

**CONTROVERSIA
56/2021**

CONSTITUCIONAL

**ACTOR: MUNICIPIO DE
TANGAMANDAPIO, MICHOACÁN DE
OCAMPO**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

COTEJÓ:

SECRETARIA: IRMA GÓMEZ RODRÍGUEZ

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Competencia	El Pleno es competente para conocer del presente asunto.	10
II.	Fijación de la litis	Artículos 114 a 120 y artículo Tercero Transitorio de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.	11
III.	Oportunidad	La demanda fue presentada de forma oportuna.	14
IV.	Legitimación activa	Procede reconocer al Municipio de Tangamandapio, Michoacán, legitimación activa para promover el presente medio de control constitucional a través de la Síndica Municipal.	15
V.	Legitimación pasiva	Los Poderes Legislativo y Ejecutivo locales, cuentan con legitimación pasiva.	16
VI.	Análisis de las causas de improcedencia	De oficio se analiza la hipótesis prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley de la materia, respecto de los artículos 115, 119 y 120 de la ley impugnada, misma que resultó fundada. Se desestimó la causal de improcedencia hecha valer por la demandada.	18
VII	Marco jurídico	Se establece el marco regulatorio para dictar sentencia.	24

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

VIII	Estudio	Se declara la invalidez de los artículos impugnados por falta de consulta previa.	45
IX	Efectos	Surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.	60

**CONTROVERSIA
56/2021**

CONSTITUCIONAL

**ACTOR: MUNICIPIO DE
TANGAMANDAPIO, MICHOACÁN DE
OCAMPO**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

COTEJÓ

SECRETARIA: IRMA GÓMEZ RODRÍGUEZ

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **dieciocho de agosto de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 56/2021, promovida por el Municipio de Tangamandapio, Michoacán de Ocampo, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de ese Estado.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Demanda.** Por escrito recibido el **doce de mayo de dos mil veintiuno** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **María Leticia Mateo Hernández**, en su carácter de **Síndica** y **representante legal** del Municipio de **Tangamandapio, Michoacán de Ocampo**, promovió controversia constitucional en la que demandó del Congreso, del Periódico Oficial y del Instituto Electoral, todos de la misma entidad, la invalidez de **"la promulgación, expedición y ejecución en la Octava Sección del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado**

de Michoacán de Ocampo, el pasado 30 treinta de marzo del presente año".

2. **Antecedentes.** En la demanda se señalaron los que a continuación se transcriben:

PRIMERO. Que el pasado 1º de Septiembre del 2018 dos mil dieciocho rindió protesta el ayuntamiento constitucional de Tangamandapio, Michoacán.

En el municipio que represento, existen dos comunidades indígenas siendo estas la comunidad de La Cantero y Tarecuato.

SEGUNDO. Que el pasado 30 de marzo del presente año, se publicó en la Octava Sección del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

En la misma Ley se contempla un Capítulo denominado De los pueblos Indígenas, el cual a la letra dice lo siguiente:

(se transcribe)

3. **Los artículos que la parte actora señaló como violados** son 1º, 2º, 16, 115, fracciones II, III, IV, V y VII, en relación con el 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. **Conceptos de invalidez.** La Síndica de Tangamandapio aduce que el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo invade la esfera competencial municipal en tanto carece de potestad para decidir sobre los aspectos previstos por el artículo 115 de la Constitución Federal, concretamente en las fracciones II, III, IV, V y VII, de donde destaca el ejercicio de los recursos públicos conforme a la ley, la facultad reglamentaria municipal, la prestación de los servicios públicos municipales, la libre administración de la hacienda pública municipal, la administración territorial del municipio, y, la dirección del presidente municipal de la policía preventiva; de ahí que la emisión de la Ley Orgánica Municipal resulte contraria a la norma constitucional, a partir de los argumentos siguientes:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

- En el artículo 116, se reconoce a las **comunidades indígenas el derecho de ejercer directamente los recursos presupuestales que constitucionalmente corresponde a los municipios**, pues en la parte conducente dispone:

Las comunidades indígenas que tengan el carácter de Tenencia, tendrán el derecho a ejercer directamente los recursos presupuestales que les sean asignados por el municipio que deberá incluir la totalidad del impuesto predial recaudado en la respectiva comunidad; siempre con previa consulta libre, informada y de buena fe.

De donde se obtiene que una legislación secundaria, en contravención con la norma fundamental, otorga a un sujeto no legitimado la facultad de ejercer recursos presupuestales, lo que constitucionalmente corresponde a los municipios¹. En relación con ello, señala el procedimiento a través del cual se solicitará el ejercicio de tales recursos.

- Además, la accionante cuestiona la obligación que imponen los artículos 114, 116 y Tercero Transitorio de la ley impugnada, de legislar en materia indígena, al prever:

Artículo 114. ...

Para efectos del presente artículo, el Ayuntamiento o Concejo Municipal expedirá los reglamentos que normen este aspecto, en función de las particularidades de cada municipio libre.

Artículo 116. ...

¹Al efecto invoca las jurisprudencias P./J. 43/2011 (9a.), intitulada: "**REGLAMENTOS MUNICIPALES DE SERVICIOS PÚBLICOS. SU RELACIÓN CON LAS LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA Y NO POR EL DE JERARQUÍA.**"; P./J. 134/2005, de rubro "**MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO.**"; y, P./J. 45/2011 (9a.), que se identifica como "**REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA.**"

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

Las autoridades comunales indígenas que asuman las atribuciones aquí mencionadas, tendrán la personalidad jurídica y atribuciones que el reglamento municipal respectivo les otorgue.

Tercero. El Municipio deberá adecuar lo conducente en su Bando de Gobierno en un plazo no mayor a 120 días naturales, de conformidad con lo establecido en la presente Ley. De igual forma en un plazo no mayor a 120 días naturales el Municipio deberá actualizar todos sus reglamentos, y específicamente deberá modificar o crear un reglamento municipal para dotar de atribuciones a las Jefas o a los Jefes de Tenencia y las autoridades auxiliares según considere conveniente y de acuerdo con lineamientos señalados en la presente Ley. Todo lo relativo a la Profesionalización de las Servidoras y los Servidores Públicos Municipales y del Servicio Civil de Carrera, establecido en los capítulos XXV y XXVI entrará en vigor hasta el primero de diciembre del 2021 y una vez que se haya realizado la reglamentación correspondiente.

Dado que el municipio goza de la facultad legislativa en el ámbito propio de la competencia que enmarca el artículo 115 constitucional, de manera que lo no incluido, no forma parte de lo que esencialmente le corresponde; así, la obligación de legislar en materia indígena no se encuentra establecida, ni aun de manera indiciaria, dentro de ese marco constitucional, por tanto, resulta contraria al mismo.

- Sumado a ello, en relación con los servicios públicos, es el municipio el que tiene la potestad de brindarlos en términos de la fracción III del artículo 115 constitucional, acorde al mecanismo institucional guiado por la Constitución Local.
- A la par, la organización territorial de los asentamientos humanos se encuentra dentro de las potestades conferidas a los municipios²; sin embargo, la ley cuestionada aborda aspectos relativos a esa temática, en tanto señala que la comunidad será la encargada de las obligaciones que le corresponden al

² Invoca al efecto la jurisprudencia P./J. 17/2011, intitulada: "**ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.**".

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

municipio, con lo cual trastoca la Norma Fundamental.

- Y transferir facultades de seguridad pública a comunidades indígenas es categóricamente inconstitucional, pues además de que expresamente le son reconocidas al municipio y no puede transferirlas a terceros; constituye una forma de crear grupos paramilitares que pueden poner en riesgo la gobernabilidad de determinadas zonas.
- Por otra parte, sostiene la accionante, que las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal invaden la esfera competencial del municipio, prevista en el artículo 134 de la Norma Fundamental, el cual dispone que los municipios serán los custodios del recurso público, que deberá ser administrado en términos de la fracción IV del artículo 115 constitucional; es decir, es obligación del municipio administrar correctamente el recurso público, que debe ser ejecutado para generar bien común en su demarcación territorial, de lo contrario, será el mismo nivel de gobierno el responsable por los daños y perjuicios que afecten al erario público.

