 4; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 14 de agosto de 2001, Primera Sección, T. DLXXV, No. 10. Texto íntegro de la reforma, disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2016-12/00130168\\_2.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130168_2.pdf)

Fecha de la consulta: 20 de febrero de 2021.

La generalidad de las normas establecidas en el artículo 2 Constitucional, obligó al constituyente permanente, establecer una disposición transitoria para establecer que al entrar en vigor esas reformas, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales, respectivamente, que procedan y reglamenten lo estipulado; sin embargo, no se ha dado esa regulación por parte del Legislativo Federal y Estatal, con excepción de los derechos lingüísticos y el patrimonio cultural y la propiedad intelectual colectiva, que si fueron regulados por la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas. El resto de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, como el derecho a la consulta, no han sido regulados; prevalece la omisión legislativa en perjuicio y detrimento de esos derechos. Ese acto de incumplimiento es una acción de omisión a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las obligaciones contraídas en los Tratados Internacionales en la materia.

La omisión legislativa no se reduce a un simple no hacer, en sentido jurídico-constitucional, como refiere Sofía Verónica Ávalos Díaz, Secretaria de Estudio y Cuenta en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>163</sup>

La omisión legislativa significa no hacer aquello a lo que, de forma concreta, se estaba constitucionalmente obligado. Además puntualiza que la omisión legislativa está vinculada con una orden de acción mandatada por la propia Constitución; pues no basta con un simple deber general de legislar para fundamentar una omisión inconstitucional; es decir, para que se configure la omisión legislativa, primero debe haber una disposición constitucional o legal que ordene tal acto, establecer como

---

<sup>163</sup> Ávalos Díaz, Sofía Verónica. La Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa su tutela en el Derecho Mexicano. Disponible en:

<https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/001sofia-veronica-avalos-diaz.pdf>

Fecha de consulta: 26 de febrero de 2021.

obligación legislar sobre determinado rubro; la sola inactividad del Legislativo sobre determinados temas, sin que medie un deber específico para hacerlo, no provoca la omisión legislativa.

En ese tenor y considerando que hay un deber Constitucional para el legislador, que es elaborar leyes, para garantizar la efectividad y protección de los derechos humanos, entre otros fines; en ocasiones no puede lograrse ese fin, por deficiencias dentro del proceso legislativo a causa de descuido, olvido o insuficiencia en la creación de la norma o legislación sobre determinados rubros, situación que impide la efectividad del mandato constitucional que dispone el derecho humano; esa inactividad del Poder Legislativo, de no legislar conforme al mandato constitucional, impide la eficacia y efectividad del texto constitucional, ante ese silencio del legislador pueden derivarse situaciones contrarias a la Constitución, elementos sustentados en la tesis sobre OMISIÓN LEGISLATIVA. SU CONCEPTO, pronunciada por el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito.<sup>164</sup>

El desacato e incumplimiento del Legislativo, de no legislar sobre determinada materia o rubro, como ha ocurrido con el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, pese a existir un mandato expreso en la propia Constitución, en el artículo segundo transitorio, aquel Poder del Estado ha incurrido en omisión legislativa, por no atender lo mandado por la Constitución, para complementar la intención del legislador, actor del decreto de la reforma de 2001.

En ese contexto y retomando la perspectiva de la Secretaria de Estudio y Cuenta de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las omisiones legislativas inconstitucionales derivan del incumplimiento de mandatos

---

<sup>164</sup> Tesis: I.4o.A.21 K (10a.), Tomo II, página 1200, registro 2005199. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005199>  
Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2024.

constitucionales legislativos concretos que vinculan al legislador a la adopción de medidas legislativas, como la contenida en el Artículo Segundo Transitorio del Decreto de reforma Constitucional del 2001,<sup>165</sup> en cuya disposición, establecía la obligación para el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, realizar las adecuaciones a la leyes federales y constitucionales locales, obligatoriedad que al no dar cumplimiento con tal mandato han incurrido en omisión legislativa el propio Poder Legislativo Federal y Estatal.

En ese tenor, el Pleno del máximo Tribunal de Justicia de la Nación alude a que, se pueden combinar los dos tipos de competencias y los tipos de omisiones y presentarse en el desarrollo de las facultades otorgadas a los órganos legislativos del Estado. Además, puntualiza que, tratándose de omisiones legislativas respecto de las competencias de ejercicio obligatorio o potestativo, estas se pueden clasificar en:

1. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio;
2. Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio;
3. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo; y
4. Omisiones legislativas en competencias de ejercicio potestativo.

A partir de la Jurisprudencia que se pronunció en torno al tema, se configura en una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste tiene una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido, caso específico configurado en la omisión de no legislar en materia de consulta a los pueblos y

---

<sup>165</sup> Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1, se reforma el artículo 2, se deroga el párrafo primero del artículo 4; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ARTICULO SEGUNDO. Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 14 de agosto de 2001, Primera Sección, T. DLXXV, No. 10. Texto íntegro de la reforma, disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2016-12/00130168\\_2.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130168_2.pdf)  
Fecha de la consulta: 27 de febrero de 2023.

comunidades indígenas, mandatado implícitamente en el citado Artículo Segundo Transitorio del Decreto de reforma Constitucional del año 2001.

Al ser un acto de omisión de una autoridad violatorio a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, ha procedido el juicio de amparo, por ser uno de los instrumentos jurisdiccionales protectores de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales; al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha pronunciado sentencias relevantes sobre la omisión legislativa que ha incurrido el Congreso de la Unión, como la omisión legislativa en materia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, condenándole a resarcir el daño, dando inicio al proceso legislativo para emitir la ley general que regule la consulta previa, libre, informada y de buena fe de los pueblos indígenas.<sup>166</sup>

No sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho notar tal omisión legislativa, en el ejercicio de funciones constitucionales, sino también, otro órgano del Estado encargado de la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, llamado Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que al ser en organismo encargado precisamente de conocer de actos u omisiones de cualquier autoridad o servidor público, su actuación sobre el particular, es fundamental para evitar que se continúen transgrediendo los derechos humanos de los indígenas, por lo que, es un gran acierto la emisión de la Recomendación General número 27/20016,<sup>167</sup> sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y

---

<sup>166</sup> Amparo en Revisión 1144/2019, Sentencia dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativa al derecho a la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos.

Amparo en Revisión 343/2020, Sentencia dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativa a la omisión tanto de emitir la ley o leyes reglamentarias del artículo 2 Constitucional, así como de realizar las adecuaciones a las leyes federales conforme a los mandatos del mismo.

<sup>167</sup> Recomendación General No. 27/2016, sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana, de fecha 11 de julio de 2016, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 12 de agosto de 2016, Primera Sección.

Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016)

comunidades indígenas de la República Mexicana, lamentablemente aún no se ha logrado su propósito, consistente en, promover los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos.

A pesar de la omisión legislativa que prevalece, derivada de la reforma constitucional del 2001, en materia de derechos de los pueblos indígenas, reconocemos que fue bondadosa, pero carente de efectividad y eficacia. De ahí surge la siguiente interrogante: ¿Es suficiente establecer un derecho en una constitución federal para garantizar su ejercicio? Al respecto, podemos contestar que no es suficiente, por la realidad y condición en que viven y son tratados los pueblos y comunidades indígenas; sin embargo, conforme a lo dispuesto en el artículo 1, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>168</sup> pareciera que sí es suficiente, al establecer que en el territorio Mexicano todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

El Mandato Constitucional, reconoce que toda persona que se encuentra dentro del territorio mexicano, gozará de los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales; hasta esta expresión, se desprenden dos elementos fundamentales, primero dispone que todas las personas, es decir, no se puede omitir, discriminar o excluir a una persona, se impone el principio de la igualdad, entre todos los que habitamos el territorio mexicano, incluidos los indígenas; y el segundo elemento, se refiere al reconocimiento de todos los derechos

---

Fecha de consulta: 28 de febrero de 2024.

<sup>168</sup> Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2020-05/CPEUM-001.pdf>. Fecha de consulta: 5 de febrero de 2024.

humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados Internacionales, es decir, se amplifica el universo de derechos humanos y deja de limitarse a los que únicamente estaban contenidos en la Constitución, para ahora, ir más allá de su propio rango constitucional y ampliar la gama de derechos para dejar abierta la conexión con un instrumento internacional en materia de derechos humanos, que haya ratificado México, reconociendo que las personas son sujetas del derecho internacional. Este último elemento es trascendental en materia de derechos humanos, porque el sistema jurídico nacional se amplió para tutelar, además de los derechos humanos establecidos en la Constitución, aquellos que se establecen en los tratados internacionales, disposición que da un sustento importante a esta investigación, porque el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, si bien apenas fue adoptado por el sistema jurídico nacional en la reforma de septiembre de 2024, es un derecho que se prevé en el sistema internacional; sin embargo, el Estado Mexicano ha sido omiso en establecer las garantías para su ejercicio.

Esa reforma constitucional propició algunos debates en el medio jurídico, político y académico, provocó discrepancias respecto al lugar que ocupan los tratados internacionales dentro del derecho mexicano e incluso se llegó a considerar que estaba en riesgo el principio de supremacía constitucional, que podría perder su estatus en la cúspide del orden jurídico nacional, al ceder un lugar a los tratados internacionales en la propia Norma Suprema, como se puede apreciar a continuación:



Fuente: Cámara de Diputados.<sup>169</sup>

Ante la incertidumbre, provocada por la promulgación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos que tuvo lugar en el año 2011, propició que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en adelante SCJN, se pronunciara sobre ese tema, al resolver la Contradicción de tesis 293/2011,<sup>170</sup> confirmó que no existen jerarquías entre la normatividad que establece derechos humanos, como la Constitución o tratados internacionales, implicando que estas dos fuentes de derecho, se encuentran en el mismo nivel; refrendando que, en el Estado Mexicano se antepone los derechos humanos independientemente de su fuente, siempre y cuando, sea las benéfica a las personas, principio pro persona, sustentados en

---

<sup>169</sup> Uribe Benítez, Óscar, *Supremacía Constitucional*, LX Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 2009. Disponible en: [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lx/supcons\\_ctlrcr.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lx/supcons_ctlrcr.pdf). Fecha de consulta: 5 de febrero de 2023.

<sup>170</sup> Contradicción de Tesis 293/2011, entre los criterios sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado en materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito al resolver el amparo directo 1060/2008 y los criterios sostenidos por el Séptimo Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito al resolver los amparos directos 344/2008 y 623/2008; fallada el 3 de septiembre de 2013, por unanimidad de diez votos, Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de la Larrea y Secretario: Arturo Bárcena Zubieta. Sentido de la resolución: PRIMERO. Sí existe contradicción de tesis entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en términos del considerando Cuarto de esta resolución. SEGUNDO. Deben prevalecer con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución. Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, 25 de abril de 2014, Tomo I, página 202. Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoasuntosrelevantespub.aspx?id=129659&seguimientoid=556>. Fecha de consulta: 21 de febrero de 2023.

diversas tesis que se han dictado para el efecto.<sup>171</sup>

Al dilucidar los criterios discrepantes de las tesis, aprobadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito<sup>172</sup> y las tesis aprobadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.<sup>173</sup> El Pleno de la SCJN abordó las contradicciones suscitadas, analizadas y estudiadas desde dos aspectos jurídicos fundamentalmente: 1. La posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en relación con la Constitución; y, 2. El valor de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>174</sup>

Respecto al primer punto, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, se pronuncia sobre los Tratados Internacionales, y refiere que estos, se ubican debajo de la Constitución; y en cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito consideró que están

---

<sup>171</sup> Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, 25 de abril de 2014, Tomo I, página 202.

Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006224>

Fecha de consulta 20 de febrero de 2023.

<sup>172</sup> Criterios discrepantes en las tesis en los rubros: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO." y "TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN."; aprobadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, páginas 1932 y 2079. Disponibles, respectivamente, en:

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/164611> y <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/164509>

Fecha de consulta 20 de febrero de 2023.

<sup>173</sup> Criterios discrepantes en las tesis de los rubros: DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS." y "JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."; aprobadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXVIII, agosto de 2008, página 1083 y XXVIII, diciembre de 2008, página 1052. Disponibles, respectivamente, en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/169108> y <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/168312>. Fecha de consulta 20 de febrero de 2023.

<sup>174</sup> Tesis: P./J. 21/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, 25 de abril de 2014, Tomo I, página 204. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006225> Fecha de consulta 20 de febrero de 2023.

al mismo nivel; al respecto, el Pleno de la SCJN toma en consideración los alcances relevantes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, sosteniendo que el nuevo parámetro de control de regularidad constitucional, es constituido por los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales, integrando estos un catálogo de derechos, originado por la misma Constitución, que será empleado para la interpretación de cualquier norma relativa a los derechos humanos, y sea de mayor beneficio a la persona; la SCJN para dictar tal precedente, se sustentó en el estudio de la incorporación de los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales al catálogo de derechos humanos previstos por la Constitución, es decir, la reforma en alusión, al artículo 1 Constitucional pone énfasis a la integración al catálogo constitucional, de aquellos derechos cuya fuente son los instrumentos internacionales, y no a la jerarquía de las fuentes de esos derechos humanos, al considerar irrelevante la fuente normativa u origen de un derecho humano, ya sea la Constitución o un instrumento internacional, puesto que, ambos parámetros de control forman parte del mismo conjunto normativo y, por tanto, integran el aludido parámetro de control de regularidad, de modo que hablar de constitucionalidad o convencionalidad implica hacer referencia al mismo parámetro de regularidad o validez.

Tal precedente, al complementar y aportar elementos relevantes para esta investigación, permite afirmar que los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, como lo es el derecho a la consulta previa, libre e informada, son reconocidos ampliamente por Tratados Internacionales: Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, por lo que son derechos vigentes en nuestro sistema jurídico nacional, aunque no exista procedimiento que garantice el pleno ejercicio del derecho a la consulta.

Considerando que, la reforma constitucional del 2011, en materia de derechos humanos, precisamente eleva a rango constitucional, los derechos humanos convencionales, que al tomar en cuenta el criterio adoptado por el máximo Tribunal de Justicia de la Nación, en la Contradicción de Tesis 293/2011, sobre esos derechos humanos convencionales, integran en conjunto con los derechos humanos constitucionales, el catálogo de derechos humanos que reconoce la propia Constitución, de tal manera que, esas dos fuentes normativas, integran el Parámetro de Control de Regularidad Constitucional; que aunado ese reconocimiento jurisdiccional, se nutre el sistema normativo jurídico nacional, en materia de derechos humanos, en el que están implícitos los de los pueblos indígenas.

Aunque esos avances en el orden jurídico nacional son de gran trascendencia, aun adolece de omisiones legislativas que impiden el pleno ejercicio de los derechos humanos de los indígenas, entre ellos, el ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada para la adopción de medidas legislativas en los asuntos que les afecten. Ante las omisiones legislativas que prevalecen, impiden a las autoridades estatales cumplir con la obligación que les impone el artículo 1, segundo párrafo de la Constitución, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, ya sean estos constitucionales o convencionales, entre otros, el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.

Sin embargo, no debe ser causa excluyente de responsabilidad para la autoridad, la omisión legislativa tanto federal como estatal, conforme a lo dispuesto en el Artículo 1 Constitucional y el criterio de la SCJN sobre los Derechos Humanos, sustentado en la Contradicción de Tesis 293/2011; toda autoridad estatal, está obligada a atender ambas fuentes normativas, es decir, tanto la Constitución y los Tratados Internacionales, así como las leyes del Congreso de la Unión, y ante el silencio legislativo que prevalece, se puede atender los parámetros y herramientas legales que se establecen en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, a fin de que se garantice el pleno ejercicio de los derechos humanos; máxime

que el artículo 1 Constitucional establece: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

Al respecto, Castañeda Hernández,<sup>175</sup> citando a José Luis Caballero Ochoa, refiere que de dicho precepto constitucional se derivan dos principios, los cuales son: el principio de la interpretación conforme y el principio pro persona, relativo a la interpretación más favorable de las personas.

En ese tenor, toda autoridad debe aplicar el ordenamiento ya sea internacional o nacional que mayor beneficie, que garantice el pleno ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas, para la adopción de medidas legislativas y administrativas que les afecte, lo que implica que el Legislativo o el Administrativo previo a la adopción o aplicación de medidas que pretendan adoptar, deben aplicar lo establecido en primer orden las disposiciones del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de los Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, mientras siga prevaleciendo la omisión legislativa nacional y estatal que garantice el ejercicio de ese derecho colectivo de los indígenas.

Ahora bien, retomando el tema que se aborda, sobre el establecimiento del derecho de los pueblos indígenas a la consulta para la adopción de medidas legislativas en los asuntos que les afecte, en el contexto constitucional para lo cual, se ha hecho referencia a las reformas en materia de pueblos indígenas, de 1992 y 2001, mismas que no incorporaron el derecho aludido, omisión que fue incurrida por las reformas subsecuentes promulgadas en el 2015, 2016 y junio y agosto de 2019, relativas a los

---

<sup>175</sup> Castañeda Hernández, Mireya, El Principio Pro Persona ante la ponderación de derechos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2018, p. 18. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5619/8.pdf>. Fecha de consulta: 21 de febrero de 2023.

derechos político electorales para ser ejercidos en condiciones de igualdad, reforma política de la Ciudad de México, en materia de paridad entre géneros y el reconocimiento de los pueblos y comunidades afromexicanas, respectivamente, al no establecer estas reformas constitucionales, el derecho a la consulta para la adopción de medidas legislativas y administrativas, no se abordaron con amplitud su contenido, sin embargo se hizo referencia de las mismas en el Capítulo Segundo de la presente investigación.

Continuando con el estudio de la evolución que ha tenido la Constitución Federal en materia de derechos indígenas, identificamos que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de ser consultados sobre las medidas legislativas y administrativas que se pretendan adoptar, cuando puedan afectarles o causen un impacto significativo en su vida o entorno, con la finalidad de obtener su consentimiento, se estableció hasta la reciente reforma del 30 de septiembre de 2024, es decir, después de treinta y tres años después de haber asumido el Estado Mexicano ante la comunidad internacional el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, entre ellos, el derecho a la consulta.

Una vez expuesto el establecimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, reconocido en la normatividad internacional y nacional, además de conocer diversos pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la omisión legislativa, el parámetro de control de regularidad constitucional, control de convencionalidad y control de constitucionalidad, en materia de derechos humanos; podemos advertir que el establecimiento del derecho a la consulta, emanado de un tratado internacional, aún no ha logrado su plena constitucionalidad, si bien, existen diversas prerrogativas que permiten aseverar que ese derecho está implícito, pero que existe un silencio legislativo que impide garantizar la efectividad del ejercicio de ese derecho, de ahí la urgente necesidad de que sea expedida la Ley General en materia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, como acertadamente lo ha indicado la Suprema

Corte de Justicia de la Nación para que el Congreso de la Unión atienda los parámetros establecidos en los tratados internacionales de la materia.

De la investigación, realizada hasta el día 1 de marzo de 2025, el estado que guarda la garantía del ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos indígenas en el sistema jurídico nacional y estatal, es inexistente, en virtud de que aún no se ha expedido la Ley de la materia, subsistiendo la omisión legislativa.

Por lo que respecta al ámbito local, si bien es cierto que en el artículo 3, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, se establece el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta y a los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Constitución, cuando se prevea ejecutar acciones y medidas administrativas o legislativas que los afecten. Sin embargo, no se cuenta con una disposición normativa que garantice y establezca las reglas, parámetros convencionales y el procedimiento de consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas.

En cuanto al proceso legislativo michoacano, el establecimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas para la adopción de medidas legislativas en los asuntos que les afectan, es inexistente en la norma que regula el proceso legislativo.

El Pleno del Congreso Michoacano, en sesión del 11 de octubre de 2017, conoció y dio trámite a la iniciativa de Decreto por el que se crea la Ley Reglamentaria del Congreso del Estado de Michoacán para la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios del Estado de Michoacán de Ocampo,<sup>176</sup> ordenando su turno para su

---

<sup>176</sup> Iniciativa presentada por el Diputado Ángel Cedillo Hernández, integrante de la Septuagésima Cuarta legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. Texto disponible en: [http://congresomich.gob.mx/file/iniciativa\\_175\\_11-05-16.pdf](http://congresomich.gob.mx/file/iniciativa_175_11-05-16.pdf)

estudio, análisis y dictamen a las Comisiones de Pueblos Indígenas, Asuntos Electorales y Participación Ciudadana, y opinión de la Comisión de Puntos Constitucionales. La iniciativa de Ley refiere que es reglamentaria del artículo 3, fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, y tiene por objeto garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas.

La iniciativa en comento no fue aprobada por el Pleno del Congreso, según acuerdo parlamentario de la Septuagésima Cuarta Legislatura, que determinó el archivo definitivo, por encontrarse en el supuesto establecido en el artículo 240 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.<sup>177</sup>

De la investigación realizada a las iniciativas que se encuentran en trámite en la Septuagésima Sexta Legislatura del Congreso del Estado, no existe iniciativa pendiente de trámite en materia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas.

Por lo expuesto, se confirma que en el Estado de Michoacán sí está establecido el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, pero no existen garantías procesales para su ejercicio, defensa y protección en el proceso legislativo michoacano, porque el Congreso en su normatividad interna no ha establecido los parámetros y los procedimientos a seguir para llevar a cabo las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, previo a la adopción de medidas legislativas. En ese tenor, el Congreso del Estado de Michoacán, al igual que el Congreso de la Unión, ha incurrido en omisión legislativa derivada del artículo Segundo Transitorio del Decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 14 de agosto del año 2001, al no expedir hasta este momento las normas

---

Fecha de consulta, 3 de marzo de 2021.

<sup>177</sup> Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, artículo 240. Aquellas iniciativas que no fueren dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron, serán objeto de archivo definitivo en la legislatura siguiente si ésta así lo determina.

secundarias y reformas a las leyes existentes que garanticen el ejercicio del derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, previo a la adopción de medidas legislativas.

#### **4.2. La garantía del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas en la adopción de medidas legislativas**

Se ha afirmado que, el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas se encuentra establecido principalmente en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo; en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y en la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas; los cuales, han sido un referente transcendental en el ámbito social, cultural, político y jurídico para los pueblos y comunidades indígenas, si bien es cierto, además es reconocido por las Constituciones Federal y Estatal, aún prevalece una gran deuda con los pueblos indígenas, debido a que no se garantiza plenamente el ejercicio de ese derecho fundamental en sus respectivas legislaciones secundarias.

Es por ello que se ha referido en el tema que antecede a las reformas constitucionales federales en materia indígena, las cuales han sido inconclusas y totalmente distantes de las disposiciones internacionales que el Estado Mexicano ha ratificado, persistiendo aún la omisión legislativa que impide la garantía del ejercicio de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, entre ellos, la consulta previa, libre e informada para la adopción de medidas legislativas y administrativas.

El establecer un derecho humano en el orden jurídico es primordial, y para lograr la eficacia de ese derecho, es fundamental que se prevean las garantías para proteger, salvaguardar y hacer efectivo el ejercicio de ese derecho reconocido, puesto que no

basta con ese establecimiento en la norma, si no existen las condiciones o medios para su eficacia. Como lo refiere Nogueira Alcalá, la protección de los derechos fundamentales permite a los titulares de estos la posibilidad de obtener su satisfacción frente a los sujetos obligados; de lo contrario, no existe un verdadero derecho.<sup>178</sup> Un derecho solo es tal dentro de un ordenamiento jurídico si es resistente frente a otros poderes; esa resistencia del derecho adquiere sentido a través de las diferentes instituciones o instrumentos de protección de los derechos. Asimismo, el autor sostiene que el aseguramiento constitucional de los derechos debe ir acompañado de las respectivas garantías, es decir, los medios que aseguren la observancia efectiva de los derechos asegurados por la carta fundamental.

Tomando en cuenta lo expuesto por el autor en comentario, se sostiene que la reforma constitucional del 2001, en materia indígena,<sup>179</sup> es ineficiente, inefectiva e ineficaz,<sup>180</sup>

---

<sup>178</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, Teoría y dogmática de los derechos fundamentales, UNAM, México, 2003, p. 101.

Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1094/13.pdf>

Fecha de la consulta: 26 de mayo de 2023.

<sup>179</sup> Decreto, por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1, se reforma el artículo 2, se deroga el párrafo primero del artículo 4; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 14 de agosto de 2001, Primera Sección, T. DLXXV, No. 10. Texto íntegro de la reforma, disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2016-12/00130168\\_2.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130168_2.pdf)

Fecha de la consulta: 26 de mayo de 2021.

<sup>180</sup> Se hace referencia a la ineficacia, inefectividad e ineficaz, por ser opuesto a los atributos de la norma jurídica, entre otros, la eficacia, efectividad y eficiencia; Héctor Omar García, en su artículo intitulado “*eficacia, efectividad y eficiencia de las normas que regulan el ejercicio del derecho de huelga y sus métodos de composición*”, quien sostiene que los conceptos eficacia, efectividad y eficiencia, remiten a sus efectos y consecuencias, es decir, a la conexión misma entre normativa jurídica y realidad social, relación que es llamada por Elster John, como “cemento de la sociedad”; citando a Capella, refiere que la *eficacia* se identifica con el logro de los propósitos perseguidos por el legislador; y *efectividad* implica el reconocimiento real de la norma como tal por parte de sus destinatarios y su real aplicación. Coincidiendo además con Díez-Picazo, para quien la *efectividad* depende de dos tipos de factores: que los destinatarios adopten las conductas que la norma dispone (la *espontánea absorción* de la norma por la vida social) y que la norma sea de hecho aplicada por los jueces y órganos de aplicación en general.

En otro contexto, refiere que Carlos Nino, identifica a la *ineficiencia* con la anomia, más precisamente, con un singular tipo endémico argentino de anomia que afecta valores trascendentes del estado de derecho, incluyendo entre los efectos *ineficientes* no sólo la falta de cumplimiento normativo, sino también las situaciones de *inefectividad* o *ineficacia* de normas aparejada por la observancia de otras normas *ineficientes*, reiterando que encuentra una estrecha vinculación entre *ineficiencia*, como

debido a que, poco más de veintitrés años de su vigencia, se siguen adoptando medidas legislativas y administrativas, sin realizarse la debida consulta a los pueblos y comunidades indígenas.

Es relevante referir al riesgo que existe de volver a incurrir en la omisión legislativa que sigue prevaleciendo desde el 2001, que pueda suscitarse con la reciente reforma constitucional del 2024, respecto a la obligatoriedad para el Poder Legislativo, que se establece en una disposición transitoria, para que emita la normatividad secundaria relativa a las garantías para el ejercicio de esos derechos reconocidos; pues no basta y no es suficiente que se establezca y se otorgue el derecho en la Norma Suprema, sino que es fundamental contar con mecanismos para su ejercicio e instituciones ante las cuales se puedan hacer efectivos esos derechos concedidos, al no expedirse aún una legislación garante de esos derechos constitucionales, sigue prevaleciendo la transgresión de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas. Aun cuando el término concedido al Congreso de la Unión está por fenecer, esperemos que el actual Poder Legislativo sí emita en tiempo la norma que garantice el ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada.

Por lo que respecta al ámbito estatal, la reforma constitucional sucedió once años más tarde que la reforma Constitucional Federal,<sup>181</sup> a pesar de que esta última establecía en su artículo segundo transitorio la obligatoriedad para las entidades federativas de realizar las adecuaciones a las constituciones locales que procedan

---

ilegalidad, y subdesarrollo. Texto disponible en: [http://archivo.cta.org.ar/IMG/pdf/GARCIA\\_-\\_Eficacia\\_efectividad\\_y\\_eficiencia\\_de\\_las\\_normas\\_sobre\\_huelga\\_DT\\_.pdf](http://archivo.cta.org.ar/IMG/pdf/GARCIA_-_Eficacia_efectividad_y_eficiencia_de_las_normas_sobre_huelga_DT_.pdf). Fecha de la consulta: 12 de julio de 2023.

<sup>181</sup> DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1, se reforma el artículo 2, se deroga el párrafo primero del artículo 4; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DLXXV, primera sección, de fecha 14 de agosto de 2001. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2016-12/00130168\\_1.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130168_1.pdf) Fecha de la consulta. 12 de julio de 2023.

para reglamentar lo establecido en el Decreto expedido. A pesar de la reforma tardía, en Michoacán sí se estableció con precisión el derecho a la consulta, inclusive mucho antes que la propia Constitución Federal.

A casi trece años del reconocimiento del derecho a la consulta en la Constitución Michoacana, aún no se hace efectivo el ejercicio de ese derecho, dado que, toda vía existen medidas tanto administrativas y legislativas, que son ejecutadas y que no cuentan con el consentimiento, previo, libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas; que ha propiciado controversias constitucionales, en materia constitucional, electoral y educativa, promovidas por las propias comunidades; a tres meses de vigencia de la reforma Constitucional Federal en materia de pueblos y comunidades indígenas está pendiente la homologación, con relación al costo de la consulta, al derecho de beneficio justo y equitativo, el derecho legítimo para impugnar el incumplimiento del derecho a la consulta y fundamentalmente, para establecer la obligatoriedad de la autoridad estatal y municipal, para celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos y comunidades indígenas, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno.

Michoacán tiene el gran pendiente de concretar la homologación de la reforma Constitucional Federal del 2024 y armonizar la legislación secundaria para garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, acciones y medidas legislativas que evidentemente deben ser consultadas a los pueblos y comunidades indígenas, por afectar directamente derechos e intereses, y con ello evitar, lo acontecido por la propia reforma Constitucional Estatal del 2012, en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, misma que en su momento, debió ser objeto de consulta, pese a la vigencia de tal derecho, se expidió sin obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas; ante la omisión de realizar la consulta, propició que los comuneros promovieran la Controversia

Constitucional 32/2012.<sup>182</sup>

Esa Controversia Constitucional es un referente trascendental no solo estatal, sino nacional, por el impacto que se logró en el ámbito social, cultural y jurídico. Fue suscitada al configurarse un hecho verídico de la omisión de consultar a los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas por parte del Estado.

Los antecedentes inmediatos a la Controversia Constitucional del caso Cherán consolidan la presente investigación, al confirmar que el ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas no se encuentra garantizado en el proceso legislativo michoacano para la adopción de medidas legislativas en los asuntos que les afecten o tengan impacto en su vida o entorno; por lo cual es fundamental precisar los momentos que fueron pieza clave para llegar a obtener una sentencia con un impacto trascendental en la justicia constitucional.

Los antecedentes que a continuación expondremos son tomados del artículo intitulado “El Impacto de la sentencia del caso Cherán en la justicia constitucional mexicana”, de la autoría de Juan Solís Castro, Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>183</sup> en el cual relata los antecedentes del caso. Refiere que, el 6 de junio de 2011, diversos ciudadanos de la comunidad indígena de San Francisco Cherán presentaron ante el Instituto Electoral de Michoacán un escrito en el cual daban a

---

<sup>182</sup> Controversia Constitucional 32/2012, Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, promovida por el Municipio de Cherán, Estado de Michoacán, resuelta en Sesión del 29 de mayo de 2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 23 de septiembre de 2014, segunda sección, el texto de la sentencia disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5361089&fecha=23/09/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5361089&fecha=23/09/2014). Fecha de la consulta: 12 de julio de 2023.

<sup>183</sup> Solís Castro Juan, Justicia Electoral, Núm. 15, ISSN 0188-7998, Cuarta Época, Vol. 1, enero-junio 2015, México. Pp. 309-344. Disponible en:

<file:///C:/Users/user/Downloads/Dialnet-ImpactoDeLaSentenciaDelCasoCheranEnLaJusticiaConst-5590274.pdf>

Fecha de la consulta: 10 de julio de 2023.

conocer los problemas que enfrentaban en su comunidad, y también refirieron en su escrito que la Asamblea General de la Comunidad Indígena celebrada el 1 de junio del 2011 acordó no participar ni permitir que se lleve a cabo el proceso electoral en el municipio, hasta en tanto sus habitantes no gozaran de las garantías que les otorgaban la Constitución Federal y Estatal, puntualizando su solicitud para que sus elecciones se llevaran a cabo conforme al principio de los usos y costumbres.

El escrito de petición de los Ciudadanos Comuneros, fue atendido por el Instituto Electoral de Michoacán, en sesión del Consejo General del día 9 de septiembre de 2011, y mediante acuerdo CG-38/2011, dio respuesta a la petición formulada por la comunidad indígena de Cherán, en el sentido de que dicha autoridad administrativa electoral local carecía de atribuciones para resolver respecto de la celebración de elecciones conforme al principio de los usos y costumbres en los términos en los que lo solicitaba esta comunidad.

El 15 de septiembre de 2011, un grupo de ciudadanos integrantes de la comunidad indígena de Cherán promovieron un Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, en lo sucesivo “JDC”, ante el Instituto Electoral de Michoacán, a fin de impugnar la determinación emitida por el mismo Instituto, con relación a la petición primigenia formulada por los integrantes de esa comunidad.

Así, la autoridad responsable remitió la demanda y sus anexos a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la V Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca de Lerdo, Estado de México, la cual integró el expediente con la clave ST-JDC-187/2011 y, mediante un acuerdo colegiado, determinó solicitar a la Sala Superior del mismo Tribunal el ejercicio de la facultad de atracción del JDC referido.

Respecto a la facultad de atracción, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 24 de septiembre de 2011, emitió una resolución en el

expediente SUP-SFA-35/2011, en la que determinó que no era procedente la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción de la Sala Superior formulada por la Sala Regional, respecto del juicio ciudadano promovido por los integrantes de la comunidad indígena de Cherán, toda vez que consideró que la competente para conocer de éste era la propia Sala Superior; ante tal determinación, el JDC fue radicado en la Sala Superior con la clave SUP-JDC-9167/2011, recordemos que el acto impugnado fue el acuerdo CG-38/2011 del 9 de septiembre de 2011, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el que se dio respuesta a la petición de la comunidad indígena de Cherán para celebrar elecciones conforme a sus usos y costumbres, en el que esencialmente se determinó que dicho Instituto carecía de atribuciones para resolver respecto a la celebración de elecciones con ese sistema, toda vez que no existía un procedimiento para atender esa solicitud.

La Sala Superior Electoral dictó resolución en sesión pública celebrada el 2 de noviembre de 2011,<sup>184</sup> en el considerando noveno de la sentencia se establecieron los efectos de tal determinación que, sustancialmente, comprendieron los siguientes aspectos:

- 1) El reconocimiento del derecho de los ciudadanos de la comunidad indígena de Cherán para solicitar la elección de sus propias autoridades, conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos.
- 2) Se reiteraba la competencia y responsabilidad del Instituto Electoral de Michoacán, de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, para ello, debería realizar lo siguiente:
  - a) Consultar a la comunidad indígena de Cherán, para determinar si la mayoría estaba de acuerdo en celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres y, en su caso, determinar si existían condiciones para realizarlas.
  - b) En caso de existir condiciones para realizarlas, el Congreso le correspondía

---

<sup>184</sup> Resolución disponible en:  
<https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-9167-2011>

expedir el decreto en el que se determinaran las fechas de la elección y de la toma de posesión.

- c) Las consultas y la adopción de medidas, se debían realizar atendiendo los principios establecidos en el Convenio 169 de la OIT, así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, conforme a los cuales, las consultas a los pueblos indígenas, debían realizarse atendiendo a los principios endógeno, libre, pacífico, informado, democrático, equitativo, socialmente responsable y autogestionado.
- 3) En el supuesto de que, para el 1 de enero de 2012, no se hubiera definido a la autoridad municipal de Cherán, el Instituto Electoral de Michoacán, debía informar dicha situación al Congreso para que designara a los miembros del órgano municipal provisional, respetando el derecho de consulta de la comunidad.
- 4) Se dejó sin efectos, todos los acuerdos de las autoridades electorales locales relacionados directamente con la elección en dicho municipio para la preparación y organización de las elecciones conforme al régimen de partidos políticos.
- 5) Se establecía la obligatoriedad del Congreso Michoacano para que armonizara la Constitución y la legislación interna, conforme a la Constitución federal y tratados internacionales en materia de derechos indígenas.
- 6) Se disponía el debido cumplimiento de lo ordenado en sentencia, conforme a los principios de obligatoriedad y orden público de las sentencias dictadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los efectos antes señalados se reflejaron en los puntos resolutivos de la sentencia, en los siguientes términos:

PRIMERO. Se revoca el acuerdo CG-38/2011 de 9 de septiembre de 2011, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el que se da respuesta a la petición de la Comunidad Indígena de Cherán para celebrar elecciones bajo sus usos y costumbres.

SEGUNDO. Se determina que los integrantes de la comunidad indígena de Cherán 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.

TERCERO. Se dejan sin efectos todos los acuerdos de las autoridades electorales locales relacionados directamente con la elección de integrantes del Ayuntamiento en el Municipio de Cherán, para la preparación y organización de los comicios conforme al régimen de partidos políticos.

CUARTO. Se ordena al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán realizar todas las acciones ordenadas en el considerando Noveno de la presente resolución.

QUINTO. Se ordena al Congreso del Estado de Michoacán realizar todas las acciones ordenadas en el considerando Noveno de la presente resolución.

SEXTO. Se ordena a las autoridades estatales que, en el ejercicio de sus funciones, acaten la presente ejecutoria y presten el auxilio necesario al Instituto Electoral de Michoacán.

SÉPTIMO. Las autoridades deberán remitir a esta Sala Superior copia certificada de las constancias relativas que demuestren el cumplimiento dado a la presente ejecutoria, en un plazo de tres días hábiles contados a partir del momento en que emitan las respectivas resoluciones.

En cumplimiento de la sentencia del 2 de noviembre de 2011, pronunciada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Congreso Michoacano emitió el Decreto Legislativo 443,<sup>185</sup> mediante el cual designó a un Concejo Municipal de Cherán, integrado por 12 ciudadanos, precisando que dicho órgano colegiado tendría las atribuciones, facultades y obligaciones establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo y demás legislación aplicable para los ayuntamientos.

---

<sup>185</sup> Decreto 443, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, de fecha 30 de diciembre de 2011, vigésima tercera sección, tomo CLIII, número 34, disponible en: <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O5947po.pdf>. Fecha de la consulta 12 de julio de 2023.

Asimismo, el decreto de referencia señaló que los integrantes del Concejo Municipal rendirían protesta el 1 de enero de 2012 y durarían en el ejercicio del cargo en tanto tomara posesión la autoridad municipal electa.

En relación con la fecha de la elección de las autoridades municipales, el Congreso del Estado de Michoacán emitió el Decreto Legislativo 442,<sup>186</sup> en el que se estableció como fecha para que las comunidades indígenas de San Francisco Cherán y Santa Cruz Tanaco, del municipio de Cherán, celebraran sus elecciones de autoridades municipales por el sistema de usos y costumbres el domingo 22 de enero de 2012, y para tomar posesión de sus cargos, el domingo 5 de febrero de 2012.