Contrario a ello, la legislación combatida no atiende o hace la mínima referencia a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, dentro de sus artículos 116, 117 y 118; lo que se traduce en el quebranto del correcto ejercicio de los recursos públicos, trastocando el principio de legalidad, dado que:

1. El órgano estatal del que provenga un acto que se traduzca en una molestia debe encontrarse investido con facultades expresamente consignadas en una norma legal para emitirlo;

- 2. El acto o procedimiento por el cual se infiere una molestia**, debe estar previsto, en cuanto a su sentido o alcance, por una norma legal; **de aquí deriva el principio de que "los órganos o autoridades estatales** solo pueden hacer aquello que expresamente les permita la ley";
 - 3. El acto que infiere la molestia** debe derivar o estar ordenado en un mandamiento escrito, y
 - 4. El mandamiento escrito en que se ordena que se infiera una molestia debe expresar** los preceptos legales en que se fundamente y las causas legales que la motivan.³
5. **Admisión.** Por acuerdo de **dieciocho de mayo de dos mil veintiuno**, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente, al cual correspondió el número **56/2021**, y, por razón de turno, se designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.
 6. El día **veintiuno** siguiente, el Ministro instructor **admitió** a trámite la controversia constitucional; reconoció el carácter de demandados únicamente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, ordenó emplazarlos y requirió al primero para que al formular su contestación remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado; y al segundo, exhibiera un ejemplar original o copia certificada del Periódico Oficial donde se publicó; ordenó dar vista con el escrito de demanda y anexos a la **Fiscalía General de la República** para que manifestara lo que a su representación corresponda, y a la **Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal**, para que, en su caso, manifestara lo que a su esfera competencial convenga.
 7. El **once de junio de dos mil veintiuno**, el Ministro Instructor acordó

³ Sobre el principio de legalidad se trae a cuenta la tesis IV.2o.A.50 K (10a.), que lleva por rubro: "**SEGURIDAD JURÍDICA. ALCANCE DE LAS GARANTÍAS INSTRUMENTALES DE MANDAMIENTO ESCRITO, AUTORIDAD COMPETENTE Y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA ASEGURAR EL RESPETO A DICHO DERECHO HUMANO.**"

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

que no había lugar a tener como acto de aplicación de la ley impugnada la solicitud de ejercicio de presupuesto directo formulada por las autoridades tradicionales de la Comunidad Indígena de La Cantera, porque además de que no fue emitida por alguna de las autoridades contempladas en la fracción I del artículo 105 constitucional, los actos derivados de tal solicitud, tampoco pueden formar parte de la controversia constitucional.

8. **Contestación a la demanda por el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo**, representado por la Presidenta de la Mesa Directiva, quien esencialmente, manifestó:

- Se sostiene la validez y constitucionalidad del Decreto legislativo que contiene la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, dado que ahí se regulan ámbitos principales del municipio y reglamentan las atribuciones que les corresponde, además de establecer las bases para su gobierno, integración, organización, funcionamiento, fusión, división y el ejercicio de las funciones de sus dependencias y entidades, con la debida observancia de las Constituciones tanto Federal como Local, además de las disposiciones aplicables.
- Lo regulado en los artículos 114 a 120 y artículo Tercero Transitorio de la ley cuestionada determina lo relativo a los pueblos indígenas en armonía con los apartados B y C del artículo 2 de la Norma Fundamental, pues en el estado de Michoacán existe una composición multicultural, pluriétnica y multilingüe; se reconoce la existencia de los pueblos indígenas originarios p'urhépecha, Nahuatl, Hñahñú u Otomí, Jñatjo o Mazahua,

Matlatzinca o Pirinda; de manera que el legislador michoacano ha tenido a bien garantizar sus derechos, reconociéndoles el de ejercer directamente los recursos presupuestales que constitucionalmente les sean asignados por las autoridades municipales con la finalidad de impulsar el desarrollo regional en las zonas indígenas, con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno.

Más aún, la publicación de los numerales debatidos no transgrede lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal; en tanto el principio de legalidad fue respetado por el legislador durante las etapas del proceso legislativo, incluso en la consulta previa a los pueblos originarios.

Es decir, el Congreso del Estado de Michoacán determinó, en su concurrencia, la Ley Orgánica Municipal acorde con el artículo 124 de la Carta Magna.

- Por otra parte, en tanto las normas cuestionadas encuentran su origen en las Constituciones Federal y Estatal, lo ahí previsto para que el ayuntamiento expida la reglamentación necesaria en la materia de los pueblos indígenas no invade su esfera competencial ni las facultades y obligaciones previstas en el artículo 134 de la Constitución Federal encaminadas al correcto ejercicio del gasto público.

9. Respuesta que fue glosada a los autos mediante acuerdo de **nueve de julio de dos mil veintiuno**, junto con las copias certificadas de los antecedentes legislativos del Decreto de expedición de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, que acompañó el Congreso Local.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

10. **Contestación a la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo**, rendida en su representación por el Consejero Jurídico, donde refirió que el Poder Ejecutivo únicamente participó en la promulgación y publicación de la norma impugnada, en ejercicio de la facultad legislativa conferida por la Constitución Local, de ahí que no existen actos que invadan la autonomía fiscal y hacendaria del municipio de Tangamandapio, Michoacán; asimismo exhibió un ejemplar de la Octava Sección del Periódico Oficial de esa entidad, correspondiente al treinta de marzo de dos mil veintiuno, que contiene la publicación del Decreto 509, por el que se expidió la Ley Orgánica Municipal del Estado.
11. Lo anterior fue agregado al expediente por auto de **tres de agosto de dos mil veintiuno**.
12. La **Fiscalía General de la República** no formuló opinión en el presente asunto.
13. **Acuerdo que tiene por formulados los alegatos**. El **nueve de septiembre de dos mil veintiuno**, el Ministro Instructor ordenó agregar a los autos el oficio de la **Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo**, a través del cual formuló alegatos.
14. **Audiencia y cierre de instrucción**. Substanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el **veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno**, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas documentales, ofrecidas y aportadas durante la instrucción del juicio, se

hizo constar que el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo formuló alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

I. COMPETENCIA

15. Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴, 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁶; en virtud de que se plantea un conflicto suscitado entre el municipio de Tangamandapio, Michoacán, y los Poderes de ese Estado.

II. FIJACIÓN DE LA LITIS

16. Acorde con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley

⁴ "**Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], D.O.F. 11 DE MARZO DE 2021)

I.- De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

[...]"

(REFORMADO, D.O.F. 11 DE MARZO DE 2021)

i).- Un Estado y uno de sus Municipios;

[...]"

⁵ "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

⁶ "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]"

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

reglamentaria de la materia⁷, se debe precisar cuáles son los artículos que se tendrán como impugnados en la controversia constitucional.

17. Para ello se atiende que la accionante señala como norma general cuya invalidez demanda la **Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo**, publicada en la Octava Sección del Periódico Oficial de esa entidad el treinta de marzo de dos mil veintiuno; enseguida, dentro de los conceptos de invalidez precisa que es el capítulo denominado "**DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**", el cual es del tenor literal siguiente:

CAPÍTULO XXI

DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Artículo 114. Tomando en consideración que el Estado de Michoacán tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, en los municipios donde se encuentren asentados éstos, los Ayuntamientos protegerán y promoverán el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado y demás leyes aplicables.

Asimismo, promoverán que la educación básica sea, tanto en español como en la lengua indígena originaria.

Para efectos del presente artículo, el Ayuntamiento o Concejo Municipal expedirá los reglamentos que normen este aspecto, en función de las particularidades de cada municipio libre.

Artículo 115. En los planes de desarrollo municipal se establecerán los programas, proyectos y acciones tendientes al desarrollo y bienestar de los pueblos indígenas, respetando sus formas de producción, comercio, de los usos y costumbres en general, y tomando en cuenta su opinión a través de sus órganos tradicionales de representación.

⁷**ARTÍCULO 41.** Las sentencias deberán contener:
(REFORMADO, D.O.F. 7 DE JUNIO DE 2021)

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
[...]"

Artículo 116. En las comunidades indígenas se podrán elegir a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales con el propósito de fortalecer su participación y representación política. Consecuentemente, podrán ser reconocidas las autoridades indígenas, de aquellas comunidades previstas en el catálogo de pueblos y comunidades indígenas del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas.

Las comunidades indígenas en ejercicio de su derecho a la libre autodeterminación podrán organizarse con base a sus usos y costumbres, podrán participar en el presupuesto participativo en los términos previstos en la reglamentación correspondiente; en caso contrario aquellas comunidades que decidan regirse de acuerdo al régimen municipal seguirán los procedimientos ordinarios señalados por el Ayuntamiento respectivo.

Para la ejecución del presupuesto, las comunidades podrán participar en la determinación del tipo de obras que habrán de realizarse en las comunidades mediante consultas públicas.

En el caso de ejercer recursos presupuestales en forma directa, las autoridades de las comunidades indígenas observarán el marco regulatorio en materia de transparencia, fiscalización y responsabilidades administrativas.

Las comunidades indígenas que tengan el carácter de Tenencia, tendrán el derecho a ejercer directamente los recursos presupuestales que les sean asignados por el municipio que deberá incluir la totalidad del impuesto predial recaudado en la respectiva comunidad; siempre con previa consulta libre, informada y de buena fe.

Las autoridades comunales indígenas que asuman las atribuciones aquí mencionadas, tendrán la personalidad jurídica y atribuciones que el reglamento municipal respectivo les otorgue.

Artículo 117. Para hacer efectivo su derecho al autogobierno, en el caso de las comunidades que así lo deseen y cumplan con todos los requisitos que señale la reglamentación municipal y estatal respectiva; las comunidades indígenas solicitarán el ejercicio y administración directa de los recursos presupuestales, de la siguiente forma:

I. Las comunidades indígenas, vía sus representantes autorizados por las respectivas asambleas, deberán presentar una solicitud ante el Instituto Electoral de Michoacán y el Ayuntamiento respectivo, en la que se especifique que por mandato de la comunidad y en ejercicio de sus derechos de autonomía y autogobierno, desean elegir, gobernarse y administrarse mediante autoridades tradicionales;

II. La solicitud deberá ser acompañada por el acta de asamblea y firmada por todas las autoridades comunales; y,

III. Una vez presentada la solicitud, el Instituto Electoral de Michoacán realizará en conjunto con el Ayuntamiento, en un plazo de quince días hábiles, una consulta a la comunidad en la que se especifique si es

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

deseo de la comunidad el elegir, gobernarse y administrarse de forma autónoma.