Así, el 22 de enero de 2012, se llevaron a cabo las asambleas de barrio para la elección del Concejo Mayor de Gobierno Comunal de Cherán, en cuanto representantes del Municipio de Cherán, y el 25 de enero del mismo año, mediante el acuerdo CG-14/2012, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán calificó y declaró legalmente válida la mencionada elección, de acuerdo con las normas, los procedimientos y las prácticas tradicionales, y se expidieron las constancias de mayoría a los consejeros que resultaron electos.<sup>187</sup>

---

<sup>186</sup> Decreto 442, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, de fecha 30 de diciembre de 2011, vigésima tercera sección, tomo CLIII, número 34, disponible en: <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O5946po.pdf>. Fecha de la consulta 12 de julio de 2023

<sup>187</sup> Las Constancias de Mayoría, en su parte conducente a la letra dicen:

*“INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN*

*Concejo General del Instituto Electoral de Michoacán, en cumplimiento al acuerdo No. CG-14/2012, por el que se resuelve sobre la elección celebrada en el Municipio de Cherán, Michoacán, el 22 de enero de 2012, bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, en atención al Decreto legislativo No. 442 del H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y a la Resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación dentro del Juicio para Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano No. JDC-9167/2011, y con fundamento en los artículos 98 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 113, fracciones I y XXXVI; 131 fracciones XV y XVI, del Código Electoral del Estado de Michoacán, se extiende a:*

*Gloria Fabián Campos*

*Como concejero, la presente:*

*Constancia de Mayoría y Validez de la Elección del Concejo Mayor de Gobierno Comunal del Municipio de Cherán, Michoacán.*

Considerando que la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del 2 de noviembre de 2011, del caso Cherán se vinculó al Congreso del Estado de Michoacán para que armonizara la Constitución y legislación interna al Pacto Federal y a los tratados internacionales en materia de derechos indígenas; en cumplimiento a tal determinación, el Congreso Michoacano, mediante Decreto 391, reformó la Constitución Estatal.<sup>188</sup>

Ante tal acontecimiento, en representación del Municipio de Cherán, el Concejo Mayor de Gobierno Comunal promovió Controversia Constitucional el 2 de mayo de 2012, misma que quedó integrada en el expediente 32/2012. En contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, demandó la invalidez de la reforma hecha a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 16 de marzo de 2012; en la cual, señalaron como preceptos vulnerados los artículos 1 y 2 de la Constitución, el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>189</sup> al resolver la referida

---

*Para el período del 5 de febrero de 2012 al 31 de agosto de 2015.”*

<sup>188</sup> Decreto 391, por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 2; se reforman los párrafos primero y segundo, y se adiciona un tercero, 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 recorren en su orden la fracción X del Artículo 72; se adiciona un párrafo cuarto al Artículo 94; se adiciona un tercer párrafo al Artículo 72; se adiciona un párrafo cuarto al Artículo 94; se adiciona un tercer párrafo al Artículo 103; se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose 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 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de Estado de Michoacán de Ocampo. Tomo CLIII, Quinta Sección, de fecha 16 de marzo del 2012. Decreto que entró en vigor al día siguiente al de su publicación. Disponible en:

<https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2012/03/16/qui-8912.pdf>

Fecha de consulta: 7 de julio de 2021.

<sup>189</sup> Controversia Constitucional 32/2012, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t I, octubre 2014, p.173.

Disponible en:

<https://bj.scjn.gob.mx/doc/votos/G2cJ9XgBNHmckC8LOJS4/%22Poder%20legislativo%20local%22>

Fecha de la consulta: 10 de diciembre de 2024.

Controversia Constitucional, declaró la procedencia del asunto, al tomar en consideración la resolución del Tribunal Electoral, respecto de que el Municipio de Cherán cuenta con la legitimación requerida para acudir a la controversia constitucional. En ese sentido, se determinó que el accionante tiene interés legítimo para impugnar la reforma a la Constitución Estatal, al considerar la vulneración de sus competencias, en su calidad de pueblo indígena; concretamente se refería a la omisión de los poderes Ejecutivo y Legislativo de Michoacán de no realizar la consulta previa, libre e informada que correspondía.

Establecidos los Considerandos relativos a las cuestiones procesales, se enfatizó que se está ante una violación a un proceso legislativo, en el que, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, no se le dio la participación que le corresponde al municipio indígena.

En tal sentido, se declaró la invalidez de la reforma hecha a la Constitución Michoacana, por no haberse respetado el derecho de consulta de los pueblos indígenas, previsto en el artículo 6, Apartado 1, inciso a), del Convenio 169 de la OIT y en los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En ese tenor, el Pleno de la SCJN determinó que la sentencia debe surtir sus efectos únicamente para el Municipio de Cherán, a partir de la notificación que se realice a las autoridades demandadas.

Los puntos resolutivos, se hicieron consistir en:

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 en fecha 16 de marzo de 2012.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, y en el Diario Oficial de la Federación.

Los pueblos y comunidades indígenas han sido escuchados y restituido sus derechos, en materia electoral, a través de esas acciones jurisdiccionales, cuando se ordenó al Órgano Electoral del Estado que garantizará y respetará, en sus elecciones, el principio de usos y costumbres; de esa batalla ganada por las comunidades indígenas michoacanas derivan cuatro aspectos relevantes:

- 1) El referente nacional y estatal de la celebración de la primera elección de sus autoridades, bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.
- 2) La reforma a la Constitución Michoacana, para establecer el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, entre otros el derecho a la consulta cuando se prevea ejecutar acciones y medidas administrativas o legislativas que los afecten.<sup>190</sup>
- 3) La declaración de la invalidez de la reforma constitucional para Cherán por no haber consultado tal medida legislativa a sus comunidades indígenas. (controversia constitucional 32/2012).
- 4) El reconocimiento del derecho a la consulta previa a la adopción de medidas legislativas, cuando les afecte a los pueblos y comunidades indígenas.

Las acciones jurisdiccionales han sido medios pacíficos idóneos que han contribuido y escuchado a los pueblos y comunidades indígenas, para que fueran restituidos sus derechos político-electorales; sin embargo, no podemos ser omisos a otras acciones radicales que han protagonizado los pueblos y comunidades indígenas, y que día a día recobran más fuerza, y me refiero a la toma de casetas, bloqueo de carreteras, tomas de oficinas de ayuntamientos y dependencias gubernamentales y de organismos autónomos, e incluso se ha llegado a la retención ilegal de funcionarios

---

<sup>190</sup> Esta reforma Constitucional del 2012, pese a su importancia, por reconocer derechos de los pueblos y comunidades indígenas, entre ellos, el de la consulta previa a las medidas legislativas y administrativas, la SCJN la declaró inválida para Cherán por ser el promovente de la Controversia, por emitirse una medida legislativa, sin haberse consultado a las comunidades indígenas de Cherán.

del Estado.

Circunstancias que apremian la necesidad de garantizar los derechos fundamentales a los pueblos y comunidades indígenas, de establecer medios de comunicación del Estado-pueblos indígenas; no basta con la promulgación de derechos humanos de los indígenas, sino que además se debe prever las garantías para el ejercicio de esos derechos establecidos en la ley suprema, y establecer mecanismos para su protección; de lo contrario estaríamos frente a una sola declaración escrita de derechos.

Ante la evidente necesidad de establecer las garantías de los derechos humanos, es válido considerar la referencia de Nogueira Alcalá, que sustentado en la teoría de Ferrajoli<sup>191</sup> clasifica las garantías para el ejercicio de los derechos humanos en primarias y secundarias. Conceptualiza a las primarias como aquellas que constituyen las obligaciones (de prestación) o las prohibiciones (de lesión) de los derechos humanos que deben respetar y asegurar los demás sujetos, ya sea el Estado o terceros públicos o privados. Se refiere a las garantías secundarias, a aquellas que constituyen las obligaciones de reparar o sancionar judicialmente las lesiones de los derechos, es decir, las violaciones de las garantías primarias.

De lo anterior, podemos aludir a que, las garantías imponen en primer término la obligatoriedad de respetar el derecho humano y establecer los mecanismos de protección en caso de que no sea respetado ese derecho. En ese tenor, el maestro Fix-Zamudio refiere: “La verdadera garantía de los derechos de la persona humana consiste precisamente en su protección procesal”. Es preciso distinguir entre los derechos del hombre consignados en la ley suprema y las garantías de tales derechos, que no son otra cosa que los medios procesales por conducto de los

---

<sup>191</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, Teoría y dogmática de los derechos fundamentales, UNAM, México, 2003, p. 102. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1094/13.pdf>  
Fecha de consulta: julio de 2021.

cuales es posible su protección y eficacia, y que se establecen en una ley secundaria; de ahí la insistencia de que el Derecho a la Consulta a los pueblos y comunidades indígenas, además de establecerse en la Constitución, debe estar garantizado su ejercicio en el proceso legislativo.

Es importante reiterar que el establecimiento de los derechos humanos debe contener las garantías suficientes y necesarias para su pleno ejercicio; garantías que pueden ser distintas, como lo asume el autor Antonio Pérez Luño,<sup>192</sup> al referir que existen tres bloques de garantías de los derechos: garantías normativas, jurisdiccionales e institucionales. Dichas garantías existen porque son establecidas en la misma norma jurídica, pero esta puede contener antinomias, lagunas o suscitarse la omisión legislativa, que deriva no de una falta de técnica legislativa sino que es ocasionada por la falta de voluntad política para proteger, defender, respetar y salvaguardar derechos fundamentales. Tal es el caso que se suscita con los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; son plenamente reconocidos y establecidos en la Constitución, pero no se han instituido las garantías para su ejercicio, respeto, protección y defensa. De ahí la urgente necesidad de provocar una reforma integral que concrete las garantías primarias y secundarias de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, que por décadas siguen esperando esa certeza jurídica que el Estado les ha postergado, derivado de los compromisos adquiridos en los Tratados Internacionales.

Ante la evidente omisión en el sistema jurídico de las garantías para el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas michoacanas, se configura la teoría de Ferrajoli referida por Nogueira Alcalá,<sup>193</sup> quien sostiene que “la

---

<sup>192</sup> Abad Yupanqui, Samuel. Las garantías como instrumentos de protección de los derechos constitucionales, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano.

Tomado de: <https://www.inredh.org>

Fecha de la consulta: julio de 2021.

<sup>193</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, Teoría y dogmática de los derechos fundamentales, UNAM, México, 2003, p. 102.

Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1094/13.pdf>

ausencia de garantías debe ser considerada como una indebida laguna que los poderes públicos internos e internacionales tienen la obligación de colmar”, y alude además a que las violaciones de derechos cometidas por los poderes públicos contra sus ciudadanos deben ser concebidas como antinomias igualmente indebidas que deben ser sancionadas como actos ilícitos o anular como actos inválidos.

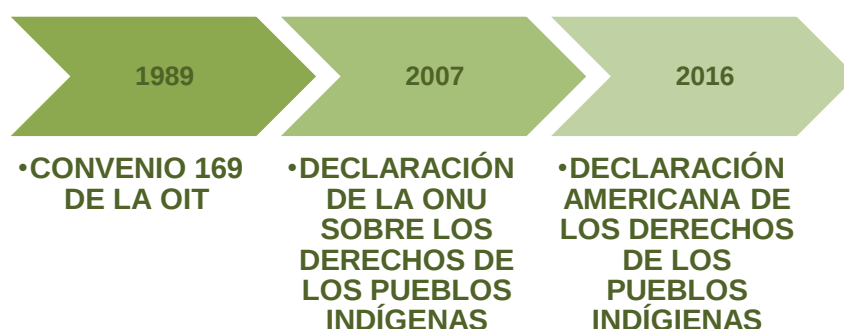
Con esa aseveración que hace el autor, se acentúa la presente investigación, al considerar que al prevalecer antinomias en la Norma Suprema y al no establecerse las garantías para el ejercicio de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, como es el derecho a la consulta previa, libre e informada en la adopción de medidas legislativas o administrativas, evidentemente se provoca una vulneración a ese derecho fundamental, por lo que toda medida legislativa o administrativa que adopten los poderes del Estado sin toman en cuenta la voluntad de los pueblos y comunidades indígenas a través de la consulta previa, libre e informada, es un acto ilícito y por ende debe ser invalidado, por no respetar el derecho a la consulta, que evidentemente provocará la transgresión a otros derechos como la libre determinación, autonomía, educación, salud, medio ambiente, cultura, entre otros. Tal cual aconteció con la reforma constitucional estatal, que contiene el Decreto 391, mismo que fue invalidado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con efectos únicamente entre las partes, es decir, para el Municipio de Cherán, Michoacán, el Poder Legislativo del Estado de Michoacán y el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán.

En ese contexto, podemos inferir que el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas, es un derecho establecido tanto en instrumentos internacionales como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, sin embargo, es un derecho fundamental, que la propia

norma suprema no establece las garantías secundarias necesarias para su eficacia, en consecuencia, la libre determinación y voluntad auténtica de los pueblos y comunidades indígenas, no son consideradas para la adopción de las medidas administrativas y legislativas en los asuntos que les afecten, tanto en el proceso legislativo federal como en el local michoacano, circunstancias que son en detrimento de los pueblos y comunidades indígenas.

La minúscula evolución sobre el reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas en los sistemas jurídicos internacionales-regional y nacional-estatal, así como a nivel local, se puede apreciar en la siguiente línea de tiempo:

### CONTEXTO INTERNACIONAL-REGIONAL



### CONTEXTO NACIONAL-ESTATAL REFORMA CONSTITUCIONAL



(Elaboración propia)

En la ilustración anterior, se puede observar la evolución paulatina de los derechos de los pueblos indígenas. Los avances suscitados entre la expedición del Convenio 169 de la OIT con la primera reforma Constitucional Federal, distaron tan sólo tres años; la cual fue muy imprecisa y carente de derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas. Recordamos que se limitó a establecer que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas y la Ley los protegerá.

La segunda reforma Constitucional, en su género, ha sido la más bondadosa, al haber establecido por primera vez un catálogo de derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, cuya reforma se suscitó transcurrida casi una década de la primera reforma constitucional y doce años después de la expedición del Convenio 169 de la OIT. Esta reforma, entre otros reconocidos, establecía el derecho a consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los Estatales y Municipales.

Respecto a las reformas, tercera, cuarta, quinta y sexta, aunque son en materia de pueblos indígenas, ninguna de estas refiere al derecho a la consulta de los pueblos indígenas.

En cambio la séptima reforma nacional publicada el 30 de septiembre de 2024, veintitrés años después de aquella reforma que establecía el catálogo de derechos es decir, de la del 2001; y treinta y cinco años, posteriores a la expedición del Convenio 169 de la OIT, esta séptima reforma, a pesar de su tardía, es la más relevante, porque por primera se establece el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas sobre medidas legislativas y administrativas que se pretendan adoptar, además establecer otros parámetros internacionales para celebrarlas de buena fe, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar la medida legislativa y administrativa; incorpora el derecho de beneficio justo

y equitativo, cuando la medida administrativa beneficio a un particular, legitimar su derecho para impugnar el incumplimiento del mismo.

En contexto Estatal, son tan solo cuatro reformas en materia indígena, sin embargo la primera reforma sucedió veintitrés años después de la expedición del Convenio 169 de la OIT y 11 años después de la primera reforma constitucional nacional, esta primera reforma del 2012 es relevante porque desde entonces en el Estado michoacano se estableció por primera vez el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, cuando se prevean ejecutar acciones y medidas administrativas o legislativas que los afecten, recordemos que no fue a iniciativa propia del legislativo michoacano, sino que derivó del cumplimiento de la sentencia pronunciada por la Sala Superior Electoral del Poder Judicial Federal, dentro del SUP-JDC-9167/2011 radicado en la Sala Superior, en el que vinculó al Congreso Michoacano para armonizar la Constitución Estatal y la legislación interna, atendiendo lo dispuesto en la Constitución Federal y los Tratados Internacionales en materia de derechos indígenas.

Respecto a la reforma segunda, tercera e inclusive la reciente cuarta del 2024, no son trascendentales para la materia de esta investigación.

Se ha hecho una breve referencia del proceso paulatino que ha tenido el reconocimiento del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, en el contexto internacional, nacional y estatal, asimismo se hizo alusión a la teoría del maestro Fix-Zamudio y Ferrajoli sobre la verdadera garantía de los derechos reconocidos en la Ley Suprema, es a través de mecanismos para su protección procesal, así como las obligaciones para su prestación, es decir, además de establecer las condiciones para su defensa y protección, el Estado está obligado a generar las condiciones para que aquel derecho constitucional reconocido sea plenamente ejercicio, que en resumen son las garantías de aquel derecho constitucional.

Analizado el marco jurídico federal y estatal para identificar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, únicamente lo encontramos en la Constitución Federal y en la Constitución Estatal; hasta el momento no se ha emitido alguna reforma legal cuyo objeto sea garantizar el ejercicio del derecho a la consulta, cuando se prevea adoptar medidas legislativas y administrativas.

#### **4.3. Procedimientos apropiados para la consulta a los pueblos y comunidades indígenas en la adopción de medidas legislativas**

El Artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, establece la obligatoriedad de los gobiernos para consultar mediante procedimientos apropiados, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles; derecho que también es previsto por el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, establece la obligatoriedad de los Estados de celebrar las consultas y de cooperar de buena fe con los pueblos indígenas, con el fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado; asimismo se dispone en el artículo XXIII, de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, indica que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Disposiciones internacionales que, al ser suscritas por el Estado Mexicano lo obligan a realizar los procedimientos de consulta apropiados, de acuerdo a los usos, costumbres y tradiciones de los pueblos y comunidades indígenas, de proporcionarles la información suficiente adecuada, oportuna y previa a la adopción de la medida legislativa o administrativa, con el fin de obtener su consentimiento; además, el actuar del Estado debe ser siempre de buena fe.

La consulta es un derecho fundamental para la ejecución de las medidas administrativas o legislativas del Estado, pues debe ser respetada la determinación y voluntad de la comunidad o pueblo indígena sobre el establecimiento de una norma jurídica o de un plan de desarrollo, obra o inversión que les pueda afectar; la consulta debe ser previa, no después de la ejecución de esas acciones estatales, y debe ser en el marco del respeto a la voluntad indígena, porque su finalidad es preservar su integridad espiritual, cultural, social, política, económica, sus territorios y recursos.