En la consulta, se deberán observar los principios y requisitos establecidos en la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán, con la finalidad de cumplir con los parámetros internacionales de derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

Artículo 118. Las comunidades indígenas que decidan ejercer su derecho al autogobierno, a través de sus autoridades o representantes, de conformidad al procedimiento de consulta que haya dado lugar al ejercicio del presupuesto directo, podrán asumir las siguientes funciones:

- I. Administrar libre y responsablemente los recursos presupuestales mediante aplicación directa, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- II. Prestar los servicios públicos catalogados como municipales dentro de esta misma ley, pudiendo celebrar convenio de prestación de dichos servicios con el Ayuntamiento respectivo;
- III. Formular, aprobar y aplicar los planes de desarrollo comunal, de conformidad con sus mecanismos de gobierno interno, sus usos y costumbres, comunicando dicho plan de desarrollo al Ayuntamiento; y,
- IV. Organizar, estructurar y determinar las funciones de su administración comunal conforme a sus propias formas de gobierno, normas, usos y costumbres.

En la misma medida en que las autoridades comunales asuman dichas atribuciones, se transferirán también las obligaciones correlativas que estuvieran a cargo de los Ayuntamientos.

Dicha transferencia incluirá únicamente las obligaciones generales previstas por esta ley, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y demás ordenamientos jurídicos que rijan a la Administración Municipal.

Los términos en que las autoridades comunales indígenas asuman obligaciones municipales, deberán ser informados a la comunidad durante el proceso de consulta que dé lugar al ejercicio del presupuesto directo.

Artículo 119. En los municipios donde existan comunidades indígenas el municipio deberá crear una Dirección de Asuntos Indígenas cuya persona titular será electa por mayoría absoluta del Cabildo a propuesta de la Comisión de Asuntos Indígenas que presentará una terna surgida de una convocatoria pública.

Artículo 120. La Titular o el Titular de la Dirección de Asuntos Indígenas deberá cubrir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadana o ciudadano michoacano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Saber leer y escribir; y,

III. No haber sido condenada o condenado por delito doloso."

18. En este contexto, será a partir de los planteamientos expuestos por el municipio accionante dentro de los conceptos de invalidez que se desarrollará el estudio correspondiente de los preceptos referidos, cuya emisión se atribuye al Congreso Local, que así lo reconoció y su existencia queda acreditada con la copia del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado el treinta de marzo de dos mil veintiuno.

III. OPORTUNIDAD

19. En la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia se indica que, tratándose de normas generales, el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días, contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.
20. Entonces, el plazo de **treinta días** para promover la demanda de controversia constitucional transcurrió del **lunes cinco de abril al lunes diecisiete de mayo** de dos mil veintiuno; descontando, por ser inhábiles, los días treinta y uno de marzo, uno y dos de abril⁸, tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de abril, uno, dos, cinco, ocho, nueve, quince y dieciséis de mayo, acorde a lo dispuesto por los artículos 2 y 3 de la ley de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁸De conformidad con el inciso n) del Punto Primero del Acuerdo General 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal. y lo determinado por el Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintidós de marzo de dos mil veintiuno.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

21. De ahí que, si la demanda de controversia constitucional se presentó el **doce de mayo de dos mil veintiuno** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe concluirse que fue promovida oportunamente.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

22. El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Norma Fundamental, faculta a los municipios de una entidad federativa para promover controversia constitucional en la cual cuestione la constitucionalidad de sus normas generales, actos u omisiones, siempre que no se refieran a la materia electoral.
23. A su vez, los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la Materia⁹ prevén que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
24. Por su parte, el artículo 67, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, dispone que son facultades de la

⁹"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

[...]"

"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

[...]"

Síndica o el Síndico Municipal representar legalmente al municipio en los litigios en que sea parte.

25. Bajo este marco jurídico, procede reconocer al **Municipio de Tangamandapio, Michoacán de Ocampo**, legitimación activa para promover el presente medio de control constitucional a través de la Síndica Municipal en su representación legal, al amparo de la copia certificada de la constancia de mayoría y validez que le fue otorgada por el Consejo Municipal del Instituto Electoral de Michoacán el cuatro de julio de dos mil dieciocho, para el periodo del uno de septiembre de ese año al treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

26. En acuerdo emitido el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro Instructor reconoció el carácter de autoridades demandadas en esta controversia a los **Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo**.
27. Lo anterior resulta acorde con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de las cuales se advierte que tendrán el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general materia de la controversia, quien deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.
28. Por cuanto hace al **Poder Legislativo del Estado**, compareció la diputada Yarabí Ávila González, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso Local, como lo acreditó con la copia certificada del Acuerdo 581 de siete de marzo de dos mil veintiuno, ello en concordancia con lo establecido en la fracción II del artículo 33 de la

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo¹⁰.

29. Por el **Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo**, acude Miguel Wilfrido Machado Arias, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo, calidad que acreditó al tenor de la copia certificada de su nombramiento otorgado por el Gobernador Local, en términos de los artículos 64 de la Constitución Política del Estado¹¹, 9 y 18, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado¹².

VI. ANÁLISIS DE LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

¹⁰ **"ARTÍCULO 33.** Son atribuciones del Presidente del Congreso las siguientes:
(...)

II. Representar jurídicamente al Congreso, con facultades generales y especiales, pudiendo delegar éstas en los funcionarios que él determine; (...)"

¹¹ **"Artículo 64.-** El Secretario de Gobierno será el órgano por el cual el Ejecutivo comunique sus resoluciones y llevará en el Congreso la representación del Gobernador cuando éste lo crea conveniente.

Al Secretario de Gobierno le corresponde representar al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, por sí o por medio de representante designado al efecto, en los juicios y procedimientos en que sea parte."

¹² **"Artículo 9.-** El despacho de los asuntos que competen al Gobernador del Estado, se realizará a través de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, conforme a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y las leyes que de ella emanen, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos del Estado."

"Artículo 18.- A la Secretaría de Gobierno, le corresponden las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y las siguientes:

[...]

Representar jurídicamente al Gobernador del Estado por sí, a través de la Consejería Jurídica, o de apoderados legales designados para tal efecto;

[...]"

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

30. Este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualiza la improcedencia de la controversia constitucional respecto de los artículos 115¹³, 119¹⁴ y 120¹⁵ de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, en tanto el accionante es omiso en exponer argumento alguno encaminado a controvertir la regularidad constitucional de lo ahí previsto; en consecuencia, atendiendo lo dispuesto por los artículos 19 fracción VIII, en relación con el 20, fracción II, y 22, fracción VII, de la ley de la materia, debe sobreseerse al respecto.
31. Encuentra apoyo lo anterior en el criterio plasmado en la tesis P. VI/2011, que es de tenor siguiente:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO. Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada Ley Reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier

¹³ **Artículo 115.** En los planes de desarrollo municipal se establecerán los programas, proyectos y acciones tendientes al desarrollo y bienestar de los pueblos indígenas, respetando sus formas de producción, comercio, de los usos y costumbres en general, y tomando en cuenta su opinión a través de sus órganos tradicionales de representación.

¹⁴ **Artículo 119.** En los municipios donde existan comunidades indígenas el municipio deberá crear una Dirección de Asuntos Indígenas cuya persona titular será electa por mayoría absoluta del Cabildo a propuesta de la Comisión de Asuntos Indígenas que presentará una terna surgida de una convocatoria pública.

¹⁵ **Artículo 120.** La Titular o el Titular de la Dirección de Asuntos Indígenas deberá cubrir los siguientes requisitos:
I. Ser ciudadana o ciudadano michoacano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
II. Saber leer y escribir; y,
III. No haber sido condenada o condenado por delito doloso.
(...)"

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error.¹⁶

32. Por otra parte, no asiste razón al **Poder Legislativo Local** cuando sostiene que se actualiza la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria, la cual establece que las controversias constitucionales son improcedentes contra normas generales, y en el caso se impugna la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial el treinta de marzo de dos mil veintiuno, en la parte que regula la materia de los pueblos indígenas.
33. Además, refiere que la Constitución del Estado de Michoacán confiere al Congreso Local la facultad soberana de libertad para que cada uno de los legisladores puedan elegir sus decisiones, otorgando un amplio campo de apreciación en la toma de esas decisiones, lo que no significa que puedan ser contrarias a la ley, pero sí que no pueden ser cuestionadas por los gobernados mediante procedimiento legal alguno; y considerar lo contrario equivaldría a eliminar por completo el poder que el constituyente originario local le concedió para emitir sus resoluciones con absoluta y plena independencia, sin límite, subordinación o sujeción alguna, sino en ejercicio de un poder que le es otorgado en forma suprema, absoluta y única. De ahí que deba sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad con apoyo en los artículos 19, fracción V, y 20, fracción II, de la ley de la materia.
34. Aunado al hecho de que la demanda que contesta es del todo improcedente, habida cuenta que no precisa o señala cuál es el ámbito o esfera competencial de la parte actora que se ve afectada o limitada

¹⁶ Correspondiente al registro digital 161359, Novena Época, materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888.

por el Decreto reclamado y cuya aplicación implica contravención a la Ley Fundamental.

35. Para **desestimar** tales argumentos, es oportuno precisar que la hipótesis que pretende hacer valer la accionante no es la prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Federal, como erróneamente la refiere, porque ahí se establece como causa de improcedencia de la controversia constitucional **"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia"**.
36. Por los argumentos sostenidos, se infiere que la intención del Congreso Local fue invocar la improcedencia de la acción, a partir de lo previsto por la fracción II del mismo numeral, que señala: **"II. Contra normas generales o actos en materia electoral"**.
37. Empero, resulta desacertado el argumento que al efecto hace valer, en la medida que parte de una premisa equivocada al sostener que la ley reglamentaria contempla la improcedencia de la controversia constitucional contra "normas generales", pues ello refleja una lectura parcial de lo previsto por la ley, que es expresa al señalar que **la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra normas generales o actos en materia electoral**.
38. Sumado a ello, como bien lo refiere la propia demandada, en el caso se pretende invalidar la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial el treinta de marzo de dos mil veintiuno, concretamente el **"CAPÍTULO XXI DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS"** integrado por los artículos 114 a 120; esencialmente, por violaciones al ámbito competencial de los municipios previsto en el artículo 115 de la Norma Fundamental, en el ejercicio de los recursos públicos, la reglamentación municipal, la prestación de los servicios

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

establecidos en la fracción III, la libre administración de la hacienda pública municipal, la administración territorial del municipio y la dirección del presidente municipal de la policía preventiva. Así como la facultad legislativa en materia indígena al no estar contenida dentro de sus obligaciones.

39. Es de concluir que en el presente asunto no se impugnan normas generales en materia electoral, de manera que no puede considerarse actualizada la causa de improcedencia prevista en la fracción II del artículo 19 de la ley reglamentaria; al respecto se considera oportuno invocar la jurisprudencia que lleva por rubro: **"MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL."**¹⁷

¹⁷ Con número de registro digital 170703, correspondiente a la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 1280, cuyo texto es: **"Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la 'materia electoral' excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen 'leyes electorales' -normas generales en materia electoral-, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la ley reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país –en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional–. Así, la extensión de la 'materia electoral' en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral 'directa' y la 'indirecta', siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda –indirecta–, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales,**

40. En la inteligencia de que los argumentos expuestos al contestar los conceptos de invalidez, sobre la improcedencia de la acción, derivado de la falta de precisión sobre el ámbito o esfera competencial de la parte actora que se ve afectada o limitada por el Decreto reclamado, no serán analizados en el presente apartado, acorde a lo sostenido por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 117/2005, que es de tenor siguiente:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO NO OPERA RESPECTO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

El artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé las causas de improcedencia que pueden actualizarse en el juicio de controversia constitucional, pero es lógico deducir que dichas disposiciones no son aplicables a conceptos de invalidez, pues en congruencia con lo que dispone el artículo 20, fracción II, de la misma Ley Reglamentaria, la improcedencia produce el sobreseimiento en el juicio, lo que no puede válidamente hacerse respecto de conceptos de invalidez, sino únicamente con relación a las normas o actos que se hubieren impugnado, según se advierte del artículo 41, fracción V, del indicado ordenamiento legal.¹⁸

41. Además, la improcedencia se hace depender de la falta de precisión sobre el ámbito o esfera competencial de la parte actora que se ve afectada o limitada por el Decreto reclamado, lo que está directamente relacionado con el estudio de fondo del asunto. Es oportuno traer a cuenta la jurisprudencia P./J. 92/99, que establece:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia,

por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales."

¹⁸Con registro digital 177332, correspondiente a la Novena Época, materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, septiembre de 2005, página 891.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.¹⁹

42. No apreciando la existencia de otras causales de improcedencia, este Pleno se avoca al estudio del asunto.

VII. MARCO JURÍDICO

43. Los conceptos de invalidez planteados por el municipio actor están encaminados a cuestionar la constitucionalidad de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en la Octava Sección del Periódico Oficial de esa entidad el treinta de marzo de dos mil veintiuno, concretamente, el capítulo denominado "**DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**", integrado por los artículos 114, 115, 116, 117, 118, 119 y 120, así como el artículo Tercero Transitorio, del Decreto 509, por medio del cual se expidió esa ley; substancialmente porque considera vulnerada su esfera de competencias, contenida en el artículo 115, fracciones III, IV, V y VII, en relación con el 134, ambos de la Constitución Federal, en tanto el congreso local otorga a las comunidades indígenas facultades para decidir sobre la administración del patrimonio municipal, la prestación de los servicios públicos, la libre administración de la hacienda pública municipal, la administración territorial del municipio y la dirección de la policía preventiva a cargo del presidente municipal.
44. Sin embargo, con independencia de lo fundado o infundado que pudieren resultar esos argumentos, este Tribunal Pleno advierte de oficio que la invalidez de esos artículos resulta porque, del análisis al procedimiento legislativo del cual derivó la reforma cuestionada, **no se**

¹⁹Registro digital 193266, correspondiente a la Novena Época, materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X, septiembre de 1999, página 710.

advierte la formulación de una consulta indígena previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada; a la que estaba obligado el Congreso Estatal por tratarse del capítulo denominado "**DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**" donde se prevén, entre otras, las facultades para el ejercicio del presupuesto, de administración territorial y prestación de servicios públicos municipales, aspectos que inciden de manera directa en los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad jurídica.

45. Para establecer las razones en que se sustenta lo anterior, es preciso atender el parámetro de regularidad constitucional y convencional, así como la doctrina desarrollada por este Tribunal Pleno sobre el tema de la consulta indígena previa.

Parámetro de control de regularidad constitucional y precedentes relacionados con el tema de la consulta indígena

46. El tema de consulta previa ha sido motivo de análisis por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes, donde ha reiterado que, de la interpretación de los artículos 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 y 7 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se obtiene que las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.
47. Los artículos constitucional y convencionales invocados son del tenor siguiente:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

Artículo 2°. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que 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.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. 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 en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y 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.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

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;

b) 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 conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la 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 de 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.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

48. Inicialmente, al resolver la controversia constitucional **32/2012**²⁰, el Tribunal Pleno consideró oportuno acudir a la exposición de motivos de siete de diciembre de dos mil, presentada por el Presidente de la República, para la reforma del artículo 2 constitucional, donde concretamente señaló:

A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (N° 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aún profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4° de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la Nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el

²⁰Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para totalidad de los indígenas del país en lo general.

Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella, las partes en conflicto convinieron en conjunto de documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

Una vez suscritos los Acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larráinzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

Como Presidente de la República, estoy seguro que, hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

El gobierno federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.

He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

Convencido de ello de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envíe como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la COCOPA. Al hacerlo, confirmo que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del consenso de los representantes, en esa Comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI legislatura.

El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ella (sic) se inscriben en el marco nuevo derecho internacional en la materia -de

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado-.

49. Aunado a que, de entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larraínzar, destaca la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, en los términos siguientes:

Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las Reglas de Procedimiento.

Documento 2

Las partes se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional las siguientes propuestas conjuntas acordadas: En el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos, en un esquema federalista renovado. Dicho objetivo implica la promoción de reformas y adiciones a la Constitución federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las constituciones estatales y disposiciones jurídicas de carácter local para conciliar, por una parte, el establecimiento de bases generales que aseguren la unidad y los objetivos nacionales y, al mismo tiempo, permitir que las entidades federativas cuenten con la posibilidad real de legislar y actuar en atención a las particularidades que en materia indígena se presentan en cada una.

[...]

d) Autodesarrollo. Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.

[...]

IV. La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad.

[...]

4. Consulta y acuerdo. Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos. El Estado deberá impulsar la integridad y concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno que

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características diferenciadas de los diversos pueblos indígenas, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.

Asimismo, deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los municipios y comunidades para que, con la participación de estas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. En cuanto a los recursos, y para el caso que existan, se podrán transferir a las formas de organización y asociación previstas en el punto 5.2 del documento de Pronunciamientos Conjuntos.

Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas por los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciban y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas.

50. Antecedentes legislativos que, al ser analizados en relación con el contenido final del decreto de reformas al artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arrojaron que el Constituyente Permanente no instituyó de forma expresa la obligación a cargo de los órganos que intervienen en los procesos legislativos para que, previamente a la aprobación y promulgación de las leyes, consulten a los pueblos indígenas; solamente ordena en dos de las fracciones de su Apartado B²¹ que se les dé participación para que la Federación, los Estados y los Municipios puedan abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas.
51. Sin embargo, concluye ese precedente, el ejercicio de tal derecho debe

²¹II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación."

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen."