Para garantizar el pleno respeto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, el proceso de consulta requiere atender los principios y parámetros establecidos en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, mismos que se han analizado ampliamente en el Primer Capítulo, los cuales son:

1. Buena fe.
2. Apropiado a las circunstancias.
3. Libre.
4. Previa.
5. Informada.

La armonización del sistema jurídico mexicano, en materia del derecho a la consulta, se ha sostenido que, presenta un rezago significativo, debido a que el Poder Legislativo Federal y Estatal, aún no han expedido la norma secundaria que garantice el ejercicio de ese derecho fundamental, situación que ha dado origen a importantes resoluciones judiciales que permiten salvaguardar los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, ese aporte que ha hecho el Poder Judicial a través de sus pronunciamientos a través de sus resoluciones, ha abierto una puerta de esperanza y de justicia a los pueblos y comunidades

indígenas; la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expedientes SUP-JDC-9167/2011,<sup>194</sup> al pronunciar su resolución estableció que toda consulta y adopción de medidas a los pueblos y comunidades indígenas en los asuntos que les afecte, debe ser realizada atendiendo los principios establecidos en el Convenio 169 de la OIT y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, principios que se anuncian a continuación:

1. Endógeno: El resultado de las consultas debe surgir de los propios pueblos y comunidad indígenas para hacer frente a las necesidades de la colectividad.
2. Libre: El desarrollo de la consulta debe realizarse con el consentimiento libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, que deben participar en todas las fases del desarrollo.
3. Pacífico: Deberá privilegiar las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desórdenes sociales al seno de la comunidad.
4. Informado: Se debe proporcionar a los pueblos y comunidades indígenas todos los datos y la información necesaria respecto de la realización, contenidos y resultados de la consulta a efecto de que puedan adoptar la mejor decisión. A su vez, dichos pueblos y comunidades deben proporcionar a la autoridad la información relativa a los usos, costumbres y prácticas tradicionales, para que en un ejercicio constante de retroalimentación se lleve a cabo la consulta correspondiente.
5. Democrático: En la consulta se deben establecer los mecanismos correspondientes a efecto de que puedan participar el mayor número de integrantes de la comunidad; que en la adopción de las resoluciones se aplique el criterio de mayoría y se respeten en todo momento los derechos humanos.
6. Equitativo: Debe beneficiar por igual a todos los miembros, sin discriminación, y contribuir a reducir desigualdades, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones.

---

<sup>194</sup> Juicio SUP-JDC-9167/2016.

Disponible en:

<https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011.htm>

Fecha de consulta 8 de julio de 2024.

7. Socialmente responsable: Debe responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos y comunidades indígenas y reforzar sus propias iniciativas de desarrollo; debe promover el empoderamiento de los pueblos indígenas y especialmente de las mujeres indígenas.
8. Autogestionado: Las medidas que se adopten a partir de la consulta deben ser manejadas por las personas interesadas a través de formas propias de organización y participación.

En el mismo tenor, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación retoma los principios antes referidos al resolver el Juicio SUP-JDC-1740/2016,<sup>195</sup> y alude a que la existencia normativa del derecho a la consulta dentro del corpus jurídico correspondiente a las comunidades indígenas trae consigo las consecuencias siguientes:

- a) Obligación estadual: El Estado debe en todo momento y para todos los efectos, consultar de manera previa con las autoridades políticas de los pueblos y comunidades indígenas respecto de todas aquellas decisiones que involucren sus intereses, ya sea en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales, para lo cual deberá desarrollar mecanismos de consulta que garanticen la participación directa y activa de todos los miembros de dichas colectividades. Al respecto, el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT requiere que los gobiernos establezcan los medios que permitan a los pueblos interesados participar en la toma de decisiones a todos los niveles cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
- b) Mecanismos de consulta efectivos: La consulta a dichos pueblos implica la utilización tanto de procedimientos adecuados como de sus instituciones representativas a efecto de conocer, en forma efectiva y directa, la opinión de los afectados, con lo cual se busca evitar la práctica de la simulación en el ejercicio de ese derecho. Por ello, se exige que las consultas llevadas a cabo en aplicación del Convenio deban efectuarse de buena fe y de una manera

---

<sup>195</sup> Pronunciamiento contenido en el Considerando Octavo, efectos, de la resolución del Juicio SUP-JDC-1740/2016, dictada el 13 de marzo del 2013.  
Disponible en: <file:///F:/Tesis/SUP-JDC-1740-2012.html>  
Fecha de la consulta: 10 de Julio de 2021.

apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. Asimismo, se exige que los mecanismos consultivos observen una serie de principios reconocidos a nivel internacional y cumplan determinados requisitos esenciales, para considerar que la consulta en cuestión sea eficaz y cumpla su cometido.

- c) Principios: Para que una consulta a una comunidad o pueblo indígena sea válida y cumpla con los estándares internacionales correspondientes, los principios o criterios mínimos que debe cumplir, con base en lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, como en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, son los siguientes: Endógeno, Libre, Pacífico, Informado, Democrático, Equitativo, Socialmente responsable y Autogestionado. Mismos ya que se han descrito en qué consiste cada uno, los cuales son retomados textualmente de la sentencia del Juicio SUP-JDC-9167/2016.
- d) Requisitos esenciales: no existe una fórmula única para la realización de consultas a pueblos y comunidades indígenas y ello encuentra su razón de ser en la circunstancia de que para la realización de las mismas, la autoridad estatal debe tomar en consideración, por lo menos tres cuestiones: el tipo de medida, las circunstancias que involucran la adopción de la medida, así como las prácticas tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas que deben ser consultados, puesto que pretender seguir una fórmula única y estricta para el desarrollo de la consulta puede convertir el ejercicio de este derecho en una simulación, o bien, impedir que las comunidades o pueblos afectados puedan expresarse de manera libre e informada.

Estos elementos proporcionados de la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consistentes en la obligación estatal, los Mecanismos de consulta efectivos, los principios y requisitos esenciales, deben ser considerados en todo proceso de consulta, para adaptar las circunstancias en relación con el ejercicio y el deber de consultar a los pueblos indígenas en torno a la medida susceptible de afectar sus derechos e intereses,<sup>196</sup> tal como lo dispone el

---

<sup>196</sup> James Anaya, Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y

artículo 34 del Convenio 169 de la OIT, en donde se establece que la naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país, pero siempre asegurando la efectiva participación de los grupos étnicos en las decisiones que les conciernan.

Asimismo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido la siguiente Tesis LXXXVII/2015<sup>197</sup>

CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA REALIZADA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL, CUANDO EMITA ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS. De la interpretación de los artículos 1 y 2, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se advierte que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. En ese sentido, la consulta que formule la administrativa de cualquier orden de gobierno a la comunidad interesada, a través de sus instituciones representativas, cuando se prevean medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente, debe cumplir con los requisitos siguientes:

- 1) Debe realizarse previamente a la adopción de la modalidad susceptible de afectar

---

las libertades fundamentales de los indígenas. PRINCIPIOS INTERNACIONALES APLICABLES A LA CONSULTA EN RELACIÓN CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE. 2009. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/InformeConsultaChile.pdf>

Fecha de consulta: 8 de julio de 2021.

<sup>197</sup> Tesis LXXXVII/2015, Quinta Época, recurso de apelación y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-RAP-677/2015 y acumulados. 23 de octubre de 2015. Disponible en:

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=LXXXVII/2015&tpoBusqueda=S&sWord=LXXXVII/2015>

Fecha de consulta: 1 de julio de 2024.

los derechos de los indígenas, lo que implica que los integrantes del pueblo interesado sean involucrados lo antes posible en el proceso de decisión;

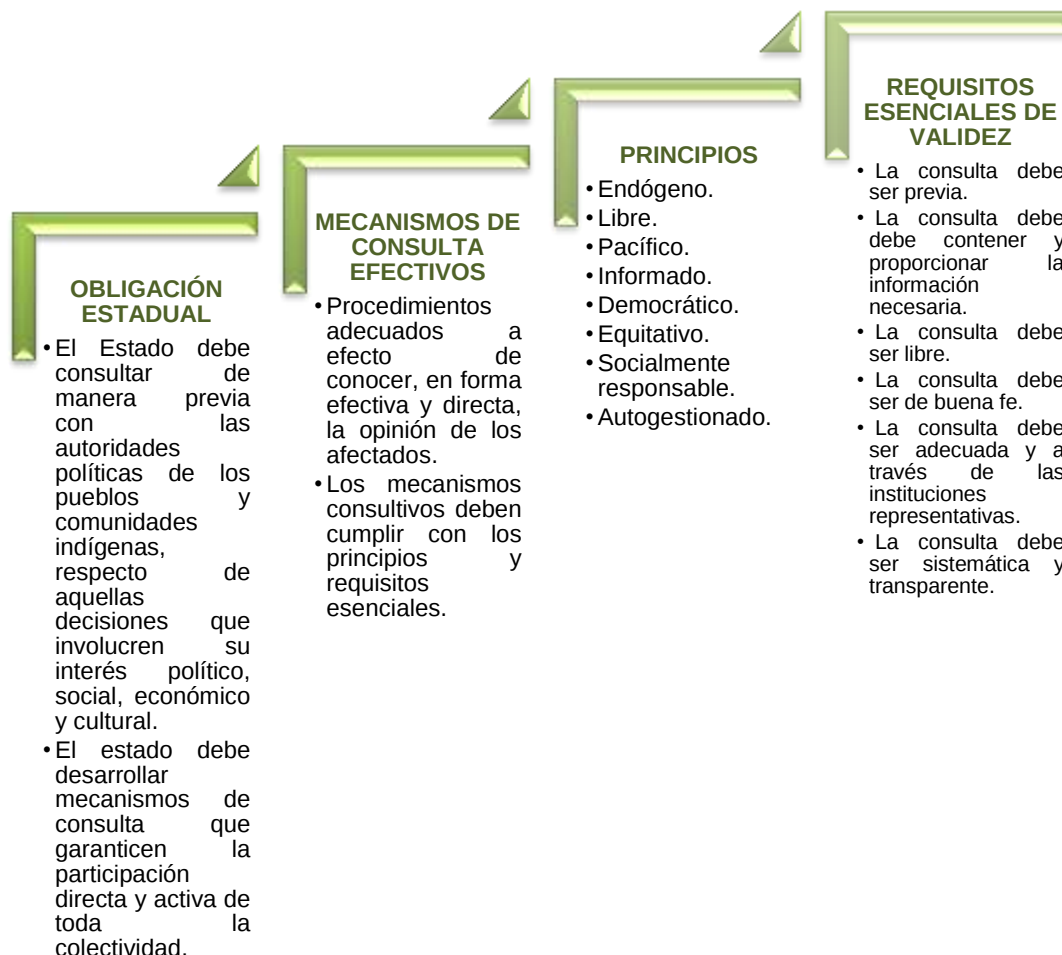
- 2) Proporcionarles los datos para que participen de forma genuina y objetiva en la toma de decisión;
- 3) La forma de consultar a la ciudadanía debe quedar asegurada, esto es, debe existir constancia de que la comunidad estuvo suficientemente informada de la consulta a realizar;
- 4) Debe ser libre, sin injerencias externas, coercitivas, intimidatorias o de manipulación;
- 5) Debe ser de buena fe, dentro de un proceso que genere confianza entre los integrantes de la comunidad, basada en principios de confianza y respeto mutuos, con el objeto de alcanzar el consenso;
- 6) Debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas, esto es, que el procedimiento realizado sea apropiado para todas las partes involucradas, tomando en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o la comunidad para la toma de decisiones; y
- 7) Sistemática y transparente, lo que se traduce en la determinación de los criterios que se utilizarán para establecer la representatividad, forma de participación y metodología, para efecto de generar la menor afectación posible a sus usos y costumbres; sin que el resultado de la consulta tenga efectos vinculantes.

Ante la omisión legislativa de establecer las normas que regulen el procedimiento de la consulta para la adopción de medidas legislativas y administrativas, las autoridades estatales están obligadas en principio a garantizar los derechos convencionales, y además tomar en consideración los criterios pronunciados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El siguiente esquema permite contextualizar el procedimiento adecuado para realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas.

Para lograr un procedimiento adecuado, es eminente que se concrete el primer elemento, es decir, la obligación dual, que consiste en la obligación del Estado en realizar la consulta; para ello debe establecer mecanismos de consulta para garantizar la participación; y un segundo elemento es precisamente que esos mecanismos sean efectivos, los cuales deben cumplir con los principios y requisitos de validez; es así como un elemento requiere de la existencia del que le antecede para poder existir.

**Procedimientos apropiados para  
La consulta a los pueblos y comunidades indígenas**  
(elaboración propia)



Es indispensable que el Congreso de la Unión y el Congreso del Estado armonicen y adecuen el sistema jurídico respectivo, a fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, a través de procedimientos adecuados que contengan los criterios y principios establecidos en los estándares internacionales y por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mismos que han sido un referente en algunas de sus resoluciones, y al ser acogidos por ese Tribunal, influyen significativamente en el fortalecimiento de nuestro sistema jurídico.

#### **4.3.1. Procedimiento de consulta a los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas, en el proceso legislativo michoacano**

El procedimiento legislativo establecido en el artículo 37 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo no prevé la consulta como parte del procedimiento que garantiza el ejercicio de un derecho colectivo de los indígenas; inclusive la propia ley reglamentaria del procedimiento legislativo, es decir, la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, no establece tal garantía procesal para llevar a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Michoacán cuando se vaya a adoptar una medida legislativa.

Por su parte, la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo prevé en su Artículo 73, como mecanismo de participación ciudadana, la consulta previa, libre e informada, y reconoce que es un derecho derivado de la libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas, en tanto sujetos de derecho público, precisándose que la misma ley regulará tal mecanismo, y, en lo que no se contemple, se aplicará lo dispuesto en los instrumentos internacionales de los derechos humanos de los pueblos indígenas, atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Aun y cuando se hace el reenvío a las disposiciones internacionales para suplir las omisiones o aspectos no previstos en la citada Ley, no se prevé lo necesario para que el Poder Legislativo realice las consultas a los pueblos indígenas para la adopción de las medidas legislativas.

La omisión legislativa que prevalece en la normatividad que regula el proceso legislativo michoacano, propicia una “justificación” o excusa para no cumplir con esa obligación estadual, ese vacío legal, le sigue permitiendo al Estatal evadir, impedir y no realizar las consultas, tanto legislativas como administrativas, de ahí la creciente demanda de juicios de amparos y controversias constitucionales por leyes estatales expedidas y no consultadas, tal es el caso de la propia reforma de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, mediante el Decreto 391, de la cual, han derivado pronunciamientos trascendentales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Pronunciamientos que son fundamentales para la elaboración del marco jurídico que establezca las formalidades en el proceso legislativo que garantice plenamente el ejercicio del derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, previo a la adopción de medidas legislativas; en el siguiente tema se hará referencia a la norma que requiere ser expedida por el Congreso Michoacano, sin seguir aplazando un deber convencional, constitucional, de justicia social y, además, por mandato judicial.

#### **4.4. Ley de consulta a los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas en el proceso legislativo michoacano, como garantía Constitucional**

El Estado Mexicano al ratificar el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la adopción de la

Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, se comprometió a promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas bajo el pleno respeto a su cultura, tradiciones e instituciones, sobre todo a considerar la conciencia de la identidad social y cultural indígena como criterio fundamental para determinar la pertenencia de esos pueblos frente al resto de la sociedad y al propio Estado.

Los citados instrumentos internacionales establecen principios y normas mínimas para la preservación, dignidad y bienestar de los pueblos y comunidades indígenas; son *soft law*, por tanto, no son vinculantes, no tienen carácter coercitivo; sin embargo, lo podrían llegar a tener, a través de la incorporación de sus disposiciones al marco jurídico interno de los estados que son parte.

Sin embargo, para el Estado Mexicano, a partir de la reforma constitucional del 2011 en materia de derechos humanos, se hace un reconocimiento implícito para proteger los derechos humanos contenidos en todos los tratados internacionales, como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; asimismo, dicha reforma estableció que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Disposición que permite contemplar el principio *pro persona*.

Bajo esa tesitura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de diversas resoluciones que ha dictado en amparos y controversias constitucionales, ha tomado como referente los tratados internacionales en la materia, por ser de mayor beneficio para la persona, generando jurisprudencia, entre otros rubros, sobre la omisión legislativa, incurrida por el Congreso de la Unión al no expedir la norma secundaria que le mandata el Transitorio Segundo del Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, y los diversos 6 y 7 del

Convenio 169 de la OIT.

De las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se destaca la necesidad de contar con una Ley integral y general de la materia que, establezca las reglas y el procedimiento de la consulta, previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas; además se debe tomar en consideración los parámetros establecidos por la misma Suprema Corte, al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad que se refieren a la consulta indígena, particularmente la Acción de Inconstitucionalidad registrada bajo el expediente 81/2018; asimismo, el Alto Tribunal en diversas resoluciones ha establecido fechas límites para que el Congreso de la Unión, expida esa Ley General, términos que evidentemente han fenecido, sin que al momento se haya expedido la Ley; es importante señalar que el 20 de abril de 2021, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó la Minuta Proyecto de Decreto por el, que se expide la Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas, cuyo expediente fue remitido con la misma fecha a la Cámara de Senadores,<sup>198</sup> en donde se encuentra pendiente de dictamen, en las comisiones de Gobernación; de Asuntos Indígenas; de Minería y de Desarrollo Regional; y de Estudios Legislativos.<sup>199</sup>

En la acción de inconstitucionalidad 81/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14

---

<sup>198</sup> Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas, con número CD-LXIV-III-2P-382 aprobada el 20 de abril de 2021, por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-22-1/assets/documentos/Minuta\\_Pueolos\\_Indigenas\\_Afromexicanas.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-22-1/assets/documentos/Minuta_Pueolos_Indigenas_Afromexicanas.pdf)

Fecha de consulta: 14 de julio de 2021.

<sup>199</sup> Según estatus registrado en el Sistema de Información Legislativa, el último trámite es en la Sesión del Senado de la república del 06 de marzo de 2024, la Presidencia de la Mesa Directiva, emitió excitativa a las comisiones Unidas. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_TramitesAnteriores.php?SID=&Asunto=4175104](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_TramitesAnteriores.php?SID=&Asunto=4175104)

Fecha de consulta: 20 de enero de 2025.

de abril de 2021<sup>200</sup>, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que los procesos para la adopción de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas, deben observar, como mínimo, las siguientes características y fases:

- 1) Fase preconsultiva que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos, lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.
- 2) Fase informativa de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.
- 3) Fase de deliberación interna. En esta etapa, que resulta fundamental- los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.
- 4) Fase de diálogo entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
- 5) Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

Otro referente lo ubicamos en los lineamientos dictados por el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Oaxaca. Al dictar sentencia en el juicio de amparo indirecto 538/2018, de fecha 29 de junio de 2018, concedió el amparo para los siguientes efectos:

- 1) Iniciar el proceso para emitir una ley general que regule la consulta previa, libre, informada y de buena fe de los derechos de los pueblos indígenas, lo que deberá realizar antes de que finalice el primer periodo de sesiones; es decir, hasta antes del treinta y uno de diciembre del año dos mil dieciocho.

---

<sup>200</sup> Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5615818&fecha=14/04/2021](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5615818&fecha=14/04/2021)  
Fecha de consulta: 14 de julio de 2021.

2) La ley deberá:

- a) Reconocer y garantizar el derecho de los pueblos indígenas a ser efectivamente consultados en las decisiones administrativas y legislativas del Estado, según sus tradiciones y costumbres.
- b) Establecer el derecho del pueblo indígena de participar individual o colectivamente, así como de decidir quién o quiénes lo representarán en cada proceso de consulta.
- c) Señalar los lineamientos a fin de que en ese proceso de consulta no se cause perjuicio a otras comunidades indígenas.
- d) Determinar que es responsabilidad del Estado la obligación de realizar los procesos de consulta, la cual no puede llevar a cabo un tercero particular, como podrían ser empresas que buscan explotar los recursos naturales en territorios indígenas.
- e) Decretar que la consulta deberá realizarse con suficiente antelación a la adopción de la medida legislativa o administrativa que pueda afectar sus intereses. En el caso de planes o proyectos de inversión o desarrollo, o en el caso de concesiones, la consulta debe darse durante las primeras etapas de esas medidas y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
- f) Establecer los procedimientos culturalmente adecuados, de conformidad con las tradiciones y teniendo en cuenta los métodos tradicionales del pueblo para la toma de decisiones.
- g) Fijar las reglas para que la consulta sea informada, lo que implica que los pueblos indígenas tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria; en el entendido que la consulta informada también exige que se asegure que los pueblos indígenas consultados puedan comprender y hacerse comprender, facilitándoles, si fuera necesario, intérpretes y, de ser el caso, deberá ofrecerse a los indígenas asistencia técnica independiente, a fin de que tengan capacidad de adoptar las decisiones plenamente informadas.
- h) Señalar la obligación del Estado de informar sobre los beneficios que serán percibidos por los afectados y las posibles indemnizaciones por los daños

ocasionados.