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

respetarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, atendiendo que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa (publicado en el Diario oficial de la Federación el tres de agosto de ese año), en los artículos 6 y 7, sí lo contempla; por tanto, de conformidad con estas normas, incorporadas a nuestro sistema jurídico en términos de lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 1 constitucional, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

52. Criterio que fue reiterado al fallar las **acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**²², donde se decretó la inconstitucionalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca. En esa ocasión, este Tribunal Pleno advirtió que el derecho a la consulta a los pueblos indígenas en todos los temas que les afecten válidamente puede desprenderse del propio texto del artículo 2º constitucional, a partir, precisamente, de los postulados que contiene en cuanto se reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia y a la igualdad y no discriminación. Y, específicamente, en cuanto en el primer párrafo del apartado B, impone

²²Resuelta el diecinueve de octubre de dos mil quince. Siendo ponente el Ministro Jorge Pardo Rebolledo. Se aprobó por unanimidad de diez, respecto del estudio de fondo del proyecto

la obligación a la Federación, a los Estados y a los Municipios de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de 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 juntamente con ellos.

53. De manera que los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente²³, conforme a lo siguiente:

- **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
- **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta, sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la

²³Da sustento a esta consideración, además, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador y de los Doce clanes Saramaka vs. Surinam; así como la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal en el A.R. 631/2012. Promovido por Tribu Yaqui.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que 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, de forma voluntaria.

- **La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

54. De manera que las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

55. Con base en el criterio sustentado en los precedentes invocados, se resolvieron las **acciones de inconstitucionalidad 31/2014²⁴, 15/2017**

²⁴Fallado bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos respecto de los considerando séptimo y octavo relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al análisis del precepto impugnado, que declaró la invalidez del quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

y sus acumuladas²⁵ y 84/2016²⁶.

56. Además, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**²⁷, donde se cuestionó el Decreto 534/2017, que tuvo por objeto reformar diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, por no respetar el derecho a la consulta previa; resulta relevante destacar que, en torno a la consideración del legislador sobre la no afectación negativa, derivado del beneficio de las modificaciones legislativas para las personas que pertenecen a las comunidades indígenas, este Tribunal Pleno precisó que no puede aceptarse tal razonamiento porque nuestro criterio parte de la base que la consulta indígena en la vía legislativa se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas. Aceptar la postura del Congreso implicaría sobreponerse en los intereses de los pueblos y comunidades indígenas y valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia, desde un control abstracto, cuando precisamente ese es parte del objetivo de una consulta indígena. Por ello, este Tribunal Pleno concluyó que basta con advertir que el decreto impugnado contiene modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado

²⁵Resuelta el dieciséis de agosto de dos mil diecisiete, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, se aprobó por unanimidad de once votos respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas", donde se decretó la validez de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.

²⁶Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos, siendo ponente el Ministro Eduardo Medina Mora I., donde se consideró que la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, puede afectar a los pueblos indígenas de ese Estado, por ende, el Congreso local tenía la obligación de consultarles directamente, previo a su emisión.

²⁷ Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho. Se aprobó por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

una consulta indígena.

57. Conforme a la doctrina generada por este Tribunal Pleno, se resolvieron también la **controversia constitucional 30/2018**²⁸, donde de oficio se declaró la invalidez del Decreto 2341, por el que se creó el Municipio de Tetelcingo, Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, pues del análisis al procedimiento legislativo que le antecedió, no advirtió la formulación de una consulta indígena previa, a la cual estaba obligado el Congreso estatal por tratarse de la erección de un nuevo municipio dentro de la demarcación territorial del municipio de Cuautla, que incide de manera directa en los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas de esa municipalidad; así como las **acciones de inconstitucionalidad 108/2019, y su acumulada 118/2019**²⁹, y la **116/2019 y su acumulada 117/2019**³⁰.

58. Además, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**³¹, para invalidar, de manera total, el Decreto 778 por el que se reformaron,

²⁸En sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, resuelta por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquive Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

²⁹Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Esquivel Mossa, por mayoría de nueve votos; el Ministro Laynez Potisek votó en contra; en esta, se declaró la invalidez del Decreto 203 que reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial, toda vez que la Consulta Indígena dos mil diecinueve, que al efecto se llevó a cabo, resultó violatoria del marco constitucional y convencional.

³⁰Bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos, en contra los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán; se declaró la invalidez del Decreto número 204, que reformó el artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad Federativa el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve.

³¹Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y de la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública, ambas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho; también por consulta deficiente, este Tribunal Pleno dejó establecido que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta.

59. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada.
60. Así, se concluyó que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas deben observar, como mínimo, las siguientes características y fases:
 - a) **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.
 - b) **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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

c) **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.

d) **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

e) **Fase de decisión**, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

61. Posteriormente, se resolvieron las **acciones de inconstitucionalidad 136/2020** ³²; **148/2020** y sus acumuladas **150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020**³³; así como la **241/2020** y sus acumuladas **242/2020, 243/2020, 248/2020** y

³²Bajo la Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veinte por unanimidad de once votos; en la que declaró la invalidez del Decreto número 460, por el que se adicionaron los artículos 13 bis y 272 bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

³³Bajo la Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos, en contra los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán; declaró la invalidez del Decreto número 576 que reformó y adicionó diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en el Gaceta Oficial el veintidós de junio de dos mil veinte.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

251/2020³⁴, 164/2020³⁵, 127/2019³⁶; 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020³⁷, y 239/2020³⁸, 291/2020³⁹ y 299/2020⁴⁰.

³⁴Resuelta el tres de diciembre de dos mil veinte, bajo la Ponencia de la Ministra Jazmín Esquivel Mossa, por mayoría de ocho votos, en contra los Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán; declaró la invalidez del Decreto número 580 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, publicado en el Gaceta Oficial el veintiocho de julio de dos mil veinte.

³⁵ Resuelta el cinco de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, en su inciso a), denominado "Cuestión previa: determinación sobre la necesidad de realizar una consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas", consistente en declarar la invalidez del Decreto 0703, por el que se expide la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta de junio de dos mil veinte.

³⁶ Resuelta el trece de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 209, que reforma diversos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve.

³⁷ Resuelta el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos, respecto a la declaración de invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes expedida mediante el Decreto número 341 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo del año dos mil veinte.

³⁸ Resuelta el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 77 al 87 y del 88 al 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto número 203, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil veinte.

³⁹ Resuelta el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de la litis, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 70 al 74 y del 77 al 82 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 003, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil veinte.

⁴⁰ Resuelta el diez de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado A, consistente en declarar la invalidez de los artículos 39, 40 y 41 de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado B, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 44 al 48 de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

62. Además, de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**⁴¹, en lo que interesa, se declaró la invalidez del Capítulo VI, denominado "De la educación indígena", que se integra con los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto número 208, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena; sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida constitucionalmente.
63. La aportación de esa ejecutoria en la construcción de la doctrina sobre el tema de la consulta previa resulta importante, pues se llevó a cabo un discernimiento que dio lugar a la evolución del criterio que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación venía sosteniendo sobre el poder invalidante de la ausencia de la consulta previa, el cual permitió precisar que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieren única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto genera, estén inmiscuidos, las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.
64. Este criterio se reiteró al resolver las acciones de inconstitucionalidad

⁴¹ Fallada en sesión de uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

193/2020⁴², **179/2020**⁴³, **214/2020**⁴⁴, **131/2020** y su acumulada **186/2020**⁴⁵, **121/2019**⁴⁶ y **18/2021**⁴⁷.

65. Sumado a lo anterior, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 285/2020**⁴⁸, con el fin de continuar en la labor de emitir una doctrina robusta y consistente en materia de consulta indígena, este Pleno destacó que ese derecho fundamental no está limitado al número de

⁴²Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, por unanimidad de once votos, en lo relativo al estudio de fondo consistente en declarar la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.

⁴³Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en que, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁴⁴Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por unanimidad de once votos, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de esa entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte.

⁴⁵Resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veinte.

⁴⁶Resuelta en sesión de veintinueve de junio de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los artículos 56, 57 y 58, Capítulo VI "De la educación indígena, así como del y 61 al 68, Capítulo VIII de la "De la educación inclusiva", de la Ley General de Educación, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

⁴⁷Resuelta en sesión de doce de agosto de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos 31, 32, 33 y del 37 al 41 de la Ley de Educación del Estado de Baja California expedida mediante el Decreto número 188, publicado en el periódico oficial de esa entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte.

⁴⁸Fallada en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez del Decreto 739, por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7° de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veinte.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

personas que integran un pueblo o comunidad indígena y/o afromexicano; por el contrario, debe respetarse y cumplirse con independencia del número de población que integra una comunidad de esta naturaleza.

66. Lo anterior en la medida que el derecho humano a la consulta se erige en un instrumento que trasciende incluso al grado de evitar la desaparición de estos grupos; lo que de suyo demuestra la trascendencia de que se practiquen aun cuando se trate de un número reducido de personas indígenas o afromexicanas, mediante un ejercicio participativo de los sujetos a los que se dirige y que garantice la calidad democrática de su decisión.
67. Corolario de lo anterior, el derecho humano a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, tratándose de medidas legislativas que les afectan, ha sido reconocido y consolidado a través de la doctrina construida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que, de manera reiterada, en términos de lo dispuesto por los artículos 1, párrafo primero, y 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6 y 7 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ha sostenido que debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
68. De manera que las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

69. Aunado a que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas deben observar, como mínimo, las **fases preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo y de decisión.**

VIII. ESTUDIO

70. En este contexto, es la doctrina desarrollada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el parámetro de control constitucional a partir del cual debe analizarse el Decreto por medio del cual se expidió la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en la Octava Sección del Periódico Oficial de esa entidad el treinta de marzo de dos mil veintiuno, donde se incluyó el "**CAPÍTULO XXI**", denominado "**DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**", integrado por los artículos 114, 115, 116, 117, 118, 119 y 120; así como del Transitorio Tercero.
71. Preceptos legales que definitivamente regulan aspectos que inciden directamente en los derechos de las comunidades y pueblos indígenas asentados en el Estado de Michoacán de Ocampo.
72. Se afirma lo anterior porque de inicio se reconoce la composición pluricultural del Estado de Michoacán, la obligación de los Ayuntamientos de proteger y promover el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, acorde a las Constituciones Federal y Local; el derecho a la educación básica tanto en español como en la lengua indígena originaria (artículo 114⁴⁹).

⁴⁹ **Artículo 114.** Tomando en consideración que el Estado de Michoacán tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, en los municipios donde se encuentren asentados éstos, los Ayuntamientos protegerán y promoverán el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

73. Además de prever que en los planes de desarrollo municipal se respeten las formas de producción, comercio, de los usos y costumbres en general de los pueblos indígenas, tomando en cuenta su opinión a través de sus órganos tradicionales de representación (artículo 115⁵⁰).
74. Al mismo tiempo, se establece, entre otras cosas, la posibilidad de que, en ejercicio del derecho a la libre autodeterminación, las comunidades indígenas se organicen con base a sus usos y costumbres, para participar en el presupuesto participativo; para la ejecución del presupuesto, participar en la determinación del tipo de obras que habrán de realizarse en las comunidades mediante consultas públicas; o bien, ejercer recursos presupuestales en forma directa.
75. Y para aquellas comunidades indígenas que tengan el carácter de Tenencia, expresamente se prevé el derecho a ejercer directamente los recursos presupuestales que les sean asignados por el municipio, que deberán incluir la totalidad del impuesto predial recaudado en la respectiva comunidad; siempre con previa consulta libre, informada y de buena fe (artículo 116⁵¹).

específicas de organización social, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado y demás leyes aplicables.

Asimismo, promoverán que la educación básica sea, tanto en español como en la lengua indígena originaria.

Para efectos del presente artículo, el Ayuntamiento o Concejo Municipal expedirá los reglamentos que normen este aspecto, en función de las particularidades de cada municipio libre.

⁵⁰ **Artículo 115.** En los planes de desarrollo municipal se establecerán los programas, proyectos y acciones tendientes al desarrollo y bienestar de los pueblos indígenas, respetando sus formas de producción, comercio, de los usos y costumbres en general, y tomando en cuenta su opinión a través de sus órganos tradicionales de representación.

⁵¹ **Artículo 116.** En las comunidades indígenas se podrán elegir a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales con el propósito de fortalecer su participación y representación política. Consecuentemente, podrán ser reconocidas las

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

76. Aunado a ello, se establece el procedimiento a través del cual las comunidades indígenas que así lo deseen, y cumplan con todos los requisitos que señale la reglamentación municipal y estatal respectiva para hacer efectivo su derecho al autogobierno, solicitarán el ejercicio y administración directa de los recursos presupuestales (artículo 117⁵²).
77. También se contempla la posibilidad de que aquellas comunidades indígenas que decidan ejercer su derecho al autogobierno asuman funciones de administración de recursos presupuestales; presten

autoridades indígenas, de aquellas comunidades previstas en el catálogo de pueblos y comunidades indígenas del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas.

Las comunidades indígenas en ejercicio de su derecho a la libre autodeterminación podrán organizarse con base a sus usos y costumbres, podrán participar en el presupuesto participativo en los términos previstos en la reglamentación correspondiente; en caso contrario aquellas comunidades que decidan regirse de acuerdo al régimen municipal seguirán los procedimientos ordinarios señalados por el Ayuntamiento respectivo.

Para la ejecución del presupuesto, las comunidades podrán participar en la determinación del tipo de obras que habrán de realizarse en las comunidades mediante consultas públicas. En el caso de ejercer recursos presupuestales en forma directa, las autoridades de las comunidades indígenas observarán el marco regulatorio en materia de transparencia, fiscalización y responsabilidades administrativas.

Las comunidades indígenas que tengan el carácter de Tenencia, tendrán el derecho a ejercer directamente los recursos presupuestales que les sean asignados por el municipio que deberá incluir la totalidad del impuesto predial recaudado en la respectiva comunidad; siempre con previa consulta libre, informada y de buena fe.

Las autoridades comunales indígenas que asuman las atribuciones aquí mencionadas, tendrán la personalidad jurídica y atribuciones que el reglamento municipal respectivo les otorgue.

⁵² **Artículo 117.** Para hacer efectivo su derecho al autogobierno, en el caso de las comunidades que así lo deseen y cumplan con todos los requisitos que señale la reglamentación municipal y estatal respectiva; las comunidades indígenas solicitarán el ejercicio y administración directa de los recursos presupuestales, de la siguiente forma:

I. Las comunidades indígenas, vía sus representantes autorizados por las respectivas asambleas, deberán presentar una solicitud ante el Instituto Electoral de Michoacán y el Ayuntamiento respectivo, en la que se especifique que por mandato de la comunidad y en ejercicio de sus derechos de autonomía y autogobierno, desean elegir, gobernarse y administrarse mediante autoridades tradicionales;

II. La solicitud deberá ser acompañada por el acta de asamblea y firmada por todas las autoridades comunales; y,

III. Una vez presentada la solicitud, el Instituto Electoral de Michoacán realizará en conjunto con el Ayuntamiento, en un plazo de quince días hábiles, una consulta a la comunidad en la que se especifique si es deseo de la comunidad el elegir, gobernarse y administrarse de forma autónoma.

En la consulta, se deberán observar los principios y requisitos establecidos en la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán, con la finalidad de cumplir con los parámetros internacionales de derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

servicios públicos catalogados como municipales; aprueben y apliquen planes de desarrollo comunal (artículo 118⁵³).

78. Al mismo tiempo, de la creación de una Dirección de Asuntos Indígenas en los municipios donde existan comunidades indígenas, el procedimiento para su elección y los requisitos que deberá cubrir el titular (artículos 119⁵⁴ y 120⁵⁵).

79. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el legislador estatal tenía la obligación de realizar consulta previamente a aprobar la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, en tanto incluye medidas susceptibles de afectar directamente los intereses de

⁵³ **Artículo 118.** Las comunidades indígenas que decidan ejercer su derecho al autogobierno, a través de sus autoridades o representantes, de conformidad al procedimiento de consulta que haya dado lugar al ejercicio del presupuesto directo, podrán asumir las siguientes funciones:

I. Administrar libre y responsablemente los recursos presupuestales mediante aplicación directa, de conformidad con las disposiciones aplicables;

II. Prestar los servicios públicos catalogados como municipales dentro de esta misma ley, pudiendo celebrar convenio de prestación de dichos servicios con el Ayuntamiento respectivo;

III. Formular, aprobar y aplicar los planes de desarrollo comunal, de conformidad con sus mecanismos de gobierno interno, sus usos y costumbres, comunicando dicho plan de desarrollo al Ayuntamiento; y,

IV. Organizar, estructurar y determinar las funciones de su administración comunal conforme a sus propias formas de gobierno, normas, usos y costumbres.

En la misma medida en que las autoridades comunales asuman dichas atribuciones, se transferirán también las obligaciones correlativas que estuvieran a cargo de los Ayuntamientos.

Dicha transferencia incluirá únicamente las obligaciones generales previstas por esta ley, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y demás ordenamientos jurídicos que rijan a la Administración Municipal.

Los términos en que las autoridades comunales indígenas asuman obligaciones municipales, deberán ser informados a la comunidad durante el proceso de consulta que dé lugar al ejercicio del presupuesto directo.

⁵⁴ **Artículo 119.** En los municipios donde existan comunidades indígenas el municipio deberá crear una Dirección de Asuntos Indígenas cuya persona titular será electa por mayoría absoluta del Cabildo a propuesta de la Comisión de Asuntos Indígenas que presentará una terna surgida de una convocatoria pública.

⁵⁵ **Artículo 120.** La Titular o el Titular de la Dirección de Asuntos Indígenas deberá cubrir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadana o ciudadano michoacano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Saber leer y escribir; y,

III. No haber sido condenada o condenado por delito doloso."

los pueblos y comunidades indígenas, al incluir disposiciones destinadas a garantizar su derecho al autogobierno, el ejercicio libre y directo del presupuesto asignado por el Municipio y la prestación de diversos servicios municipales.

80. Lo anterior sin que sea necesario evaluar de fondo los méritos de esta impugnación, porque basta comprobar que las medidas contenidas en la ley actualizan los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para tornar exigible la consulta previa, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que la ley combatida reglamenta las condiciones y formas en que las comunidades y pueblos indígenas, habrán de ejercer sus derechos en esa entidad federativa, de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar una decisión.