- i) Decretar que el Estado debe abstenerse de cualquier tipo de coerción y establecer cuáles son las conductas que pueden considerarse coerción directa o indirecta del Estado.
- j) Establecer el derecho del pueblo indígena de otorgar o abstenerse de otorgar su consentimiento previo, libre e informado, respecto de los proyectos de desarrollo o inversión que puedan afectar su territorio y a compartir razonablemente los beneficios derivados de esos proyectos, en caso de que se llevaran a cabo. En el entendido de que los pueblos indígenas no podrían negarse sin más a cualquier proyecto impulsado por el Estado, ya que deberán explicar las razones de su negativa, y ambas partes, el Estado e indígenas, deberán velar por el establecimiento de un clima de confianza y respeto mutuo, destacándose la flexibilidad que ambos deben tener. En el caso del Estado, radica en ajustar o incluso cancelar el plan o proyecto con base en los resultados de la consulta con el pueblo indígena. Por su parte, los pueblos consultados deben estar en la capacidad de modificar el plan inicial, con base en los resultados de la consulta.
- k) Establecer los recursos efectivos y adecuados que evalúen la validez y pertinencia de la decisión estatal o de la comunidad indígena, así como el equilibrio entre los derechos e intereses sometidos.
- l) Garantizar que se escuche a los pueblos y comunidades indígenas en la emisión de dicha ley, a fin de que sea producto de un ejercicio participativo de los sujetos a los que se dirige y que garantice la calidad democrática de su decisión, conforme al estándar desarrollado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en su jurisprudencia contenciosa.

Aun y cuando, de la sentencia de referencia, fue revocada y se sobreseyó el juicio, mediante resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del Amparo en Revisión 342/2020;<sup>201</sup> dicha resolución, por la trascendencia

---

<sup>201</sup> Disponible en:

[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2020-11/342\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-11/342_0.pdf)

Fecha de la consulta: 15 de julio de 2021.

que representa para los pueblos y comunidades indígenas, es rescatable los parámetros y elementos que proporciona el Juzgador Federal, para el diseño e integración de la Ley, además de señalarle a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión la omisión legislativa en que han incurrido, se les indica el cómo y qué debe contener esa Ley, y pese a tales señalamiento reiterados a través de diversas resoluciones judiciales emitidas por otro Poder, es decir el Judicial, al día de hoy se continua con ese vacío legal, desde hace ya más de veinticuatro años.

Atendiendo los parámetros internacionales y los criterios emitidos por los órganos jurisdiccionales nacionales, es necesario contar con una Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas y, en su caso, una Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Michoacán de Ocampo, como garantía Constitucional para la adopción de medidas legislativas en el proceso legislativo michoacano.

Es cierto que, la Constitución Federal no contempla la obligación para que los órganos legislativos locales, dentro de sus procesos legislativos, establezcan períodos de consulta; sin embargo, el Convenio 169 de la OIT sí establece en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa y la Constitución federal y la particular del Estado, en sus artículos 2 y 3 respectivamente, prevén ese derecho fundamental de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta cuando se prevean ejecutar acciones y medidas administrativas o legislativas que los afecten; por ello, el Congreso de Michoacán tiene el deber de considerar 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, que la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación condenó al Congreso de Michoacán, entre otras acciones, a realizar la armonización de la Constitución Estatal y la legislación interna a la Constitución Federal y tratados internacionales en materia de derechos indígenas.

Es de considerarse que, es necesaria la reforma a la Constitución Estatal, para la expedición de la Ley de la materia garante del derecho constitucional a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, si bien es cierto, el derecho ya es reconocido y establecido en la misma, requiere de establecer los parámetros de la reforma constitucional federal; de igual forma, se requiere que dicha reforma sea consultada a todos los pueblos y comunidades del Estado de Michoacán, no debemos olvidar que, precisamente del Decreto 391,<sup>202</sup> por el que, entre otros, se estableció el derecho a la consulta, derivó una Controversia Constitucional 32/2012,<sup>203</sup> promovida por el Concejo Mayor de Gobierno Comunal, en cuanto representantes del Municipio de Cherán, en la que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró la invalidez de la reforma hecha a la Constitución Michoacana, con efectos únicamente entre las partes, es decir, para el Municipio de Cherán, Michoacán, Poder Ejecutivo y Poder Legislativo del Estado, lo que implican que es un derecho constitucional, aun no reconocido para los pueblos y comunidades de ese Municipio, lo que puede poner en riesgo el proceso legislativo cuando se vaya a crear una ley secundaria, que deriva de una reforma declarada invalida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al no haberse consultado a los pueblos y

---

<sup>202</sup> Decreto 391, por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 2; se reforman los párrafos primero y segundo, y se adiciona un tercero, cuarto, quinto, sexto, y séptimo párrafo con XXI fracciones, y un octavo párrafo final al Artículo 3º; se adicionan las fracciones X y XI y se recorren en su orden la fracción X del Artículo 72; se adiciona un párrafo cuarto al Artículo 94; se adiciona un tercer párrafo al Artículo 72; se adiciona un párrafo cuarto al Artículo 94; se adiciona un tercer párrafo al Artículo 103; se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose 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 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de Estado de Michoacán de Ocampo. Tomo CLIII, Quinta Sección, de fecha 16 de marzo del 2012. Decreto que entró en vigor al día siguiente al de su publicación. Disponible en:

<https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2012/03/16/qui-8912.pdf>

Fecha de consulta: 7 de diciembre de 2024

<sup>203</sup> Controversia Constitucional 32/2012, Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, promovida por el Municipio de Cherán, Estado de Michoacán, resuelta en Sesión del 29 de mayo de 2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 23 de septiembre de 2014, segunda sección.

Disponible en : [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5361089&fecha=23/09/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5361089&fecha=23/09/2014)

Fecha de la consulta: 15 de diciembre de 2024.

comunidades indígenas esa medida legislativa que les afectaba directamente, por lo que en principio, se requiere resolver tal situación, con el Municipio de Cherán.

Una vez que el Congreso del Estado prevea el procedimiento para la validez del acto legislativo de la reforma Constitucional Estatal del 2012 y la homologación con la reforma federal del 2024, se requiere expedir un Decreto de reforma integral, en el que desde la Constitución Estatal se establezca el procedimiento legislativo que garantice la etapa de consulta a los pueblos indígenas previo a la adopción de medidas legislativas; se realice la armonización legislativa en materia del procedimiento legislativo, de los mecanismos de participación ciudadana y aquellas relativas al funcionamiento de los municipios y sus comunidades, disposiciones que se prevén en el Código Electoral, la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado y el Reglamento de Comisiones y Comités; y fundamentalmente se expida la Ley de la materia, retomando los parámetros internacionales y los pronunciamientos que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además de realizar la debida consulta a los pueblos y comunidades indígenas, en caso de afectarles, para que tenga validez y legitimidad el Decreto Legislativo correspondiente.

Otro aspecto que es indispensable considerar en el proyecto de la Ley de la materia son los criterios, elementos, parámetros o estándares que le permitan al Instituto Electoral del Estado admitir o rechazar una consulta indígena, por lo que es relevante considerar la facultad de ese Órgano Electoral para establecer los protocolos respectivos,<sup>204</sup> principalmente sobre la identidad de los pueblos y comunidades indígenas, es decir, cómo determinar quién tiene tal carácter y qué

---

<sup>204</sup> Tal necesidad, es sustentada en la entrevista a Licenciada Mónica Pérez Tena, Titular de la Coordinación de Pueblos Indígenas del Instituto Electoral del Estado de Michoacán, realizada por Elsa Patricia Rodríguez Alcauter, el 10 de junio de 2021, con motivo de la presente investigación.

documento es el idóneo para acreditar su identidad y sus determinaciones para que funden sus respectivas peticiones de consulta, así como establecer los requisitos para la formalización de la petición. Se consideran que son elementos indispensables para determinar la procedencia o improcedencia de la petición de la consulta indígena presentada por las comunidades o pueblos indígenas, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o cualquier otro órgano del Estado que pretenda emitir medidas legislativas o administrativas que sean susceptibles de afectar los intereses de los pueblos y comunidades indígenas. El establecimiento de esos criterios no debe conducir a obstaculizar e impedir el pleno ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada.

Consideramos que el proceso de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, es el mecanismo idóneo para preservar su integridad étnica, social, económica y cultura y por ende su existencia, por ello, confirmamos que el ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, no se encuentra garantizado en el proceso legislativo michoacano, para la adopción de medidas legislativas en los asuntos que les afecte o tengan impacto en su vida o entorno; por lo que se determina que ese derecho debe estar garantizado su ejercicio en el debido proceso legislativo michoacano, para lo cual, es fundamental que se reforme la Constitución Michoacana, se realice la correspondiente armonización legislativa y se expida una Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Michoacán de Ocampo.

## Conclusiones

Realizada la investigación de acuerdo a los objetivos planteados en el proyecto de investigación y como resultado de la misma, se formulan las siguientes conclusiones:

**Primera.** Se definió la situación actual del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas en los asuntos que les concierne, en el proceso legislativo michoacano, estableciendo en primer orden que indígena es una persona que, derivado de un proceso histórico-cultural, se auto-identifica como tal, que pertenece a un grupo con identidad, tradiciones, cosmovisión, costumbres, prácticas y territorio propios; definición útil para el campo de la investigación, la sociología y el derecho, para identificar al sujeto del derecho a la consulta previa libre e informada.

La locución de pueblos y comunidades indígenas es irremplazable; sería un error sustituirla por pueblos originarios, en razón de que los pueblos indígenas son los que descienden de los pobladores originarios que primariamente habitaban los territorios antes de la conquista. Durante el dominio de la corona española se realizaron ataques a su estructura espiritual, social, política y económica e incluso la modificación de su raza a través del proceso de mestizaje, aunado a los tratos inhumanos, crueles y brutales, guerras y enfermedades, se redujo esa población originaria, a pesar de la opresión que fueron objeto, la corona española no erradicó por completo la existencia de los pueblos originarios, porque sus descendientes constituyeron los pueblos indígenas con una resistencia inquebrantable y determinante para mantener y conservar sus lenguas, tradiciones, costumbres, territorio, cultura, educación, recursos, tierras, formas de organización, sistemas normativos y cosmovisión, que hasta nuestros días siguen persistiendo.

Ante el arrebato de sus pertenencias, la nula protección y reconocimiento de sus derechos, protagonizaron diversos movimientos indígenas, cuyo fin fue poner alto a los abusos para preservar su integridad espiritual, familiar y colectiva. Sobrevivieron al dominio de la Corona Española, a la formación de latifundios en la dictadura Porfirista, a la Revolución Mexicana, al fallido Gobierno de Madero que incumplió su promesa de recuperar sus tierras. Fortalecidos con el liderazgo de Emiliano Zapata, continuaron su lucha hasta lograr su relativa reivindicación con la redistribución de las tierras con Lázaro Cárdenas del Río.

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el Estado de Chiapas surge el 1 de enero de 1994, fecha en que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá. A este movimiento indígena le antecedió la reforma agraria que propició la modernización del campo mexicano para dar entrada a la inversión extranjera, despojando nuevamente a los titulares de las tierras por no tener posibilidad financiera para mejorar sus condiciones de producción de las mismas, propiciando así la venta de sus tierras y productos y la inversión extranjera para la sobreexplotación de las mismas. Las acciones del EZLN propició la firma con el Gobierno Federal de los Acuerdos de San Andrés Larraínzar, Chiapas, que sustancialmente consistían en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas para autogobernarse y organizarse con autonomía política, económica y cultural, la Revisión del Tratado de Libre Comercio, por no considera a las poblaciones indígenas; entre otros, garantizar acceso pleno a la justicia, bajo la premisa de que la justicia sea administrada por los propios pueblos indígenas, según sus costumbres y tradiciones, sin intervención de gobiernos ilegítimos y corruptos y la no invasión de sus territorios por parte del Ejército Federal y otros elementos seguridad pública del Gobierno.

Finalmente, podemos sostener que la situación actual del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas para la adopción de medidas

legislativas, en el proceso legislativo michoacano, es un derecho inacabado, considerando que es un derecho establecido en la Constitución Estatal, no se encuentra reglamentado, toda vez que no existe una ley sobre el particular y además no hay un apartado en la Ley Orgánica del Congreso que garantice el ejercicio de ese derecho, lo que impide que diversas medidas legislativas que requieren consultarse, no se pueden implementar o realizar desde el proceso legislativo, debido a que no se encuentra inmerso ese derecho en las etapas que conforman el proceso legislativo michoacano, por ende, no establece procedimientos para llevar acabo la consulta previa, libre e informada a las comunidades y pueblos indígenas, cuando se pretenda adoptar medidas legislativas, que de acuerdo con la Teoría de Ferrajoli no se establecen las garantías para su ejercicio y protección, consistentes en las obligaciones para que sean respetados y ejercidos los derechos humanos, y en su caso, tampoco se establecen las obligaciones para reparar o sancionar judicialmente las violaciones a los derechos humanos.

**Segunda.** Se analizó la normatividad vigente del derecho a la consulta de los pueblos indígenas para la adopción de medidas legislativas de los asuntos que les afecten, en el proceso legislativo michoacano, análisis que se efectuó a la luz del Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, de los cuales, el Estado Mexicano es parte; en ese tenor, se analizó el orden jurídico nacional y estatal, por lo que, comprobamos que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, si se encuentra bajo la tutela del derecho internacional, constitucional nacional y estatal, y no se localizó disposición legal secundaria que garantizará el ejercicio de ese derecho.

Por consiguiente, se analizó el marco jurídico relativo al proceso legislativo michoacano, por ser el acto estatal, por el que el Poder Legislativo adopta medidas legislativas que pudieran afectar a los pueblos y comunidades indígenas, a este respecto, el Código Electoral, la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana, la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso y el Reglamento de Comisiones y Comités, todos del Estado de Michoacán, no contienen procedimiento alguno para la adopción de esas medidas legislativas, aunado a esa omisión legislativa, no se establece la obligatoriedad para la autoridad estatal y municipal colaboren de buena fe con los pueblos y comunidades indígenas para obtener su consentimiento, previo, libre e informado.

Como parte del resultado de esta investigación, se identificó que el Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas tiene por objeto regular las consultas libres, previas e informadas de las comunidades indígenas de conformidad con la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana en el Estado de Michoacán de Ocampo, que paradójicamente esta Ley, no precisa en los mecanismos la consulta a las medidas legislativas. La norma reglamentaria, al ser considerada una medida legislativa, fue extraordinariamente consultada a los pueblos y comunidades indígenas para obtener su consentimiento previo, libre e informado; hoy en día permite celebrar las consultas a los pueblos y comunidades indígenas únicamente para la designación de sus representantes populares a través de usos y costumbres y la asignación del presupuesto directo.

**Tercera.** Se estudió el proceso de la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y su relación en el proceso legislativo michoacano, bajo los parámetros internacionales y criterios jurisdiccionales con el fin de establecer las garantías del debido proceso al proceso legislativo michoacano, en la etapa procesal en la cual, se va a desarrollar el proceso de consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas

susceptibles de afectarles, lo cual, se sustenta con lo expresado por Fix-Zamudio, al referir que el debido proceso legal, es el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados, postura que convalida la Convención Americana de Derechos Humanos, al expandir ese derecho no solo a las materia penal, civil, laboral, fiscal, sino a toda materia, dejando abierta la posibilidad de aplicarse a cualquier otro ámbito, esto implica que esta garantía puede y debe ser observable también en el ámbito legislativo.

En ese tenor, es fundamental traer al momento, la resolución de la controversia constitucional 32/2012, pronunciada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, promovida por el Municipio de Cherán, Estado de Michoacán, que además de ser un referente internacional, nacional y estatal, que a pesar de que fue derivada de la reforma constitucional Michoacana, para establecer precisamente, entre otros, el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, cuando se prevean ejecutar acciones y medidas administrativas o legislativas que los afecte, de la cual, se declaró su invalidez para las partes por no haberse consultado tal medida legislativa a las comunidades indígenas de Cherán.

Tal referente, obliga al Estado Michoacano a establecer un procedimiento garante del pleno ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, cuando se prevean adoptar medidas legislativas, susceptibles de afectarles, es así que, el debido proceso legislativo debe contener el proceso para la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, mismo que debe ser adecuado, de buena fe, apropiado a las circunstancias, libre, previo e informado, lo que implica que contenga las actividades preparatorias, fase informativa, fase consultiva y publicación de los resultados, además de vincularlo con el procedimiento establecido en el Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta, Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas, en ese tenor, el proceso debe considerar las funciones específicas para las autoridades estatales y

municipales, su procedimiento particular para que puedan solicitar a la Autoridad Electoral el inicio del proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, además de cómo cooperar de buena fe con las comunidades indígenas, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas que puedan causarles afectación o impactos significativos en su vida o entorno.

**Cuarta.** Se confirmó que el ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, no se encuentra garantizado en el proceso legislativo michoacano, para la adopción de medidas legislativas en los asuntos que les afecte o tenga impacto en su vida o entorno; por lo que se determina que la garantía constitucional del ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, para la adopción de medidas legislativas en los asuntos que les afecte, es a través del debido proceso legislativo michoacano, que contenga un procedimiento especial para la consulta adecuada, de buena fe, apropiada a las circunstancias, libre, previa e informada, con el fin de que el derecho a la consulta, sea un derecho eficiente y efectivo. Se requiere rediseñar el proceso legislativo para establecer esa garantía procesal, para lo cual, en primer orden debe estar determinado en la Constitucional Estatal, prever la armonización legislativa, concretamente del Código Electoral, la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana, la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso y el Reglamento de Comisiones y Comités, y la expedición de la norma reglamentaria del proceso de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, reforma que debe ser consultada en caso de que puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, para lo cual, los legisladores michoacanos deben tener la astucia y la pericia para garantizar ese derecho colectivo y establecer los procedimientos adecuados para su funcionamiento y cumplimiento de las atribuciones que le competen.

**Quinta.** Se determinó cómo garantizar en el proceso legislativo michoacano el ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas para la adopción de medidas legislativas, cuando puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, que es a través de una reforma integral estatal, que en primer orden se establezca la garantía del debido proceso legislativo para el proceso de la consulta en la Constitución Michoacana, la expedición de una Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Michoacán de Ocampo y la correspondiente armonización legislativa. Garantías que son indispensables para salvaguardar, proteger y, principalmente, para preservar la integridad de los pueblos y comunidades indígenas, sus recursos naturales y la posesión de las tierras y el acceso a la justicia. En ese tenor, se ha integrado la propuesta que se adjunta a la presente investigación como anexo número seis.