81. En este contexto, resulta oportuno atender las constancias de autos donde se observa que en el procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas se realizó lo siguiente:

a. Presentación de las iniciativas

a.1. El dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho, el Diputado Octavio Ocampo Córdova, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 49 fracción IX, 55, 56, y se agrega la fracción XVI ter del artículo 32 y el artículo 56 bis, todos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.2. El veintidós de noviembre de dos mil dieciocho, el Diputado Erik Juárez Blanquet, integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura por el Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 8, fracción

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

II, 234 y 235 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

- a.3.** El catorce de febrero de dos mil diecinueve, la Diputada Laura Granados Beltrán integrante de Grupo Parlamentario del Partido Morena de la Septuagésima Cuarta Legislatura, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 57, 58, fracciones I, II y III, y 59, fracciones XIII y XIV bis, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- a.4.** El seis de marzo de dos mil diecinueve, el Diputado Humberto González Villagómez integrante de la Representación Parlamentaria de la Septuagésima Cuarta Legislatura, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 58, 66 y 179 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- a.5.** El trece de marzo de dos mil diecinueve, la Diputada Sandra Luz Valencia del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 3 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- a.6.** El nueve de mayo de dos mil diecinueve, el Diputado Hugo Anaya Ávila integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 113 y adiciona los artículos 113 bis y 113 ter de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- a.7.** El diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, el Diputado Oscar Escobar Ledesma, integrante del Grupo Parlamentario del Partido

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 57, 58, 59, 154 y 156, y adiciona los artículos 57 bis, 57 ter, diversas fracciones al 58, 59 y 59 bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

- a.8.** El nueve de mayo de dos mil diecinueve, la Diputada Laura Granados Beltrán integrante de Grupo Parlamentario del Partido Morena de la Septuagésima Cuarta Legislatura, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 37, fracción IV, 41 fracción IX y 170, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- a.9.** El veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve, la Diputada Yarabí Ávila González, integrante de Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 142 en su párrafo primero, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- a.10.** El ocho de octubre de dos mil diecinueve, el Diputado Octavio Ocampo Córdova, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- a.11.** El dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, el Diputado Antonio Soto Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 57, 58 y 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- a.12.** El treinta de octubre de dos mil diecinueve, la Diputada Araceli Saucedo Reyes, integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XVII, inciso a), del artículo 32 y artículo 156 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

- a.13.** El ocho de noviembre de dos mil diecinueve, el Diputado Antonio Soto Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma, deroga y adiciona al artículo 62 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- a.14.** El veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, el Diputado Antonio Soto Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- a.15.** El trece de junio de dos mil diecinueve, el Diputado Humberto González Villagómez integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- a.16.** El seis de diciembre de dos mil diecinueve, la Diputada Teresa Mora Covarrubias integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47, y se derogan los artículos 47 bis, 47 ter y 47 *quater* de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

- a.17.** El seis de diciembre de dos mil diecinueve, César Stevens Santoyo Tamayo, ciudadano michoacano, presentó proyecto de Decreto que contiene iniciativa que adiciona y modifica la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- a.18.** El veinte de mayo de dos mil veinte, el Diputado Oscar Escobar Ledesma, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas fracciones del artículo 32, la fracción X del artículo 4 y la fracción V, del artículo 53, todos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- a.19.** El veintidós de mayo de dos mil veinte, la Diputada Teresa Mora Covarrubias, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 32 inciso d), fracción III bis, 47, fracción VIII, y recorriendo las siguientes, y 148, fracción XXIII, y recorriendo las siguientes, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, con el propósito de impulsar las unidades del afluyente del río Duero y todas las afluentes que hay en el Estado de Michoacán.
- a.20.** El veinticinco de junio de dos mil veinte, el Diputado Francisco Javier Paredes Andrade, integrante de la Representación Parlamentaria de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo primero del artículo 27 y la fracción III del artículo 54 y se adiciona la fracción V al artículo 26; un quinto párrafo al artículo 28; un quinto párrafo al artículo 48, todos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

- a.21.** El veintiséis de junio de dos mil veinte, la Diputada Lucila Martínez Manríquez, integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- a.22.** El treinta de junio de dos mil veinte, el Diputado Ángel Custodio Virrueta García, integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 18 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- a.23.** El tres de julio de dos mil veinte, el Diputado David Alejandro Cortés Mendoza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción I bis al artículo 42 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- a.24.** El tres de julio de dos mil veinte, el Diputado Alfredo Ramírez Bedolla, integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 32, inciso d), fracción X de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- a.25.** El nueve de julio de dos mil veinte, el Diputado Francisco Cedillo de Jesús, integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, e integrante de la fracción parlamentaria del Partido Movimiento de Regeneración

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

Nacional (MORENA) presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 27 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.26. El diez de octubre de dos mil diecinueve, la Diputada Sandra Luz Valencia del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.27. El veintisiete de junio de dos mil diecinueve, la Diputada Mayela del Carmen Sala Sáenz, integrante del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman las fracciones XI y XII del artículo 61 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.28. El once de septiembre de dos mil veinte, los Diputados Hugo Anaya Ávila, Sergio Báez Torres y Humberto González Villagómez, Presidente e integrantes de la Comisión de Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales, presentaron iniciativa de una nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo. Cabe destacar que en la exposición de motivos establecieron:

... esta comisión determinó que era pertinente realizar una amplia Consulta para que mejore la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, ya que son muchos los elementos que requieren una revisión y adecuación normativa, por lo tanto, en la presente se recogen las propuestas de los 10 foros regionales de consulta realizados en los municipios de Sahuayo, Puruándiro, Pátzcuaro, Uruapan, Coalcomán, Lázaro Cárdenas, Zitácuaro, La Piedad, Zamora, Zacapu y Morelia.⁵⁶

⁵⁶ Segundo párrafo de la foja 818, del tomo II, de la controversia constitucional.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

b. Turno de las iniciativas

82. Presentadas las iniciativas, la Presidencia de la Mesa Directiva del Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo les dio curso legal para su trámite legislativo; se ordenó su turno a las Comisiones de Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales, y de Gobernación, para la elaboración del dictamen correspondiente.

c. Dictamen de las Comisiones de Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales, Gobernación, Igualdad Sustantiva y de Género y Seguridad Pública y Protección Civil, del Congreso de Estado de Michoacán de Ocampo en la LXXIV Legislatura

83. El dieciocho de noviembre de dos mil veinte, se suscribió el dictamen relativo, donde se analizaron las iniciativas acabadas de relacionar y, en el apartado de antecedentes, de entrada, se estableció:

PRIMERO. Que de conformidad con lo establecido en los artículos 8 fracción II, 52 fracción I, 61, 64, 78, y demás de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y de los artículos 43 y 45 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, la Comisión de Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales determinó al momento de elaborar su plan de trabajo, mismo que fue aprobado por la Junta de Coordinación Política; que era pertinente realizar una amplia consulta para construir con una visión integral una legislación municipal más actualizada y armonizada, que mejore a la Ley Orgánica Municipal vigente del Estado de Michoacán de Ocampo.

Se llevaron a cabo 12 Foros Regionales de Consulta, en los municipios de Sahuayo el 12 de Abril, en la Región Ciénega, en Puruándiro el 3 de Mayo en la Región Norte, en Pátzcuaro el 31 de Mayo en la Región Lacustre, en Uruapan el 28 de Junio, en la Región Meseta, en Coalcomán el 21 de Julio, en la Región de Tierra Caliente, el 30 de Agosto en el municipio de Lázaro Cárdenas, de la Región Costa, el de la Región Oriente el 20 de Septiembre de 2019, en el municipio de Zitácuaro, el 25 de Octubre del 2019 el foro regional de la zona del Bajío en el municipio de La Piedad; el 22 de Noviembre de 2019 en la Región Occidente en el municipio de Zamora; el 6 de Diciembre del 2019 el foro de la Región Centro en el municipio de Morelia, el 6 de Febrero de 2020

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

el foro con comunidades indígenas en Tírindaro en el municipio de Zacapu y el viernes 21 de Febrero del 2020 con autoridades Auxiliares en el municipio de Morelia. Todos ellos realizados de conformidad con el Plan de Trabajo de la Comisión y según lo establecido en el artículo 43 del Reglamento de Comisiones y Comité; así como artículo 64 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, y en donde se recogieron diversas propuestas para modificar la Ley Orgánica Municipal, mismas que fueron incorporadas en el proyecto de la nueva Ley presentado por los integrantes de la Comisión de Fortalecimiento Municipal.