Finalmente, esta investigación propicia nuevos escenarios de investigación, estudio y análisis, considerando que para la adopción de medidas legislativas no se cuenta con un referente real en la práctica del proceso legislativo michoacano. Es por ello que surgen varios aspectos por explorar, tales como: la localización de los pueblos y comunidades indígenas para poder realizar la consulta. Es sabido que Michoacán tiene una composición multicultural, pluriétnica y multilingüe sustentada en sus pueblos y comunidades indígenas, denominados: P'urhépecha, Nahuatl, Hñahñú u Otomí, Jñatjo o Mazahua, Matlatzinca o Pirinda, pero no se conoce oficialmente donde están y quiénes son, es paradójico que únicamente tengamos el referente las cifras proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de cuántas personas hablan alguna lengua indígena, datos que son imprecisos, debido a que las generaciones recientes, no hablan esa lengua, pero sí son integrantes de una comunidad o pueblo indígena e incluso los que pudieran asumirse como tales; otro aspecto relevante sería el proceso de consulta de los pueblos indígenas para la adopción de medidas administrativas, por cierto, acaso corresponde también al Poder Legislativo establecer el procedimiento o queda a la libre voluntad del Poder Ejecutivo; y finalmente es urgente y necesario, en el marco de la reciente reforma

constitucional federal del 2024 en materia del Poder Judicial, explorar la consulta de los pueblos y comunidades indígenas para la designación y elección de sus propios jueces y magistrados que pertenezcan y sean indígenas, para que la impartición de la justicia sea acorde a sus usos y costumbres, autoridades y sistemas normativos propios, con el fin de que se garantice el pleno respeto al pluralismo jurídico, lo cual, fue una de las demandas contenidas en los Acuerdos de Andrés Larraínzar.

## ANEXOS

### **Anexo uno**

Jurisprudencia 37/2015. CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.- De la interpretación de los artículos 1 ° y 2 ° Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se advierte que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. En ese sentido, las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Quinta Época, Año 8, Número 17, 2015, páginas 19 y 20. Disponible en:

[https://www.te.gob.mx/iuse/media/compilacion/compilacion2.htm#TEXTO\\_37\\_2015](https://www.te.gob.mx/iuse/media/compilacion/compilacion2.htm#TEXTO_37_2015)

## **Anexo dos**

Tesis: P./J. 21/2014. JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1º constitucional, pues el principio pro persona obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, 25 de abril de 2014, Tomo I, página 204.

Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006225>

### **Anexo tres**

Tesis: P./J. 20/2014 DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano. Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, 25 de abril de 2014, Tomo I, página 202. Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoasuntosrelevantespub.aspx?id=129659&seguimientoid=556>

## **Anexo cuatro**

Tesis: I.4o.A.21 K (10a.), OMISIÓN LEGISLATIVA. SU CONCEPTO. Una de las funciones primordiales en que se desarrolla la actividad del Estado es la legislativa, generando normas que permitan la convivencia armónica de los gobernados, la realización y optimización de las políticas públicas del Estado, además de garantizar la vigencia y protección de los derechos fundamentales de las personas. En este contexto, la Norma Fundamental se concibe como un eje y marco de referencia sobre el cual debe desenvolverse el órgano estatal, constituyendo en sí misma un límite y un paradigma de actuación de la autoridad, cuando sea conminada para ello por el Constituyente. Estos mandatos de acciones positivas adquieren especial significado, sobre todo cuando el efecto es dotar de contenido y eficacia a un derecho fundamental, el cual contempla una serie de postulados que representan aspiraciones programáticas, pero también de posiciones y status de los titulares de esos derechos, deviniendo ineludible y necesario el desarrollo de tareas por el legislador ordinario con el propósito de hacer efectivos los derechos previstos en la Ley Fundamental como un sistema de posiciones jurídicas que incluye derechos, libertades y competencias. Por tanto, pueden darse deficiencias dentro del proceso legislativo que producen una falla en el mandato constitucional, ya sea derivado de descuido, olvido o insuficiencia en la creación de la norma o legislación sobre determinados rubros. En este sentido, la omisión legislativa puede definirse como la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivo, de aquéllas normas de obligatorio y concreto desarrollo, de forma que impide la eficaz aplicación y efectividad del texto constitucional, esto es, incumple con el desarrollo de determinadas cláusulas constitucionales, a fin de tornarlas operativas, y esto sucede cuando el silencio del legislador altera el contenido normativo, o provoca situaciones contrarias a la Constitución. Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Diciembre de 2013, Tesis: I.4o.A.21 K (10a.), Tomo II, página 1200, registro 2005199.

Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005199>

## **Anexo cinco**

Recomendación General No. 27/2016, sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana, de fecha 11 de julio de 2016, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 12 de agosto de 2016, Primera Sección. La Recomendación General se formuló a los siguientes servidores públicos: Titular del Poder Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión, Gobernadores, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y los Titulares de los Poderes Ejecutivos de las Entidades Federativas, y Poderes Legislativos de las entidades federativas de la República Mexicana. Las Recomendaciones Generales, consistieron en:

Al Ejecutivo Federal:

UNICA. Presente una iniciativa de ley al Congreso de la Unión, sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas del país que recoja como mínimo los estándares descritos en la presente Recomendación, previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas.

Al Congreso de la Unión:

PRIMERA: Se estudie, discuta y vote, la iniciativa que, en su caso, presente el titular del ejecutivo federal respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, que integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de esta Recomendación.

SEGUNDA. En su caso, se estudie, discuta y vote una iniciativa que presente alguna de las dos cámaras, una legislación específica respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, que integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de esta Recomendación.

TERCERA: Se asegure la participación de los pueblos y comunidades indígenas del país realizando consultas a las mismas, y se integre a las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas durante el procedimiento legislativo.

Al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y los Titulares de los Poderes Ejecutivos de las Entidades Federativas: UNICA. Se presente una iniciativa de ley al respectivo Congreso Local, sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de los

pueblos y comunidades indígenas que recoja como mínimo los estándares descritos en la presente Recomendación, previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas del país.

A los Poderes Legislativos de las Entidades Federativas:

PRIMERA: Se estudie, discuta y vote, la iniciativa que, en su caso, presente el titular del ejecutivo estatal respectivo, en relación con el derecho a la consulta previa, libre e informada, que integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de esta Recomendación.

SEGUNDA. Se estudie, discuta y vote una iniciativa de ley que presente alguno de los grupos parlamentarios al interior de los congresos locales, que contemple una legislación específica respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, que integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de esta Recomendación.

TERCERA: Se asegure la participación de los pueblos y comunidades indígenas del país realizando consultas a las mismas, y se integre a las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas durante el procedimiento legislativo.

Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016)

## **Anexo seis**

Propuesta de Iniciativa con proyecto de Decreto, por el cual, se reforman los artículos 3, 37 y 98 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; se reforma la fracción V del Artículo 1º, se modifica la denominación del Capítulo Único del Título Tercero, y se adiciona al Artículo 330 un tercer párrafo, recorriendo los apartados subsecuentes A, B, C y D, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo; se reforma la fracción VI y se adiciona la fracción VII al artículo 5º, se modifica la denominación del Capítulo Segundo del Título Tercero y se reforman los artículos 73 y 74 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo; se adiciona la fracción I bis al artículo 64, se reforman las fracciones I y II y se adiciona la fracción IV bis, al artículo 235; se reforma el segundo párrafo del artículo 250 y el segundo párrafo del artículo 274, se adiciona al Libro Tercero , el Título Cuarto con un Capítulo y el artículo 325, a la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo; y se expide la Ley para el Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada a los Pueblos y Comunidades Indígenas de Michoacán de Ocampo, conforme a los siguientes:

**ARTÍCULO PRIMERO: Se reforman los artículos 3, 37 y 98 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, para quedar en los siguientes términos:**

### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO**

Artículo 3. El Estado de Michoacán tiene una composición multicultural, pluriétnica y multilingüe sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas.

Se reconoce la existencia de los pueblos indígenas, p'urhépecha, Nahuatl, Hñahñú u Otomí, Jñatjo o Mazahua, Matlatzinca o Pirinda y a todos aquellos que preservan todas o parte de sus instituciones económicas, sociales, culturales, políticas y territoriales, garantizándoles los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Instrumentos Internacionales relacionados en la materia.

...

...

...

El Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, para ejercer derechos y contraer obligaciones.

Los pueblos y las comunidades indígenas tendrán los derechos siguientes:

I. a la IV...

V. A la consulta previa, libre e informada cuando se prevea adoptar y aplicar acciones y medidas legislativas o administrativas cuando estas puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, con la finalidad de obtener su consentimiento acerca de las medidas propuestas o, en su caso, llegar a un acuerdo.

Las consultas a los pueblos y comunidades indígenas se deberán realizar en pleno respeto a los derechos humanos y derechos sustantivos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales en la materia y esta Constitución.

Cuando la medida administrativa o legislativa que se pretenda adoptar beneficie a un particular, el costo de la consulta deberá ser cubierto por éste.

La persona física o moral que obtenga un lucro por las medidas administrativas o legislativas que se vayan a aplicar, previa obtención del consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas, deberá otorgarles un beneficio justo y equitativo, en términos de lo dispuesto en la Ley de la materia.

Los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho de impugnar el incumplimiento del derecho reconocido en esta fracción.

Asimismo, tienen derecho a ejercer los mecanismos de participación ciudadana previstos en esta Constitución.

VI. a la XXI...

Los Poderes del Estado y los Ayuntamientos de los Municipios del Estado tienen la obligación de realizar las consultas previas, libres e informadas y cooperar de buena fe con los pueblos y comunidades indígenas, por medio de sus instituciones representativas, previo a la adopción de medidas legislativas y administrativas que puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, de conformidad con la Ley de la materia.

Las leyes correspondientes fijarán los medios, formas y términos para garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas establecidos en esta Constitución.

Artículo 37. Las iniciativas de ley o decreto se sujetarán a los siguientes trámites:

I. El dictamen de comisión será leído una o dos veces en los términos que establezca el reglamento de debates.

Para la adopción de medidas legislativas que puedan afectar o impactar significativamente la vida o entorno de los pueblos y comunidades indígenas, el dictamen de comisión deberá contener el resultado de la consulta previa, libre e informada, que precise su consentimiento o no aceptación del proyecto consultado;

II. La discusión del dictamen se llevará a cabo en la fecha que sea agendado en el orden del día, el cual deberá ser aprobado por el Pleno.

Tratándose de los dictámenes en materia indígena, se deberá respetar el resultado de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas; no podrá ser modificado su contenido durante la discusión del mismo;

III. a la V....

VI. Se considerará aprobada por el Titular del Poder Ejecutivo toda Minuta con proyecto de ley o de decreto que no sea devuelta con observaciones dentro de los quince días hábiles siguientes a su recepción; vencido este plazo, procederá a su promulgación y publicación inmediata.

Los decretos que contengan el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas no podrán ser objeto de observación por parte del Titular del Poder Ejecutivo del Estado.

VII. Si la Minuta con proyecto de ley o de decreto fuese confirmada por las dos terceras partes del número total de los diputados presentes, volverá al Titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación inmediata.

El Titular del Poder Ejecutivo del Estado dispondrá que el texto normativo se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas, cuando los decretos provengan de las consultas.

Artículo 98. La organización de las elecciones y la consulta a los pueblos y comunidades indígenas es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Electoral de Michoacán, en cuya integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos, según lo disponga la Ley. La certeza, legalidad, máxima publicidad, objetividad, imparcialidad, independencia, equidad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Se reforma la fracción V del Artículo 1, se modifica la denominación del Capítulo Único del Título Tercero y se adiciona al Artículo 330 un tercer párrafo, recorriendo los apartados subsecuentes A, B, C y D, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar en los siguientes términos:

#### CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Artículo 1. Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en el Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y reglamentan las normas constitucionales y generales relativas a:

I. a la IV...

V. El derecho de consulta previa, libre e informada y los derechos políticos de autonomía y autogobierno indígena de los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán.

TÍTULO TERCERO  
DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DE MICHOACÁN

CAPÍTULO ÚNICO  
DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA Y DE LOS  
DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DE  
MICHOACÁN

Artículo 330. ...

...

En el proceso de la consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas y administrativas, se deberán observar los principios, requisitos y procedimientos establecidos en la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado, en la Ley para el Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada a los Pueblos y Comunidades Indígenas y en el Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas.

A....

B....

C....

D....

**ARTÍCULO TERCERO.** Se reforma la fracción VI y se adiciona la fracción VII al artículo 5; se modifica la denominación del Capítulo Segundo del Título Tercero y se reforman los artículos 73 y 74 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar en los siguientes términos:

## LEY DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Artículo 5. Los mecanismos de participación ciudadana que regula y reconoce esta Ley son:

- I. Iniciativa Ciudadana;
- II. Referéndum;
- III. Plebiscito;
- IV. Consulta ciudadana;
- V. Observatorio Ciudadano;
- VI. Presupuesto participativo; y;
- VII. La consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas.

### TÍTULO TERCERO

#### MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIVERSOS

### CAPÍTULO SEGUNDO

#### DE LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

Artículo 73. La consulta previa, libre e informada es un derecho de los pueblos y comunidades indígenas, que debe ser garantizado su ejercicio mediante procedimientos adecuados y apropiados, a través de sus instituciones representativas, que realice la autoridad electoral, cada vez que se prevea adoptar medidas legislativas o administrativas que les pudieran afectar o impactar significativamente en su vida o entorno. El proceso de la consulta será regulado en la Ley de la materia.

El derecho a la consulta es un derecho derivado de la libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas, en tanto sujetos de derecho público, y será regulado en los términos del presente capítulo y, en lo que no contemple este, le aplicará lo dispuesto en la ley de la materia, los instrumentos internacionales de los derechos humanos de los pueblos indígenas, atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La autoridad autónoma deberá consultar a las comunidades y pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones y órganos representativos propios, teniendo en consideración además su cosmovisión.

La autoridad autónoma, en corresponsabilidad con la comunidad o pueblo indígena, deberá realizar la consulta en todas sus etapas, y se podrá realizar en su lengua, si así lo acuerda la comunidad, con la finalidad de obtener su consentimiento, antes de la adopción de medidas legislativas o administrativas que el Estado o sus municipios pretendan adoptar y que puedan causarles una afectación o impacto en su vida o entorno.

Artículo 74. La autoridad autónoma atenderá las solicitudes de consulta que le presente algún integrante de una comunidad o pueblo indígena u órgano del Estado, y deberá realizar la consulta previa, libre e informada a una comunidad o pueblo indígena a efecto de obtener su consentimiento respecto o, en su caso, llegar a un acuerdo sobre las medidas legislativas o administrativas que se pretendan adoptar.

Las consultas deberán efectuarse de buena fe, por medio de sus instituciones, de manera apropiada de acuerdo con los usos y costumbres o sistemas normativos de las comunidades y pueblos indígenas, con la finalidad de obtener su consentimiento previo, libre e informado o, en su caso, llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas.

De llevarse adecuadamente la consulta, sus resultados tendrán efectos vinculantes para las partes involucradas.

**ARTÍCULO CUARTO:** Se adiciona la fracción I bis al artículo 64, se reforman las fracciones I y II del artículo 235 y se adiciona la fracción IV bis; se reforma el segundo párrafo del artículo 250 y el segundo párrafo del artículo 274, se adiciona al Libro Tercero el Título Cuarto con un Capítulo y el artículo 325 a la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar en los siguientes términos:

LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE  
MICHOACÁN DE OCAMPO

Artículo 64. Son atribuciones de las Comisiones de dictamen:

I bis. Solicitar al Instituto Electoral de Michoacán que realice la consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas de los asuntos que les pudiera afectar o impactar significativamente su vida o entorno;

Artículo 235. Las iniciativas de Ley o de Decreto deben ser dirigidas al Presidente del Congreso, con fundamento constitucional y legal, tener una exposición de motivos y la propuesta del articulado respectivo. La precisión de que requieren ser consultados los pueblos y comunidades indígenas para obtener su consentimiento o, en su caso, el acuerdo que pudieran allegar sobre la propuesta legislativa que se propone.

...

...

...

...

Artículo 244. Los dictámenes deberán contener:

- I. Los datos que identifiquen la iniciativa o el asunto de que se trate y una exposición clara y precisa a que se refiere.

Los antecedentes de la consulta previa, libre e informada realizada a los pueblos y comunidades indígenas.

- II. La expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, de los motivos que la sustentan, así como la exposición precisa de los argumentos que motiven los cambios, la participación de los pueblos y comunidades indígenas, modificaciones o cualquier otra circunstancia que afecte a los motivos y al texto de la iniciativa en los términos en que fue promovida.

III....

IV....

- IV Bis. La determinación basada en el resultado de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, que contenga su consentimiento o, en su caso, el acuerdo a que se llegó, por medio de sus instituciones representativas y la Autoridad Electoral Estatal, sobre las medidas legislativas que se pretenden adoptar.

V....

VI....

Artículo 250. El Presidente del Congreso someterá a votación el Dictamen primero en lo general y después en lo particular.

En el momento de la votación en lo general, que es nominal, los diputados pueden, en su caso, manifestar su reserva del o los artículos para su discusión en lo particular. Aprobado en lo general un Dictamen de Ley o Decreto, se debe discutir en lo particular. En la discusión en lo particular debe presentarse el proyecto de artículo que pretenda sustituir al que está a discusión. Si no hubiere artículos reservados por ninguno de los diputados, el Dictamen se tiene por aprobado también en lo particular y se deberá hacer la declaratoria respectiva. Los dictámenes que contengan el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas no podrán ser modificados mediante la reserva hecha por alguno de los diputados, salvo que la Asamblea determine que contraviene el marco constitucional, la unidad nacional y la soberanía del Estado.

...

Artículo 274. Se considera aprobada por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado toda Minuta con proyecto de Ley o Decreto que no sea devuelta con observaciones al Congreso dentro de los quince días hábiles siguientes a su recepción.

Los Decretos que contengan el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas no podrán ser objeto de observación por parte del Titular del Poder Ejecutivo del Estado.

## LIBRO TERCERO DE LOS PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ESPECIALES

### TÍTULO CUARTO DEL PROCESO DE CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

#### CAPÍTULO ÚNICO DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 325. Al Congreso del Estado le corresponde solicitar al Instituto Electoral la celebración de consultas previas, libres e informadas a los pueblos y comunidades indígenas y cooperar de buena fe, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar una medida legislativa o administrativa que pueda causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, con la finalidad de obtener su consentimiento, o en su caso, celebrar acuerdos sobre tales medidas.

Las consultas a los pueblos y comunidades indígenas se realizarán atendiendo los principios de los Tratados Internacionales en materia de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

La ley de la materia establecerá el procedimiento legislativo especial para el proceso de consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán; en todo momento se deberán cumplir con los parámetros internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

**ARTÍCULO QUINTO: Se expide la Ley para el Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada a los Pueblos y Comunidades Indígenas de Michoacán de Ocampo, para quedar en los siguientes términos:**

LEY PARA EL PROCESO DE CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA A LOS  
PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DE MICHOACÁN DE OCAMPO

TÍTULO PRIMERO  
DE LA CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

CAPÍTULO PRIMERO  
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en el Estado de Michoacán de Ocampo; sus disposiciones son de aplicación reglamentaria de la fracción V del artículo 3 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en lo referente al proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas y administrativas.

Artículo 2. La aplicación y cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley corresponde a los órganos del Congreso del Estado, a los Poderes Ejecutivo y Judicial, a los Ayuntamientos de los Municipios, así como a los Organismos Autónomos del Estado, cuyas atribuciones estén relacionadas con los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Artículo 3. La interpretación de la presente ley será conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, en un marco de pleno respeto a la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### DERECHO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

Artículo 4. El derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas permite salvaguardar sus derechos a la autonomía y libre determinación, en tanto sujetos de derecho público, para poder decidir libremente sobre su desarrollo económico, social, cultural, político, organización, religión, identidad, pluralismo, propiedad, territorio, empleo, salud, educación y demás aspectos que los distinguen.

En el ejercicio de su derecho a la consulta, pueden emitir sus opiniones a favor o en contra de la medida legislativa o administrativa que se pretenda adoptar por parte del Congreso del Estado; asimismo podrán externar sus comentarios o presentar

propuestas, para otorgar su consentimiento o establecer acuerdos que así determinen libremente.

Artículo 4. El derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas debe ser garantizado en el proceso legislativo, para la adopción de medidas legislativas y administrativas que pudieran afectarles o tener un impacto significativo en su vida o entorno.

Artículo 5. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas debe ser de buena fe, apropiada a las circunstancias, libre, previa e informada, se realizará a través de sus instituciones representativas, procedimientos apropiados, en su propio idioma y conforme a sus sistemas normativos; en un escenario de equidad, confianza e imparcialidad, sin alevosía, manipulación desinformación o engaño.

Todo proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, además, se realizará en un marco constitucional que asegure la unidad estatal.

### CAPÍTULO TERCERO

#### OBJETO Y FINES DE LA LEY

Artículo 6. La presente Ley, tiene por objeto establecer los principios, bases, procedimientos y mecanismos para garantizar el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 3 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, así como de los Tratados Internacionales celebrados y ratificados por el Estado Mexicano, y demás disposiciones aplicables en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas.

Artículo 7. Los fines de la presente Ley son:

- I. Obtener el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, antes de adoptar una medida legislativa o administrativa, o en su caso, establecer un acuerdo derivado de las opiniones, propuestas y peticiones que presenten los pueblos y comunidades indígenas;
- II. Definir las atribuciones de los Poderes del Estado, de los Ayuntamientos de los Municipios, del Instituto Electoral de Michoacán y demás Organismos Autónomos del Estado, cuyas atribuciones estén relacionadas con el proceso de la consulta de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas;
- III. Establecer los principios rectores a que deben sujetarse las autoridades competentes en la aplicación de esta Ley, en el proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas para la adopción de medidas legislativas y administrativas; y en la adopción de medidas legislativas y administrativas que pudieran afectar o tener un impacto significativo en la vida o entorno de los pueblos y comunidades indígenas;
- IV. Determinar mecanismos y acciones para la preparación, desarrollo y seguimiento del proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas;
- V. Establecer los criterios para identificar la medida legislativa o administrativa que pudiera afectar, tener un impacto en la vida o entorno de los pueblos y comunidades indígenas;
- VI. Establecer las bases y procedimientos para la planeación, organización, preparación, información, consulta y publicación de los resultados del proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas; y,
- VII. Determinar los supuestos para la suspensión o cancelación del proceso de consulta de los pueblos y comunidades indígenas.

## CAPÍTULO CUARTO DE LOS SUJETOS DEL PROCESO DE CONSULTA

Artículo 8. Son sujetos del proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas:

- I. Los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Michoacán de Ocampo, legalmente reconocidos por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas;
- II. Los Poderes del Estado;
- III. Los Ayuntamientos de los Municipios;
- IV. El Instituto Electoral de Michoacán; y
- V. Organismos Autónomos del Estado.

Artículo 9. Podrán intervenir en el proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, como instancias de apoyo, intérpretes y traductores designados por los sujetos del proceso.

Artículo 10. Los Poderes del Estado, los Ayuntamientos de los Municipios y demás Organismos Autónomos del Estado tendrán las atribuciones siguientes:

- I. Consultar a las comunidades y pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que les afecten o impacten significativamente su vida o entorno;
- II. Celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos y comunidades indígenas;

- III. Determinar y establecer asignaciones presupuestales para la práctica de las consultas a las comunidades y pueblos indígenas sobre la medida legislativa o administrativa que se pretenda adoptar o aplicar;
- IV. Promover la participación de las comunidades y pueblos indígenas en los procesos de consulta;
- V. Coadyuvar con el Instituto Electoral de Michoacán en las etapas del Proceso de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas;
- VI. Participar en las etapas del Proceso de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas que realice el Instituto Electoral de Michoacán; y designar a un representante, cuando así se determine;
- VII. Proporcionar la información necesaria, complementaria y requerida para la celebración del proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas;
- VIII. Ejecutar y aplicar las medidas legislativas y administrativas conforme al consentimiento y determinación de los pueblos y comunidades indígenas, obtenido por el proceso de la consulta; y,
- IX. Abstenerse de manipular, intervenir o alterar el resultado del proceso de consulta de los pueblos y comunidades indígenas.

Artículo 11. El Instituto Electoral de Michoacán, como órgano garante del ejercicio del derecho a la Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas, tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Realizar el Proceso de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas, conforme a su normatividad que emita para tal efecto;
- II. Consultar a las comunidades y pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones y órganos representativos propios, teniendo en consideración además su cosmovisión y sistemas normativos;
- III. Atender las solicitudes de consulta a los pueblos y comunidades indígenas que le presenten los Poderes del Estado, los Ayuntamientos de los Municipios u Organismos Autónomos del Estado, para realizar el proceso de consulta sobre las medidas legislativas o administrativas que pretendan adoptar o aplicar:
- IV. Establecer diálogo con los Poderes del Estado, los Ayuntamientos de los Municipios u Organismos Autónomos del Estado, y las comunidades y pueblos indígenas;
- V. Requerir información necesaria relacionada con la medida legislativa o administrativa que se pretenda aprobar o aplicar, o aquella información que soliciten los pueblos y comunidades indígenas, para estar en condiciones de emitir su consentimiento libre. Cerciorándose de que la información que se genere en el proceso de consulta sea culturalmente adecuada, libre de tecnicismos y en lenguaje comprensible;
- VI. Celebrar convenios de colaboración para realizar el Proceso de Consulta;  
y
- VII. Acordar la suspensión parcial o definitiva de los procesos de consulta, en términos de lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 12. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos será vigilante de que toda medida legislativa y administrativa que afecte o impacte significativamente en la vida o entorno de los pueblos y comunidades indígenas, que se apruebe y aplique por los Poderes del Estado, los Ayuntamientos de los Municipios u Organismos Autónomos del Estado, sea consultada conforme a lo dispuesto en la presente Ley. En caso de ser vulnerado ese derecho colectivo, podrá expedir la recomendación a la autoridad responsable y, en su caso, promover las acciones jurisdiccionales que correspondan.

## CAPÍTULO QUINTO

### PRINCIPIOS DEL PROCESO DE CONSULTA

Artículo 13. Son principios rectores en el cumplimiento, interpretación y aplicación de esta ley los contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, relativos a la protección, reconocimiento y defensa del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, mismos que se anuncian a continuación:

- I. Endógeno: El resultado de las consultas debe surgir de los propios pueblos y comunidades indígenas para hacer frente a necesidades de la colectividad;
- II. Libre: El desarrollo de la consulta debe realizarse con el consentimiento libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, que deben participar en todas las fases del desarrollo;

- III. Pacífico: Deberá privilegiar las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desórdenes sociales al seno de la comunidad;
- IV. Informado: Se debe proporcionar a los pueblos y comunidades indígenas todos los datos y la información necesaria respecto de la realización, contenidos y resultados de la consulta, a efecto de que puedan adoptar la mejor decisión. A su vez, dichos pueblos y comunidades deben proporcionar a la autoridad la información relativa a los usos, costumbres y prácticas tradicionales, para que en un ejercicio constante de retroalimentación se lleve a cabo la consulta correspondiente;
- V. Democrático: En la consulta se deben establecer los mecanismos correspondientes a efecto de que puedan participar el mayor número de integrantes de la comunidad; que en la adopción de las resoluciones se aplique el criterio de mayoría y se respeten en todo momento los derechos humanos;
- VI. Equitativo: Debe beneficiar por igual a todos los miembros, sin discriminación, y contribuir a reducir desigualdades, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones;
- VII. Socialmente responsable: Debe responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos y comunidades indígenas, y reforzar sus propias iniciativas de desarrollo; debe promover el empoderamiento de los pueblos indígenas y especialmente de las mujeres indígenas; y,
- VIII. Autogestionado: Las medidas que se adopten a partir de la consulta deben ser manejadas por las personas interesadas a través de formas propias de organización y participación.

## CAPÍTULO SEXTO

### MEDIDAS LEGISLATIVAS Y ADMINISTRATIVAS SUJETAS A CONSULTA

Artículo 14. Las Medidas Legislativas, son la potestad legislativa estatal conferida al Poder Legislativo Estatal, a través de la cual adopta y toma acuerdos, decretos por los cuales reforma, adiciona, deroga o crea una Ley, o emite resoluciones, pronunciamientos o cualquier otra determinación legislativa.

Artículo 15. Las Medidas Administrativas, son la potestad administrativa conferida a los Poderes del Estado para crear, reconocer, modificar, transmitir o extinguir una situación jurídica o material.

Artículo 16. Toda medida legislativa y administrativa que pretendan adoptar y aplicar los Poderes del Estado, los Ayuntamientos de los Municipios u Organismos Autónomos del Estado, que afecte e impacte la vida o entorno de los pueblos y comunidades indígenas, será objeto de consulta previa, libre e informada. En ese sentido, el Instituto Electoral de Michoacán tiene el deber de consultar a los pueblos y comunidades indígenas interesadas, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, para garantizar la vigencia de sus derechos indígenas.

Son materia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, de forma enunciativa, más no limitativa, las siguientes:

- I. Planes de desarrollo estatal y municipal, en su caso incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen;
- II. Planes de Desarrollo Urbano;

III. Las reformas, adiciones, derogaciones, abrogaciones o creaciones de normas jurídicas estatales o municipales, excepto en materia fiscal, presupuestal; y

IV. Todas las medidas legislativas y administrativas que afecten la vida, creencias, instituciones, bienestar espiritual, social, político, educativo, tierras o recursos naturales y otros entornos de los pueblos y comunidades indígenas.

Artículo 17. Las medidas legislativas y administrativas, susceptibles de afectación o de impacto significativo al entorno de los pueblos y comunidades indígenas, para efectos de la presente ley, deben ser entendidas como el acto legislativo o administrativo estatal o municipal, dirigido a cambiar, modificar, alterar, atentar, dañar, vulnerar, menoscabar, perjudicar e incluso llegar a provocar una alteración directa en los derechos e intereses colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, y tener una repercusión en lo espiritual, cultural, social, político, económico y material de esa población, o extinguir derechos, usos y costumbres de su comunidad. De igual manera, se puede considerar que existe una afectación directa cuando se pretenda adoptar medidas adversas a los derechos reconocidos y establecidos en el Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Artículo 18. Las medidas legislativas y administrativas deben ser consultadas antes de la adopción, aprobación o aplicación, para poder obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas.

TÍTULO SEGUNDO  
DEL PROCEDIMIENTO DE LA CONSULTA A  
LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

CAPÍTULO PRIMERO  
DEL PROCESO DE LA CONSULTA

Artículo 19. El procedimiento de consulta y obtención del consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas debe ajustarse a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, a esta Ley.

El proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas es para obtener su consentimiento libre, previo e informado, mediante procedimientos apropiados, a través de sus instituciones y órganos representativos propios, teniendo en consideración además su cosmovisión.

Artículo 20. El proceso de consulta se integrará por las siguientes fases:

- I. Actividades preparatorias;
- II. Fase informativa;
- III. Fase consultiva; y
- IV. Publicación de los resultados.

Las fases del proceso de consulta deberán ser debidamente desahogadas, documentadas y acordadas por el Instituto Electoral de Michoacán, de conformidad con la normatividad que emita para tal efecto, así como lo dispuesto por esta Ley.

Artículo 21. Para iniciar con el proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas para la obtención de su consentimiento, se requiere la solicitud escrita ante el Instituto Electoral de Michoacán, que podrá ser presentada por:

- I. Las comunidades y los pueblos indígenas por sí mismos, o a través de sus autoridades representativas;
- II. El Poder Ejecutivo del Estado, a través de la persona titular de la Secretaría de Gobierno;
- III. El Poder Legislativo del Estado, a través del Presidente de la Mesa Directiva o Presidentes de Comisión;
- IV. El Poder Judicial del Estado, a través de su Magistrado Presidente u órganos internos con autonomía técnica, de gestión;
- V. Los Ayuntamientos de los Municipios, a través de su Presidente, Síndico o Regidores; y,
- VI. Los Organismos Constitucionales Autónomos, a través de su titular.

Artículo 22. La solicitud que se presente al Instituto Electoral de Michoacán deberá contener:

- I. El nombre y apellidos de quien presenta la solicitud, indicando el cargo o la representación que ostenta, adjuntando el Acuerdo, Acta o documento que

acredite esa representación, tratándose de los Poderes del Estado, los Ayuntamientos de los Municipios u Organismos Autónomos;

- II. El nombre y apellidos de los integrantes del pueblo o comunidad indígena, indicando la representación que ostenta, adjuntando el Acta de la Asamblea de la comunidad o pueblo indígena, para designar a sus representantes o autoridades;
- III. Domicilio para recibir notificaciones;
- IV. La precisión de la medida administrativa o legislativa que se pretende adoptar o aplicar, sobre la cual versará la consulta y obtención del consentimiento previo, libre e informado;
- V. La mención de los pueblos y comunidades indígenas susceptibles de afectación, indicando si la medida tendría un impacto a una comunidad, pueblo, municipio, región o estatal; y
- VI. Fecha y firma.

Artículo 23. Recibida la solicitud, el Instituto Electoral de Michoacán acordará su admisión o hará la prevención correspondiente para subsanar alguna omisión de la solicitud en un plazo de quince días hábiles emitirá el acuerdo que recae sobre la solicitud, mismo que será notificado al solicitante.

Para dar inicio con la fase de actividades preparatorias, el Instituto Electoral de Michoacán elaborará el listado de las comunidades y pueblos indígenas susceptibles de afectarles las medidas legislativas y administrativas que se pretenden adoptar.

Artículo 24. El Instituto Electoral de Michoacán se cerciorará de que la medida legislativa o administrativa que se pretende adoptar es antes de su aprobación, adopción o aplicación de la misma.

Artículo 25. Tratándose de medidas legislativas, la consulta debe realizarse sobre el proyecto de dictamen de la Comisión respectiva, antes de que sea aprobado por el Pleno.

En caso de que el dictamen de Comisión que sea sometido a la consideración del Pleno para su aprobación, cuyo contenido no haya sido debidamente consultado a los pueblos y comunidades indígenas o se haya alterado excluyendo el resultado de la consulta, el Presidente de la Mesa Directiva ordenará la reposición del procedimiento a fin de que se respete este derecho colectivo y se presente un nuevo dictamen.

El Congreso del Estado no podrá aprobar alguna medida legislativa que afecte o impacte significativamente la vida o el entorno de los pueblos y comunidades indígenas, sin que se haya realizado la consulta previa, libre e informada.

Artículo 26. En el caso de las medidas administrativas, la consulta se realizará antes de la aprobación y publicación de los Planes de Desarrollo Estatal y Municipales.

Es responsabilidad del Titular del Poder Ejecutivo del Estado y de los Presidentes Municipales garantizar que en los Planes de Desarrollo estén incorporadas las recomendaciones y propuestas obtenidas de las consultas a los pueblos y comunidades indígenas.

Artículo 27. Las modalidades de la consulta deberán ser aprobadas por cada pueblo y comunidad indígena, acorde a sus usos y costumbres, sus sistemas normativos, autoridades e instituciones representativas.

El Instituto Electoral de Michoacán podrá recomendar o realizar la consulta, previo acuerdo de los pueblos y comunidades indígenas, las siguientes modalidades:

- I. Asamblea general comunitaria indígena: Es la instancia de decisión de la comunidad indígena integrada por sus habitantes y las autoridades e instituciones representativas. Estas Asambleas son idóneas cuando la medida tenga un impacto en una comunidad o pueblo;
- II. Asamblea general municipal indígena: Es la instancia de decisión de los pueblos y comunidades indígenas, integrada por sus habitantes y las autoridades e instituciones representativas. Estas Asambleas son idóneas cuando la medida tenga un impacto en un municipio;
- III. Asambleas regionales indígenas: Es la instancia de decisión de los pueblos y comunidades indígenas, integrada por sus habitantes y las autoridades e instituciones representativas. Estas Asambleas son idóneas cuando la medida tenga un impacto regional;
- IV. Asambleas Estatales: Es la instancia de decisión de los pueblos y comunidades indígenas, integrada por sus habitantes y las autoridades e instituciones representativas. Estas Asambleas son idóneas cuando la medida tenga un impacto Estatal; y
- V. Las que determinen los pueblos y comunidades indígenas.

Artículo 28. El Instituto Electoral de Michoacán, al dar inicio con el Proceso de Consulta, garantizará a los pueblos y comunidades indígenas y a las autoridades solicitantes el apoyo de intérpretes y traductores a fin de que puedan comunicarse y hacerse entender y comprender. El incumplimiento de esta obligación podrá ser causa de invalidez del proceso de consulta.

Las personas intérpretes y traductoras deberán conducirse bajo los principios de honestidad, probidad, objetividad, integridad, imparcialidad, identidad y profesionalismo.

Artículo 29. Todas las etapas del Proceso de Consulta deberán ser documentadas en actas, las cuales indicarán, por lo menos, lo siguiente:

- I. Fecha, lugar y hora de inicio y final de la fase;
- II. Nombres de las personas de la comunidad o pueblo indígena que desarrollaron el proceso establecido en el Plan de Trabajo para la Consulta para la fase informativa, de la persona o personas que brindaron la información y de los funcionarios autorizados de la autoridad autónoma que estuvieron presentes; y
- III. Desarrollo de la fase informativa.

## CAPÍTULO SEGUNDO DEL COSTO DE LA CONSULTA

Artículo 30. El Congreso del Estado dispondrá en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo para cada año la asignación presupuestal suficiente para garantizar el costo de cada una de las etapas del proceso de la consulta, con cargo al Instituto Electoral de Michoacán, en caso de no ejercer los recursos asignados a este rubro, deberá reintegrarlos a la Secretaría de Finanzas y Administración y del Gobierno del Estado.

Las autoridades municipales deberán asignar los recursos financieros para cuando soliciten la realización de la consulta.

Cuando la medida legislativa o administrativa que se pretenda adoptar beneficie a un particular, el costo de la consulta debe ser cubierto por el particular, con cargo al Poder del Estado, Municipio u Organismo Autónomo que pretenda emitir esa medida legislativa o administrativa que le beneficiará, quien deberá solicitar al Instituto Electoral de Michoacán la realización de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y, además, le asignará los recursos públicos obtenidos del particular que se beneficiará de la medida.

El costo de la consulta garantizará la realización de cada una de las fases del proceso de consulta, previendo los requerimientos de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de asegurar su participación efectiva.

### CAPÍTULO TERCERO

#### DEL RESULTADO DEL PROCESO DE LA CONSULTA

Artículo 31. Los resultados del proceso de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas tendrán efectos vinculantes para los sujetos del proceso, referidos en el artículo 8 de la presente Ley.

Artículo 32. El resultado del proceso de consulta es la manifestación de la decisión de los pueblos y comunidades indígenas, con relación a la medida legislativa o administrativa a través de la consulta previa, libre e informada, que reflejará su consentimiento, aceptación o rechazo de la medida consultada, de conformidad con sus sistemas normativos y atendiendo lo dispuesto en la presente Ley.

Respecto a los Planes de Desarrollo Estatal y Municipales, el resultado del proceso de consulta consistirá en las opiniones, propuestas y recomendaciones, las cuales deberán ser incorporadas a los mismos.

Artículo 33. El resultado del proceso de consulta deberá estar documentado en acta que haga constar:

- I. La aceptación o rechazo de la medida administrativa o legislativa;
- II. Las propuestas y recomendaciones a los Planes de Desarrollo Estatal y Municipal;
- III. La distribución del beneficio justo y equitativo que debe otorgarse a las comunidades y pueblos indígenas en caso de que una persona física o moral obtenga un lucro por la medida;
- IV. Las acciones de reparación y mitigación;
- V. El calendario de ejecución de los acuerdos; y,
- VI. Firma autógrafa y sellos de los sujetos del proceso que intervinieron.

## TÍTULO TERCERO DISPOSICIONES FINALES

### CAPÍTULO PRIMERO DE LA SUSPENSIÓN, NULIDAD Y ACCIONES JURISDICCIONALES

Artículo 34. El Instituto Electoral de Michoacán podrá acordar la suspensión temporal del proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, en los siguientes casos:

- I. Cuando las comunidades y pueblos indígenas así lo determinen;
- II. Cuando las comunidades y pueblos indígenas no cuenten con la información accesible a su lengua y necesaria que exponga con claridad los alcances y pretensiones de la medida legislativa o administrativa que se pretenda adoptar;
- III. No contar con traductores e intérpretes; y
- IV. A propuesta del Instituto Electoral de Michoacán.

Artículo 35. El Instituto Electoral de Michoacán podrá acordar la nulidad del proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas cuando se emita una medida administrativa o legislativa sin respetar el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y tendrá como consecuencia su nulidad absoluta.

Asimismo, el Instituto podrá acordar la nulidad e invalidará la medida administrativa o legislativa que ha sido adoptada en contravención a esta Ley.

Artículo 36. Corresponde a los pueblos y comunidades indígenas promover la suspensión o nulidad del proceso de consulta o de la medida legislativa o administrativa que debió ser consultada, cuando sea vulnerado su derecho a la consulta previa, libre e informada; asimismo, podrán promover las acciones jurisdiccionales correspondientes.

Artículo 37. Los Acuerdos del Instituto Electoral de Michoacán relativos a la negación de la realización del proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas podrán ser impugnados ante el mismo Instituto a través del recurso de revisión.

Artículo 38. El Instituto Electoral de Michoacán fungirá como instancia de mediación, promoviendo el diálogo y conciliación entre los sujetos que intervienen en el proceso de consulta, procurando en todo momento el mayor beneficio a los pueblos y comunidades indígenas.

## CAPÍTULO SEGUNDO DE LAS RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

Artículo 39. Los servidores públicos de los poderes del Estado, de los ayuntamientos de los municipios y de los organismos autónomos del Estado serán sujetos de responsabilidad administrativa o penal cuando incurran en las siguientes faltas:

- I. Omitir o no realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas sobre las medidas legislativas o administrativas que pretendan adoptar o aplicar, cuando estas puedan causar afectaciones o tener impactos significativos en su vida o entorno;
- II. Incumplir o contravenir lo dispuesto en la presente Ley;
- III. Intervenir, manipular, inducir o ejercer algún tipo de presión para alterar el sentido de las respuestas de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, a través de acciones coactivas o mensajes propagandísticos;
- IV. Otorgar beneficios económicos, laborales, educativos, culturales, materiales o apoyos institucionales, antes y durante el proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas; y
- V. Manipular cifras o distorsionar los resultados de la consulta indígena.

## ARTÍCULOS TRANSITORIOS

**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

**Segundo.** El Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán dispondrá que el presente Decreto se publique en las lenguas indígenas del Estado de Michoacán de Ocampo.

**Tercero.** Los Poderes del Estado, los Ayuntamientos de los Municipios y los Organismos Autónomos, en un plazo de sesenta días naturales posteriores a la vigencia del presente Decreto, emitirán su reglamentación y armonizarán su normatividad interna, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

## Fuentes de información

### a) Bibliografía

ABAD YUPANQUI, Samuel. *Las garantías como instrumentos de protección de los derechos constitucionales*, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*.  
<https://www.winredh.org>

ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, 2008, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press.

ARAGÓN REYES, Manuel, 2017, *Estudios sobre el Parlamento*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados, LXIII Legislatura.

ÁVALOS DÍAZ, Sofía Verónica. *La Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa su tutela en el Derecho Mexicano*.  
<https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/01sofia-veronica-avalos-diaz.pdf>

ÁVALOS DÍAZ, Sofía Verónica. *La Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa su tutela en el Derecho Mexicano*.  
<https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/01sofia-veronica-avalos-diaz.pdf>

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, 1998, *Diccionario de Términos Parlamentarios*, México, Porrúa-Cámara de Diputados.

CAMPOS, Gonzalo Santiago, *Procedimiento Legislativo en México a través de su Historia*, México, Quórum Legislativo, Cámara de Diputados.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, 1990, *De las iniciativas*, *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, México, LIV Legislatura, Cámara de Diputados.

CARBONELL, Miguel (coord.), 2005, *Diccionario de derecho constitucional*, México, 2a. ed., UNAM-Porrúa.

- CARBONELL, Miguel, 2002, *Constitución y derechos indígenas: introducción a la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001. Comentarios a la Reforma Constitucional en materia indígena*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- CARMONA ABURTO, Fabiola, 2008, *El reconocimiento legal y vigencia de los Sistemas Normativos Indígenas en México*, México, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel, 2003, *Derecho Constitucional*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge, 1983, *Derecho Constitucional*, México, UNAM.
- CARRE DE MALBER, Rene, 1998, *Teoría General del Estado*, Facultad de Derecho, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica.
- CASTAÑEDA HERNÁNDEZ, Mireya, 2018, *El Principio Pro Persona ante la ponderación de derechos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, 2012, *Derecho Parlamentario*, México, Serie Roja.
- CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, 2012, *Derecho Parlamentario, organización y funcionamiento del Congreso*, México, LXI Legislatura de la Cámara de Diputados-Serie Roja.
- CONTRERAS ACEVEDO, Ramiro y Sánchez Trujillo, María Guadalupe, 2013, *El Artículo 2º. Constitucional ¿pluralismo jurídico en México?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- DEL POPOLO, Fabiana *et al.* (coords.), 2011, *Derechos Reservados a Naciones Unidas, Contar con todos Caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda*, Módulo 3 ¿Quiénes son los pueblos indígenas y afrodescendientes?: El difícil Arte de contar, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa de trabajo de la CEPAL, Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) y la

- Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID).
- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española.
- Diccionario panhispánico del español jurídico, Real Academia Española, Cumbre Judicial Iberoamericana y Asociación de Academias de la Lengua Española.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, *Orden Público y Autonomía de la Voluntad*.  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3834/9.pdf>
- DURAND ALCÁNTARA, Carlos H. et al (coords.), 2000, *Hacia una fundamentación teórica de la costumbre jurídica india*, México, Universidad Autónoma de Chapingo, Plaza y Valdez.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, 1987, *Voz: Debido Proceso legal, Diccionario Jurídico Mexicano*, México. Porrúa-UNAM.
- FRAGA, Gabino, 1997, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa.
- GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción, 1996, *El Procedimiento Legislativo*, publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 53a. ed., México, Porrúa, 2002.
- GARITA ALONSO, Arturo, 2023, *Procedimiento Legislativo y Reforma Constitucional en México*, México, Senado de la República.
- GARRIDO, Felipe, et al. (coords.), 2000, *Historia de México*, México, 5ª ed., Secretaría de Educación Pública.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *El Debido Proceso como Derecho Humano, Estudios Jurídicos en Homenaje a Martha Morineau*, Tomo II, Sistemas Jurídicos Contemporáneos, Derecho Comparado, Temas Diversos.
- HOPENHAYN MARTIN y Bello Álvaro, 2001, *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5987/1/S01050412\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5987/1/S01050412_es.pdf)
- JAMES ANAYA, 2009, *Principios Internacionales aplicables a la Consulta en relación con la reforma Constitucional en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas*

*En Chile.*

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/InformeConsultaChile.pdf>

LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, Julio, 2001, *Globalización, identidad y democracia. México y América Latina*. México, Siglo XXI-UNAM.

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, 2016, *Los movimientos indígenas en México: rostro y caminos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, 2016, *Los movimientos indígenas en México: rostro y caminos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

MANRIQUE CASTAÑEDA, Leonardo, 1995, *La Población Indígena Mexicana*, México, INEGI-INAH-IIS-UNAM.

MARTÍNEZ COBO, José R., 1987, *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, (Volumen V. conclusiones, propuestas y recomendaciones), Nueva York, ONU.

MORA ORTEGA, Daniel, 2018, *El proceso legislativo en los congresos estatales de México*, México, Colegio de Abogados del Estado de Michoacán, A.C.-LXXIII Legislatura del Congreso de Michoacán.

MUNGUÍA SALAZAR, Alex. 2016, *La lucha de los pueblos originarios en México por el reconocimiento de sus derechos*, México, Revista Latinoamericana de Derechos Humanos.

MURO RUIZ, Eliseo, 2007, *Elementos de Técnica Legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, 2003, *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, México, UNAM.

PINNA, PABLO, ¿Cuál es la diferencia entre indio, indígena, aborigen y pueblo originario?

[https://www.vix.com/es/btg/curiosidades/66260/cual-es-la-diferencia-entre-america-panamerica-hispanoamerica-latinoamerica-y-sudamerica?utm\\_source=next\\_article](https://www.vix.com/es/btg/curiosidades/66260/cual-es-la-diferencia-entre-america-panamerica-hispanoamerica-latinoamerica-y-sudamerica?utm_source=next_article)

PINTO, Mónica, 1997, *El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos*”, *La aplicación de los tratados sobre*

- derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Editores del Puerto-CELS.
- RAMÍREZ ZARAGOZA, Miguel Ángel, et. al. (coords.), 2016, *Movimientos Sociales en México. Apuntes Teóricos y Estudios de Caso*, México, UAM Azcapotzalco-CONACYT-COLOFÓN-RED.
- ROBLES BERLANGA, Héctor Manuel, 2015, *Proyecto: Dinámicas en el Mercado de la Tierra en América Latina: México*, México, CONANP.
- SÁMANO RENTERÍA, Miguel Ángel, 2001, *Los Acuerdos de San Andrés Larraínzar, en el contexto de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Americanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- SEPÚLVEDA IGUÍNIZ, Ricardo, 1999, *Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano*, México, Themis.
- SOLÍS CASTRO JUAN, 2015, *Justicia Electoral*, México  
*file:///C:/Users/user/Downloads/Dialnet-ImpactoDeLaSentenciaDelCasoCheranEnLaJusticiaConst-5590274.pdf*
- URIBE BENÍTEZ, Óscar, 2009, *Supremacía Constitucional*, México, LX Legislatura de la Cámara de Diputados.

## **b) Tratados internacionales y legislación**

- Código Civil Federal, antes Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal.
- Código Civil para el Estado de Michoacán de Ocampo.
- Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
- Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo.
- Declaración América de los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Constitución de Apatzingán.

Decreto Legislativo 442, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, de fecha 30 de diciembre de 2011, vigésima tercera sección, tomo CLIII, número 34.

Decreto Legislativo 443, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, de fecha 30 de diciembre de 2011, vigésima tercera sección, tomo CLIII, número 34.

Decreto Legislativo número 391, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el día 16 de marzo de 2012.

Decreto Legislativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 14 de agosto de 2001, Primera Sección, T. DLXXV, No. 10.

Decreto Legislativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 30 de septiembre de 2024, edición vespertina.

Decreto número 316, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el 25 de junio de 2014.

Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana en el Estado de Michoacán de Ocampo.

Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Reglamento de Comisiones y Comités.

Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la consulta, previa, libre e informada para los pueblos y comunidades indígenas.

### **c) Otras fuentes de información**

Acuerdos IEM-CEAPI-03/2016 y IEM-CEAPI-04/2016, de fecha 25 de abril de 2016.

Acuerdos IEM-CEAPI-10/2016 y IEM-CEAPI-11/2016, de fecha 5 de Julio de 2016.

Acuerdos IEM-CEAPI-12/2016 y IEM-CEAPI-13/2016, de fecha 23 de septiembre de 2016.

Amparo en Revisión 1144/2019, Sentencia dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativa al derecho a la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos.

Amparo en Revisión 343/2020, Sentencia dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativa a la omisión tanto de emitir la ley o leyes reglamentarias del artículo 2 Constitucional, así como de realizar las adecuaciones a las leyes federales conforme a los mandatos del mismo.

Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas.

[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5735635&fecha=09/08/2024#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5735635&fecha=09/08/2024#gsc.tab=0)

Contradicción de Tesis 293/2011, Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, 25 de abril de 2014, Tomo I.

<https://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoasuntosrelevantespub.aspx?id=129659&seguimientoid=556>

Controversia Constitucional 32/2012, Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, promovida por el Municipio de Cherán, Estado de Michoacán, resuelta en Sesión del 29 de mayo de 2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 23 de septiembre de 2014, segunda sección.

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5361089&fecha=23/09/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5361089&fecha=23/09/2014)

Doctrina que se deduce del artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

[https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion\\_ADH.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf)

Juicio SUP-JDC-1740/2016.

<https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/JDC/SUP-JDC-01740-2012.htm>

Juicio SUP-JDC-9167/2016.

<https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011.htm>

Jurisprudencia 37/2015, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Quinta Época, Año 8, Número 17, 2015.

[https://www.te.gob.mx/iuse/media/compilacion/compilacion2.htm#TEXTO\\_37\\_2015](https://www.te.gob.mx/iuse/media/compilacion/compilacion2.htm#TEXTO_37_2015)

Los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Convenio 169 de la OIT/Guía para la aplicación

judicial.<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/6903.pdf?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/6903>

Minuta proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, con número CD-LXIV-III-2P-382 aprobada el 20 de abril de 2021, por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

[https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-22-1/assets/documentos/Minuta\\_Pueolos\\_Indigenas\\_Afromexicanas.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-22-1/assets/documentos/Minuta_Pueolos_Indigenas_Afromexicanas.pdf)

Postulados emergentes de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su apartado relativo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se establece como regla, que toda interpretación en la aplicación de normativa de derechos humanos debe hacerse en favor de la persona humana 366.

[http://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/T4/T405.html](http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/T4/T405.html)

Programa Especial para los Pueblos Indígenas de Michoacán, correspondiente a la administración 2015-2021.

[http://laipdocs.michoacan.gob.mx/?wpfb\\_dl=42126#:~:text=Los%20pueblos%20Mazahua%20o%20J%C3%B1atjo,la%20regi%C3%B3n%20oriente%20de%20Michoac%C3%A1n.&text=7.1.5.,y%20tierra%20caliente%20de%20Michoac%C3%A1n](http://laipdocs.michoacan.gob.mx/?wpfb_dl=42126#:~:text=Los%20pueblos%20Mazahua%20o%20J%C3%B1atjo,la%20regi%C3%B3n%20oriente%20de%20Michoac%C3%A1n.&text=7.1.5.,y%20tierra%20caliente%20de%20Michoac%C3%A1n).

Recomendación General No. 27/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 12 de agosto de 2016, Primera Sección.

Sentencia C-702 de 2010. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-702-10.htm>

Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 81/2018, de fecha 20 de abril de 2020, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5615818&fecha=14/04/2021](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5615818&fecha=14/04/2021)

Tesis LXXXVII/2015, Quinta Época, recurso de apelación y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-RAP-677/2015 y acumulados. 23 de octubre de 2015.

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=LXXXVII/2015&tpoBusqueda=S&sWord=LXXXVII/2015>

Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, 25 de abril de 2014, Tomo I.

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006224>

Tesis: P./J. 21/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, 25 de abril de 2014, Tomo I.

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006225> Fecha de consulta 20 de febrero de 2023.

Tesis: I.4o.A.21 K (10a.), Tomo II, página 1200, registro 2005199.

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005199>

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en torno a las consideraciones sustentadas en la acción de inconstitucionalidad 31/2014.

*<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=42144&Clase=VotosDetalleBL>*

# Elsa Patricia Rodríguez Alcauter

## La consulta de los pueblos indígenas en el proceso legislativo michoacano.pdf

 Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

### Detalles del documento

Identificador de la entrega

trn:oid:::3117:435833202

Fecha de entrega

3 mar 2025, 10:27 a.m. GMT-6

Fecha de descarga

3 mar 2025, 11:07 a.m. GMT-6

Nombre de archivo

La consulta de los pueblos indígenas en el proceso legislativo michoacano.pdf

Tamaño de archivo

1.4 MB

274 Páginas

81,801 Palabras

446,908 Caracteres

# 31% Similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para ca...

## Fuentes principales

- 21%  Fuentes de Internet
- 26%  Publicaciones
- 0%  Trabajos entregados (trabajos del estudiante)

## Marcas de integridad

### N.º de alertas de integridad para revisión

No se han detectado manipulaciones de texto sospechosas.

Los algoritmos de nuestro sistema analizan un documento en profundidad para buscar inconsistencias que permitirían distinguirlo de una entrega normal. Si advertimos algo extraño, lo marcamos como una alerta para que pueda revisarlo.

Una marca de alerta no es necesariamente un indicador de problemas. Sin embargo, recomendamos que preste atención y la revise.

# Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



A quien corresponda,

Por este medio, quien abajo firma, bajo protesta de decir verdad, declara lo siguiente:

- Que presenta para revisión de originalidad el manuscrito cuyos detalles se especifican abajo.
- Que todas las fuentes consultadas para la elaboración del manuscrito están debidamente identificadas dentro del cuerpo del texto, e incluidas en la lista de referencias.
- Que, en caso de haber usado un sistema de inteligencia artificial, en cualquier etapa del desarrollo de su trabajo, lo ha especificado en la tabla que se encuentra en este documento.
- Que conoce la normativa de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en particular los Incisos IX y XII del artículo 85, y los artículos 88 y 101 del Estatuto Universitario de la UMSNH, además del transitorio tercero del Reglamento General para los Estudios de Posgrado de la UMSNH.

| Datos del manuscrito que se presenta a revisión |                                                                                          |                    |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| Programa educativo                              | Maestría en Derecho con Opción en Ciencia Política<br>Desde la Perspectiva Parlamentaria |                    |
| Título del trabajo                              | La consulta de los pueblos indígenas en el proceso legislativo michoacano                |                    |
|                                                 | Nombre                                                                                   | Correo electrónico |
| Autor/es                                        | Elsa Patricia Rodríguez Alcauter                                                         | palommaa_          |
| Director                                        | Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena                                                   | magoam@            |
| Codirector                                      | Dr. Víctor Barragán Benítez                                                              | benitezbar         |
| Coordinador del programa                        | Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena                                                   | magoam@            |

| Uso de Inteligencia Artificial |             |             |
|--------------------------------|-------------|-------------|
| Rubro                          | Uso (sí/no) | Descripción |
| Asistencia en la redacción     | No          |             |

## Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



U M S N H

| Uso de Inteligencia Artificial             |             |                                      |
|--------------------------------------------|-------------|--------------------------------------|
| Rubro                                      | Uso (sí/no) | Descripción                          |
| Traducción al español                      | No          |                                      |
| Traducción a otra lengua                   | si          | Diccionario inglés español de google |
| Revisión y corrección de estilo            | No          |                                      |
| Análisis de datos                          | No          |                                      |
| Búsqueda y organización de información     | No          |                                      |
| Formateo de las referencias bibliográficas | No          |                                      |
| Generación de contenido multimedia         | No          |                                      |
| Otro                                       | No          |                                      |

| Datos del solicitante |                                  |
|-----------------------|----------------------------------|
| Nombre y firma        | Elsa Patricia Rodríguez Alcauter |