84. En la sesión ordinaria virtual celebrada el dos de diciembre de dos mil veinte, el Presidente del Congreso del Estado declaró que, dada su primera lectura, se devolviera a las Comisiones de Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales, Gobernación, Igualdad Sustantiva y de Género y Seguridad Pública y Protección Civil, para profundizar en su estudio, análisis y presentación de la segunda lectura.

d. Aprobación del dictamen

85. En la sesión ordinaria celebrada el quince de febrero de dos mil veintiuno, se dio segunda lectura al dictamen con proyecto de Decreto mediante la cual, se abroga la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo y se expide Nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo; se sometió a discusión, concediendo el uso de la palabra en contra del dictamen a la Diputada Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez; en pro al Legislador Hugo Anaya Ávila; considerando suficientemente discutido, sometió el dictamen a votación nominal, el cual fue aprobado por treinta y un votos a favor, uno en contra y una abstención.
86. Resulta de importancia traer a cuenta que del Diario de Debates no se advierte la existencia de cuestionamiento alguno sobre la realización de los 12 Foros Regionales de Consulta que se dijo haber llevado a cabo.

e. Remisión del Decreto para su publicación

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

87. Aprobado el dictamen, se remitió el Decreto respectivo al Gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo, para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

f. Publicación

88. El treinta de marzo de dos mil veintiuno, se publicó en la Octava Sección del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el Decreto número 509, mediante el cual se aprobó la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
89. De lo acabado de narrar queda evidenciado que las fases del proceso legislativo se llevaron a cabo sin introducir la consulta previa exigida constitucionalmente, pues, si bien en el dictamen relativo al proyecto de Decreto por el cual se expidió la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo se hace mención de "12 Foros Regionales de Consulta" que se llevaron a cabo del doce de abril de dos mil diecinueve al veintiuno de febrero de dos mil veintiuno en diversos municipios de Michoacán "...de conformidad con el Plan de Trabajo de la Comisión y según lo establecido en el artículo 43 del Reglamento de Comisiones y Comité; así como el artículo 64 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, y en donde se recogieron diversas propuestas para modificar la Ley Orgánica Municipal, mismas que fueron incorporadas en el proyecto de la nueva Ley presentado por los integrantes de la Comisión de Fortalecimiento Municipal".
90. Sin embargo, no existe constancia alguna que permita a este Tribunal Constitucional comprobar que tales foros pueden ser considerados como una consulta previa, culturalmente adecuada, a través de los representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, bajo los requisitos previstos en los artículos 1º y 2º de la Constitución

Federal, así como en los numerales 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ni mucho menos pueden considerarse cumplidas las fases y lineamientos específicamente precisados en la doctrina que, de manera robusta y consistente, ha emitido este Tribunal Constitucional en materia de consulta a comunidades indígenas y/o afroamericanas.

91. En este orden de ideas, se concluye que el Poder Legislativo local no realizó una consulta realmente válida, pues únicamente se limitó afirmar que en los foros de trabajo se recogieron diversas propuestas para modificar la Ley Orgánica Municipal, mismas que fueron incorporadas en el proyecto relativo; sin embargo, no resultan vinculantes al derivar de un procedimiento que no fue culturalmente adecuado y que no tuteló los intereses de los pueblos y comunidades indígenas.
92. Por tanto, debe considerarse que tales violaciones son suficientes por sí mismas para generar la invalidez del "**CAPÍTULO XXI**", denominado "**DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**", de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada mediante Decreto 509 en la Octava Sección del Periódico Oficial de esa entidad el treinta de marzo de dos mil veintiuno, integrado por los artículos 114, 115, 116, 117, 118, 119 y 120; así como la del Transitorio Tercero, en su porción normativa "De igual forma en un plazo no mayor a 120 días naturales el Municipio deberá actualizar todos sus reglamentos, y específicamente deberá modificar o crear un reglamento municipal para dotar de atribuciones a las Jefas o a los Jefes de Tenencia y las autoridades auxiliares según considere conveniente y de acuerdo con lineamientos señalados en la presente Ley".

IX. EFECTOS

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

93. Los artículos 41, fracción IV; 42, párrafos primero y tercero; y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que la sentencia debe contener la fijación de sus alcances y efectos, que surtirán a partir de la fecha en que discrecionalmente lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

94. Con fundamento en esas disposiciones, se determina que **la invalidez decretada surtirá sus efectos** a partir de la notificación de los puntos resolutive del presente fallo al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, **únicamente respecto de la esfera competencial del Municipio de Tangamandapio.**

95. Sobre el tema relativo a que la declaratoria de invalidez sólo puede tener efectos relativos sobre las partes en el litigio, resulta oportuno invocar el criterio sustentado por este Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 72/96, que establece:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SÓLO TENDRA EFECTOS PARA LAS PARTES. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el numeral 42 de su Ley Reglamentaria, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare inválidas disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación; de los Municipios impugnadas por los Estados o en los casos comprendidos en los incisos c), h) y k) de la fracción I del propio artículo 105 del Código Supremo que se refieren a las controversias suscitadas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; dos órganos de Gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o

disposiciones generales, tendrá efectos de generalidad si además la resolución es aprobada por ocho votos, cuando menos. **De esta forma, al no estar contemplado el supuesto en el que el Municipio controvierta disposiciones generales de los Estados, es inconcuso que la resolución del tribunal constitucional, en este caso, sólo puede tener efectos relativos a las partes en el litigio.** No es óbice a lo anterior, que la Suprema Corte haya considerado al resolver el amparo en revisión 4521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California y, posteriormente, al fallar las controversias constitucionales 1/93 y 1/95, promovidas respectivamente, por los Ayuntamientos de Delicias, Chihuahua y Monterrey, Nuevo León, que el Municipio es un Poder del Estado, ya que dicha determinación fue asumida para hacer procedente la vía de la controversia constitucional en el marco jurídico vigente con anterioridad a la reforma al artículo 105 constitucional, publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro en el Diario Oficial de la Federación, dado que el precepto referido en su redacción anterior señalaba que la Suprema Corte conocería de los conflictos entre Poderes de un mismo Estado, sin referirse expresamente al Municipio con lo que, de no aceptar ese criterio, quedarían indefensos en relación con actos de la Federación o de los Estados que vulneraran las prerrogativas que les concede el artículo 115 de la Constitución. En el artículo 105 constitucional vigente, se ha previsto el supuesto en el inciso i) de la fracción I, de tal suerte que, al estar contemplada expresamente la procedencia de la vía de la controversia constitucional en los conflictos suscitados entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, no cabe hacer la interpretación reseñada anteriormente, para contemplar que el Municipio es un Poder y la hipótesis sea la contemplada en el inciso h) de la fracción I del mismo artículo 105 de la Constitución Federal, para concluir que la resolución debe tener efectos generales, puesto que de haber sido ésta la intención del Poder Reformador de la Constitución, al establecer la hipótesis de efectos generales de las declaraciones de invalidez de normas generales habría incluido el inciso i) entre ellos, lo que no hizo.⁵⁷

96. Consecuentemente, el "**CAPÍTULO XXI**", denominado "**DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**", de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada mediante Decreto 509 en la Octava Sección del Periódico Oficial de esa entidad el treinta de marzo de dos mil veintiuno, integrado por los artículos 114, 115, 116, 117, 118, 119 y 120; así como el Transitorio Tercero, en su porción normativa "De igual forma en un plazo no mayor a 120 días naturales el Municipio deberá

⁵⁷ Relativa a la Novena Época, con número de registro 200015, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IV, noviembre de 1996, página 249.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

actualizar todos sus reglamentos, y específicamente deberá modificar o crear un reglamento municipal para dotar de atribuciones a las Jefas o a los Jefes de Tenencia y las autoridades auxiliares según considere conveniente y de acuerdo con lineamientos señalados en la presente Ley", se deberán dejar de aplicar al **Municipio de Tangamandapio** y, para el caso de insistir, deberá llevarse a cabo el procedimiento legislativo que incluya la consulta previa que cumpla con las fases y lineamientos específicamente precisados en la doctrina que de manera robusta y consistente ha emitido este Tribunal Constitucional a partir de los requisitos previstos en los artículos 1º y 2º de la Constitución Federal, así como en los numerales 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

97. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del "**CAPÍTULO XXI DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**", que contiene los artículos del 114 al 120, así como la del Transitorio Tercero, en su porción normativa "De igual forma en un plazo no mayor a 120 días naturales el Municipio deberá actualizar todos sus reglamentos, y específicamente deberá modificar o crear un reglamento municipal para dotar de atribuciones a las Jefas o a los Jefes de Tenencia y las autoridades auxiliares según considere conveniente y de acuerdo con lineamientos señalados en la presente Ley", de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el DECRETO NÚMERO 509, publicado en

el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de marzo de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de la litis, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y al análisis de las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VII y VIII, consistentes, respectivamente, en la precisión del marco jurídico aplicable y el estudio

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

de fondo en virtud del cual se declara la invalidez de los preceptos impugnados (artículos del 114 al 120, así como la del transitorio tercero, en su porción normativa "De igual forma en un plazo no mayor a 120 días naturales el Municipio deberá actualizar todos sus reglamentos, y específicamente deberá modificar o crear un reglamento municipal para dotar de atribuciones a las Jefas o a los Jefes de Tenencia y las autoridades auxiliares según considere conveniente y de acuerdo con lineamientos señalados en la presente Ley", de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el DECRETO NÚMERO 509, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta de marzo de dos mil veintiuno). El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente, al cual se adhirió el señor Ministro Aguilar Morales para conformar un concurrente de minoría, con la anuencia de aquél. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente y anunció voto aclaratorio. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. La señora Ministra Ríos Farjat votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Las señoras Ministras Loretta Ortiz Ahlf y Yasmín Esquivel Mossa no asistieron a la sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintidós, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil veintidós, y la segunda por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes. Doy fe.

Firman el señor Ministro Presidente y el Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

MINISTRO PONENTE

ALBERTO PÉREZ DAYÁN

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA