Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

CAPÍTULO 4

LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y *EX OFFICIO* Y EL PRINCIPIO *PRO PERSONA*: MOMENTO ACTUAL DE LA CORTE Y LOS LITIGIOS INDÍGENAS

A partir de la resolución del Expediente Varios 912/2010, dictaminado en julio del año siguiente, y de la Contradicción de Tesis 293/2011, fallada en septiembre de 2013, nuevos derroteros han llevado a que la SCJN asuma un compromiso más abierto con la importancia de los tratados internacionales y su igualdad de peso jurídico con la Constitución. Son varios los casos en que se ha empezado a fallar en temas tan candentes y delicados como lo fueron el caso del Acueducto Independencia y el Oleoducto que afecta los territorios del pueblo yaqui en Sonora. La Corte ha enfrentado temas muy relevantes relacionados con el derecho a la consulta, como ya lo había hecho pocos años antes con la sentencia relativa al amparo en revisión 781/2011 de la Primera Sala presentada por el pueblo rarámuri por no haber sido incluidos en un consejo consultivo que se formó para el desarrollo de diversos proyectos en su territorio en la sierra de Chihuahua, mismo que comentamos en la sección de tesis aisladas. Más recientemente, ahí mismo y con la misma comunidad, en el caso del pueblo tarahumara de Huitozachi, en Chihuahua, en contra de la afectación de su territorio ancestral, el derecho a los lugares sagrados y al disfrute de los territorios indígenas, etcétera. En este apartado describiremos dos casos de gran importancia. El relacionado con el reconocimiento del pueblo indígena de Cherán y el respectivo a una controversia constitucional —que fue replicada por otros pueblos indígenas—, que tiene que ver con la lucha de pueblos mayas en contra de la liberación de soya genéticamente modificada y la defensa de su derecho a la consulta, al trabajo y a sus territorios. En estos dos casos el tema de la consulta indígena y el de ser considerados como sujetos de derechos adquiere especial relevancia, de cara a que en el artículo 2o. la personalidad jurídica de pueblos y

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

comunidades no fue concretada en la reforma de 2001. La interpretación de la Corte avanzó grandemente en ese sentido.

I. El caso de la controversia constitucional de Cherán

El municipio indígena de San Francisco Cherán se encuentra ubicado en la Sierra Purépecha del Estado de Michoacán. En 2010 contaba con 18,141 habitantes y 13,608 ciudadanos inscritos en listado nominal electoral. Se integra de las comunidades de San Francisco Cherán, donde se concentra la mayor parte de la población, organizada en cuatro barrios, y la tenencia (demarcación menor) de Santa Cruz Tanaco.

El 6 de junio de 2011, integrantes de la llamada Coordinación General del Movimiento de Lucha de la Comunidad Indígena de San Francisco Cherán presentaron un escrito ante el Instituto Electoral de su Estado para poder celebrar elecciones de autoridades municipales bajo sus usos y costumbres. Al mismo tiempo expresaron que en asamblea comunitaria del día primero del mismo mes, acordaron no participar ni permitir en su pueblo que se celebraran elecciones mediante el sistema de partidos políticos, previsto para noviembre de ese año en la entidad. El móvil que desato este movimiento comunitario fue las extorsiones y la tala ilegal de sus bosques por parte de personas ligadas al crimen organizado y la nula intervención de las autoridades municipales y estatales para resolver el problema.[113] La población decidió tomar por su propia cuenta el control de su comunidad, apelando a sus formas de organización tradicional.

Después de diversas reuniones con los demandantes y de realizarse un estudio y consulta con especialistas en materia de derechos indígenas, El 9 de septiembre de 2011, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán emitió el Acuerdo CG-38/2011. En el mismo, expuso que carecía de atribuciones para resolver sobre la solicitud de Cherán, dado que, al ser un órgano

[113] Andrés Carlos Vázquez Murillo, "Cherán, un ejercicio de autonomía purépecha", *Pacarina del Sur,* año 5, núm. 20, julio-septiembre, 2014. Disponible en: http://pacarinadelsur.com/dossier-12/975-cheran-un-ejercicio-de-autonomia-purepecha

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

de legalidad, no tenía facultades para ejercer control de constitucionalidad, ni para dejar de aplicar disposiciones electorales. Ello lo hacía sustentándose en lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 98 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, y 101, 111 y 113 del Código Electoral de esa entidad federativa.[114]

Inconformes con la respuesta del órgano electoral, la comunidad indígena de Cherán promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante el Tribunal Electoral del PJF.

Dicho juicio fue atraído por la Sala Superior del Tribunal Electoral, el que el 2 de noviembre de 2011 emitió una sentencia trascendente para los pueblos indígenas en relación a la autonomía para designar a sus propias autoridades y para su reconocimiento como sujetos de derecho.[115]

El Máximo Tribunal Electoral determinó en dicha sentencia que los integrantes de la comunidad indígena de Cherán tenían derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos.[116]

Dicha resolución se amparaba en lo establecido en la legislación nacional y en tratados internacionales. A saber: los artículos 2o., apartado A, fracción III, de la Constitución Política

---

[114] Instituto Electoral de Michoacán, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por el que se da respuesta a la petición de la comunidad indígena de Cherán para celebrar elecciones bajo sus usos y costumbres*, 9 de septiembre de 2011, en file:///C:/Users/jbailon/Downloads/acuerdo_peticion_de_comunidad_indigena_de_cheran_09_de_septiembre_2011.pdf

[115] TEPJF, *Sentencia SUP-JDC-9167/2011*, 2 de noviembre de 2011. Consultada en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011.htm.

Para conocer parte de los fundamentos que llevaron a la Sala Superior del Tribunal Electoral a esta paradigmática sentencia, véase: TEPJF, *Sistemas normativos indígenas en las sentencias del TEPJF*. México, TEPJF, 2014, en especial el capítulo 1, "Cherán: un caso sobre autogobierno indígena", pp. 21-56.

[116] TEPJF, *Sentencia SUP-JDC-9167/2011*, 2 de noviembre de 2011. Consultada en: http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011.htm.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

de los Estados Unidos Mexicanos; 3o., segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán, 5, incisos a) y b); 7, párrafo 1, y 8, párrafo 2, del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; los artículo 1, tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y los artículos 4, 5, 20 y 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.[117]

Para implementar la sentencia se ordenó al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán realizar una consulta en la comunidad de Cherán que permitiera corroborar si la mayoría de la población estaba de acuerdo con realizar una elección de sus autoridades locales mediante el sistema de usos y costumbres y no a través de la competencia de partidos políticos como había venido siendo realizada. Por lo mismo, al estar a punto de realizarse las elecciones municipales de la entidad el 13 de noviembre de 2011, se ordenó a dicho órgano evaluar la conveniencia de realizar la elección de Cherán en otra fecha, y mientras tanto, respetando el derecho de consulta con la comunidad, se nombraran autoridades provisionales, hasta en tanto se tuvieran las condiciones para nombrar las autoridades de manera definitiva, apegándose en este último proceso a lo que establecen el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. De acuerdo con dichos documentos, en la interpretación de la Sala Superior, las consultas a los pueblos indígenas en las cuestiones que les afectan deben realizarse en observancia de los principios siguientes: endógeno, libre, pacífico, informado, democrático, equitativo, socialmente responsable y autogestionado.[118]

Un segundo aspecto de la sentencia dispuso lo siguiente: ya que habían transcurrido más de 10 años desde el inicio de la vigencia de la reforma constitucional en materia de derechos indígenas, se vinculaba al Congreso del Estado de Michoacán, para que, de acuerdo con su agenda legislativa, armonizara la

[117] *Idem.*
[118] *Ibidem.*

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

Constitución y la legislación interna al pacto federal y a los tratados internacionales en materia de derechos indígenas.[119]

En cumplimiento del primer elemento de la sentencia, el 18 de diciembre de 2011 se realizó la consulta ordenada para determinar si la mayoría de los integrantes de la comunidad indígena de Cherán —compuesto por las comunidades de Cherán, que es la cabecera, y la tenencia de Tanaco—, estaban de acuerdo en nombrar a sus autoridades por el sistema de usos y costumbres. Se nombró una autoridad provisional consultando a la comunidad en tanto se hacía la elección definitiva.[120]

Hasta 2011, al gobierno del municipio le correspondía, como en todos los municipios de México, al ayuntamiento electo mediante voto universal, directo y secreto para un periodo de tres años no reelegibles para el periodo inmediato, pero sí de forma no continúa. Se conformaba del presidente municipal, un síndico y siete regidores, cuatro electos por mayoría y tres por el principio de representación proporcional; todos comenzaban a ejercer su cargo el 1 de enero del año siguiente a su elección.[121]

A raíz del movimiento ciudadano surgido en Cherán, se gestó el juicio ante el Tribunal Electoral del PJF con la sentencia que venimos comentando. Del resultado de la consulta, 4,849 ciudadanos votaron por el sistema de usos y costumbres, ocho en contra. Por su parte, en Santa Cruz Tanaco 498 votaron en contra.[122] Los resultados de la consulta fueron impugnados ante

---

[119] *Ibidem*.

[120] Controversia Constitucional 32/2012. Actor: municipio de Cherán Estado de Michoacán, en http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/ControversiasResueltas.aspx#&&N5JjfAr9vAm9kVRRTkd2EPdLS7Vwm9qZ5o/CoKghwZfbN3ZtZwIPJAGrNsJsxlzPTZf4hPLPDbcZsSXcyhur0ywZB/y0UbOPp4gs30BD7y4hwNkJhya1Jhv09Ic=

[121] Municipio de Cherán, en https://es.wikipedia.org/wiki/Municipio_de_Cher%C3%A1n

[122] Cabe mencionar que hay quienes han opinado que la Sala Superior extralimitó sus facultades al ordenar todo el procedimiento por el hecho de que el juicio para la protección de derechos político-electorales fue promovido por 2,312 personas, que representaban menos del 20 % de la población empadronada del municipio. Otra crítica radica en que la decisión también imposibilitó la realización de las elecciones de diputados y gobernador, que se realizarían el 13 de noviembre. Sin embargo, como se comenta arriba, siguiendo la decisión del Tribunal

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

la Sala Superior, mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-61/2011, al considerarse que no existió una difusión suficiente sobre la celebración de las asambleas informativas. Tal impugnación fue desechada por la Sala Superior del Tribunal Electoral.[123]

El 22 de enero de 2012, la comunidad purépecha de Cherán eligió a los 12 K'eris que integran el K'eri Janaxkaticha o Consejo Mayor de Gobierno Comunal.[124]

El Consejo General del Instituto Electoral michoacano expidió la constancia de mayoría para que las autoridades electas cubrieran el periodo del 5 de febrero de 2012 al 31 de agosto de 2015.

Es importante hacer mención que Cherán es el único municipio en el Estado mexicano, que, por ser una comunidad indígena, además de cabecera municipal, tiene una estructura de gobierno distinta a la estipulada en el artículo 115 de la Constitución Federal y 114 y demás relativos de la Constitución local. Es decir, el Ayuntamiento no está conformado por presidente municipal, síndicos y regidores, sino por un Consejo Mayor.

En cumplimiento de la segunda parte de la sentencia, de manera apresurada, casi al vapor, el Congreso del Estado de Michoacán realizó una reforma mediante la cual se reformaron los artículos: 2o., 3o., 72, 94, 103, 114, y 139, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, a fin de armonizarla con la Constitución Federal.

Dicha reforma fue aprobada en la sesión del 13 de diciembre de 2011, la cual fue votada por el Congreso del Estado de Michoacán, sin haber sido consultada a las comunidades indíge-

---

Electoral, la decisión se tomó a partir de una consulta a la comunidad en la que participaron, como se menciona, cerca de 5 mil ciudadanos que constituyen la mayoría de la municipalidad.

Dentro de los que critican la decisión del máximo tribunal electoral están por ejemplo Mauricio I. Ibarra y Jorge G. Castillo Vaquera, "Las elecciones de Cherán: usos y costumbres excluyentes", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 5, enero 2014, pp. 263-283. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10055/12083>. Fecha de acceso: 13 feb. 2018 doi:http://dx.doi.org/10.22201/iij.24487910e.2014.5.10055.

[123] A. C. Vázquez Murillo, *op. cit., supra* nota 113.

[124] *Ibidem*.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

nas del Estado, conforme con sus usos y costumbres, en los términos establecidos por los artículos 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT, 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Saramaka *vs*. Surinam[125] y Yatama *vs*. Nicaragua,[126] instrumentos que, a partir de la última reforma al artículo 1o., están al mismo nivel que la Constitución Federal. Finalmente, la reforma fue publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo* el 16 de marzo de 2012.[127]

Así como no se consultó a las comunidades indígenas del Estado, tampoco se consultó a Cherán que estaba en proceso de decidir si nombraba su autoridad de acuerdo con la sentencia o una provisional para preparar de manera más adecuada el procedimiento de consulta y elección de sus autoridades por usos y costumbres.

El mismo día de la votación de la reforma constitucional, según señalaron comuneras y comuneros de San Francisco Cherán, se presentaron casualmente en el palacio legislativo, a fin de informarse sobre los puntos de la ejecución relativa a la sentencia dictada por la Sala Superior, que correspondía cumplir al Congreso del Estado. Fue ahí cuando se enteraron que estaba por aprobarse la reforma en materia indígena a la Constitución estatal. Por lo anterior, solicitaron a los diputados que aplazaran la votación de la misma, con el objetivo de conocer su contenido, hasta ese momento desconocido, aunado al hecho de que tal reforma no había sido debidamente consultada.[128]

No obstante, la solicitud fue ignorada y la legislatura decidió votar y aprobar la reforma constitucional en materia de derechos indígenas, arguyendo que sí se había realizado una con-

---

[125] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Ficha Técnica: Pueblo Saramaka* vs. *Surinam, Sentencia de 28 de noviembre de 2007,* disponible en: http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=288&lang=esCorte

[126] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama* vs. *Nicaragua, Sentencia del 23 de junio de 2005*, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

[127] Controversia Constitucional 32/2012…, *op. cit., supra* nota 120.

[128] *Idem*.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

sulta. La legislatura se amparaba en el hecho de que, desde el 12 de abril de 2008 se habían realizado foros de consulta simultáneos en la comunidad purépecha de Tacuro y en la comunidad mazahua de Francisco Serrato.

Sin embargo, al poco tiempo los mencionados foros fueron suspendidos, con la justificación de que era necesario reestructurarlos y ya no se continuaron realizando. Así, en agosto de ese mismo año de 2008, se proyectó reactivarlos emplazando por cuatro grandes reuniones los días 3 y 4 de septiembre del mismo año en Lázaro Cárdenas, Uruapan, Zamora y Zitácuaro. Nuevamente la iniciativa fue suspendida.

Finalmente, fue en conjunto con la Secretaría de Gobierno, la Coordinación de Asesores del Gobierno, la Consejería Jurídica y la Secretaría de Pueblos Indígenas que se organizaron otros ocho foros para los meses de julio y agosto de 2009, en Charapan, Chilchota, Erongarícuaro, Huetamo, Francisco Serrato, San Matías, Coire y Morelia.[129]

En el discurso oficial, la realización de estos eventos era para consultar a las comunidades indígenas el contenido de la reforma. Sin embargo, en la perspectiva de los habitantes de Cherán y otras organizaciones indígenas de la entidad, solo se simuló una consulta, que buscó legitimar una propuesta de reforma que las dependencias de gobierno ya no estuvieron dispuestas a modificar, además de que acudió muy poca gente a los mismos.

Después de estos foros se realizaron otras reuniones con la Universidad Intelectual Indígena de Michoacán, con organizaciones de mujeres indígenas y con asesores de los congresos y gobiernos de Oaxaca, Chiapas y San Luis Potosí. Con estas reuniones se dio por concluido el proceso de consulta y la formulación de la propuesta de reforma constitucional.

El proyecto de reforma surgido de este proceso quedó congelado en el Congreso del Estado durante muchos meses. El Legislativo michoacano, a sabiendas del contenido de la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del PJF y con el antecedente del procedimiento de consulta que ya se estaba gestando en Cherán, decidió aprobar la reforma al vapor.

Esto generó un nuevo movimiento social y legal por parte de la comunidad de Cherán y sus nuevas autoridades, mediante el

[129] *Idem.*

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

procedimiento de una controversia constitucional, la 32/2012, que fue atraída por el Pleno de la Suprema Corte.[130]

La argumentación de Cherán en dicho juicio fue la siguiente de manera sintética:

> Particularmente en esta controversia invocaron como concepto de invalidez sobre la reforma constitucional a los artículos 2o., 3o., 72, 94, 103, 114 y 139 de la Constitución de Michoacán, aprobada en sesión del día 13 de diciembre de 2011, y publicada el pasado 16 de marzo en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*. Asimismo argumentaron la violación del derecho a la consulta, que formaba parte a su entender de sus derechos de autogobierno, garantizados en el artículo 2o. de la Constitución Federal, y por medio del principio de "convencionalidad" prescrito en los artículos 1o. constitucional y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.[131]

En el documento de la sentencia sobre dicho reclamo, en la parte correspondiente a los considerandos la Corte estableció lo siguiente:

> PRIMERO. Competencia. Este Tribunal 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 Mexicanos y 10,

---

[130] *Ibidem* y "Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 26 de mayo de 2014"; "Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 27 de mayo de 2014"; "Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 29 de mayo de 2014". Disponible en https://www.scjn.gob.mx/pleno/secretaria-general-de-acuerdos/versiones-taquigraficas e Isabel González, "*Reconoce SCJN a indígenas de Cherán el Derecho a la consulta*", en *Excélsior,* 29 de mayo de 2014, http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/29/962188.

[131] Controversia Constitucional 32/2012…, *op. cit.*, *supra* nota 120, p. 17.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea un conflicto suscitado entre un municipio y una entidad federativa, a través de sus poderes Ejecutivo y Legislativo, en el que se impugna la reforma hecha a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

SEGUNDO. Oportunidad de la demanda. Es oportuna la promoción de la controversia, pues se hizo dentro del plazo dispuesto por la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, dentro de los treinta días, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma que se impugna.

Así es, la Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo fue publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el viernes dieciséis de marzo de dos mil doce, por lo que el plazo para la presentación de la demanda comenzó a partir del día martes veinte del mismo mes y concluyó el siete de mayo siguiente, descontando de ese lapso los días inhábiles [...] de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los artículos 2o. y 3o., fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; conforme con el Acuerdo Plenario 2/2006 de treinta de enero de dos mil seis y lo determinado en la sesión privada del Tribunal Pleno el veintiséis de marzo de dos mil once.

Por tanto, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el dos de mayo de dos mil doce, […] su presentación fue oportuna […].

[…]

TERCERO. Legitimación activa. La demanda fue presentada por quienes cuentan con legitimación activa para hacerlo.

[…]

En este asunto, se trata de una representación particular, debido a que acuden al procedimiento autoridades recién nombradas, siguiendo los usos y costumbres de la comunidad indígena de Cherán.

[…]

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

> […][A]creditan su personalidad con la copia certificada de la Constancia de Mayoría y Validez de la Elección del Concejo Mayor de Gobierno Comunal del Municipio de Cherán, Michoacán, expedida a su favor por el Instituto Electoral de esa entidad federativa.[132]

De ahí que los promoventes, en su calidad de Concejeros Mayores del Gobierno Comunal del Municipio de Cherán, Michoacán, contaban, en opinión del Pleno de la SCJN con atribuciones para acudir a este procedimiento.

Una de las respuestas de la Corte en la discusión de la controversia estableció que si bien el Tribunal Pleno había establecido en la jurisprudencia: Tesis: P./J. 83/2011 (9a.),[133] que los municipios carecían de interés legítimo para alegar una violación al artículo 2o. de la Constitución Federal, porque las controversias constitucionales no fueron instituidas para defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial. Pero argumentó en esta ocasión, a diferencia de otros casos analizados al principio de este trabajo, esta regla no tiene aplicación cuando la parte actora demuestre que su ayuntamiento fue electo y legalmente reconocido mediante el sistema de usos y costumbres. Sigue la Corte diciendo que máxime que en este caso se argumentó que los actos reclamados presuntamente atentaban contra ese modo de designación, la eficacia de su continuidad o la forma de su desempeño. Esto es así porque el artículo 2o. preserva, entre otros aspectos, el derecho de los pueblos indígenas a elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno. De esa manera, como este tipo de municipios cuentan con autoridades legalmente constituidas conforme con sus prácticas comunitarias, tales autoridades están en aptitud legal de demandar en vía de controversia constitucional que no se afecten las facultades que rigen su funcionamiento, pues este medio de control está previsto precisamente para proteger la regularidad del ejer-

[132] *Ibidem*, pp. 39-43.

[133] Tesis: P./J. 83/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro III, diciembre de 2011, t. 1, p. 439.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

cicio de las atribuciones que la Constitución Federal confiere a los municipios y a otros órganos del Estado.[134]

Para responder el planteamiento de la parte actora consistente en que el proceso legislativo se desarrolló de manera indebida, porque el Poder Legislativo omitió darle la intervención que le correspondía, la Corte consideró que primero se determinará si la Constitución Federal o los tratados internacionales en materia de derechos humanos establecían tal obligación. En caso contrario, carecería de sentido analizar si las normas reclamadas eran susceptibles de afectarle al municipio actor directamente con la consecuente necesidad de la consulta señalada.

De la anterior relación de antecedentes y del contenido final del decreto de reformas al artículo 2o. de la Constitución Federal, continúa afirmando la sentencia del Pleno, que a pesar de que se tomaron como referente normativo el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y los Acuerdos de San Andrés Larraínzar, lo cierto es 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. Esto sucede porque solamente se ordena en dos de las fracciones del apartado B del artículo 2o., 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.

No obstante, continúa la sentencia, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el 27 de junio de 1989, en Ginebra, Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el 11 de julio de 1990 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de agosto de ese año), entre otros temas, prevé lo siguiente:

> 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

[134] Controversia Constitucional 32/2012…, *op. cit.*, *supra* nota 120.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; […].[135]

De conformidad con las normas transcritas, en términos de lo dispuesto por el párrafo inicial del artículo 1o. constitucional, argumenta la sentencia de la controversia constitucional, los pueblos indígenas, como el municipio actor, 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. El ejercicio de tal derecho debe respetarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias.[136]

Sigue la sentencia diciendo que es verdad que la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales, dentro de sus procesos legislativos, abran periodos de consulta. Sin embargo, el Convenio 169 sí establece en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa. Por tal razón, en respeto a su contenido y a lo dispuesto en el artículo 1o. de la Carta Magna, la legislatura local, tiene el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.[137]

El Pleno argumentó también que con mayor razón se debería hacer esto, si se considera que, la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del PJF ordenó a la legislatura local, entre otras cosas, armonizar la Constitución y legislación interna al Pacto Federal y tratados internacionales en materia de derechos indígenas.

Debemos recordar, dijo la Corte, que la consulta a los pueblos y comunidades indígenas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de

---

[135] Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, S. T. Pedroza de la Llave y O. García Huante (comps.), *op. cit., supra* nota 6, t. 2, p. 35-52.

[136] Controversia Constitucional 32/2012…, *op. cit., supra* nota 120.

[137] *Idem*.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos. Las comunidades como Cherán, deben contar con tal prerrogativa también cuando se trate de procedimientos legislativos como el que ahora se controvierte, cuyo contenido versa, precisamente, sobre derechos de los pueblos indígenas y, por lo cual, sin lugar a dudas puede afectarle directamente.[138]

Una vez establecido que el municipio actor contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo local, la sentencia adujo que procedía analizar si tal derecho fue respetado en el proceso legislativo que precedió a la reforma de la Constitución local que en la controversia se impugnaba.

Se argumentó que, puesto que no constaba en juicio que el municipio de Cherán haya sido consultado previamente, de forma libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representan, es claro que el proceder del Poder Legislativo demandado violó su esfera de competencia y sus derechos, por lo que se impone declarar la invalidez de las normas impugnadas, sin que sea necesario ocuparse de los demás argumentos de las partes.

Sin embargo, en el punto octavo la sentencia se refiere a la precisión sobre el límite de la declaratoria de invalidez. Afirma que ésta solo puede tener efectos relativos a las partes en el litigio, en términos del criterio sustentado por este Alto Tribunal de Justicia, en la jurisprudencia P./J. 72/96, de rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SOLO TENDRÁ EFECTOS PARA LAS PARTES.

La Corte afirmó enseguida que:

> Con fundamento en estas disposiciones se determina que la presente declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la legal notificación que de esta sentencia se haga a las autoridades demandadas, únicamente respecto de la esfera competencial del Municipio de Cherán.

[138] *Ibidem*.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

> Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la SCJN sostiene que es de resolverse y se resuelve:
>
> PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.
>
> SEGUNDO. Se declara la invalidez, con efectos únicamente entre las partes, de la reforma hecha a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado el 16 de marzo de 2012.
>
> TERCERO. Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta*, y en el *Diario Oficial de la Federación*.[139]

Habiendo votado en favor del primer y tercer punto de la resolución, voto en contra del segundo considerando de la misma el magistrado José Fernando Franco González Salas. También emitió un voto particular en el que, desde su consideración, en México existe un solo tipo de municipios independientemente de que posean población mayoritaria indígena. Dicha argumentación se dio en los siguientes términos:

Toma como referencia los Acuerdos de San Andrés Larraínzar, así como el proceso legislativo que derivó en la actual redacción de los artículos 2o. y 115 de la Constitución Federal. A partir de ello sostiene que es posible concluir que en ningún momento se buscaba en los acuerdos de San Andrés y en la exposición de motivos y la discusión de la reforma de 2001, crear un régimen municipal diferenciado para las comunidades indígenas. El municipio libre sigue siendo la organización básica administrativa de las entidades federativas que tienen la obligación de procurar los derechos de las personas que habitan en los territorios que los integran, ya sea que la población de que se trate sea indígena o no. Pero esto último no constituye una excepción a la estructura orgánica del régimen constitucional previsto en el artículo 115 constitucional.[140]

---

[139] "Controversia Constitucional 32/2012, *op. cit.*, *supra* nota 120, pp. 87-88.

[140] Voto particular que formula el ministro José Fernando Franco González Salas en la Controversia Constitucional 32/2012, resuelta por el Tribunal Pleno de la SCJN en sesión del 29 de mayo de 2014. Disponible en *loc. cit*.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

Afirmó el ministro que, por su conformación, pueden existir municipios indígenas, cuyas autoridades incluso pueden surgir de procesos de elección regidos por sus usos y costumbres, pero sostiene que una cosa distinta consiste en reconocerlos como un tipo de municipio diferente al que prevé la Constitución Federal en su artículo 115.

Siguiendo su argumentación, el ministro Franco González Salas afirmó que la resolución emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del PJF, así como el decreto emitido por el Congreso local para la designación de los miembros del órgano municipal provisional denominado Concejo Mayor de Gobierno Municipal de Cherán estaba dirigido, de manera específica, a la cuestión electoral conforme con el régimen constitucional federal y estatal previsto para ello. Sin embargo, esto no implicó el reconocimiento de un municipio exclusivamente indígena, distinto al resto de los municipios.[141]

De esta manera, concluyó el ministro, dado que la parte actora no constituía un municipio indígena diferenciado, una cuestión de gran relevancia que se debió dilucidar era la actualización de una violación a esferas competenciales, que constituye el objeto de una controversia constitucional. Por lo tanto, toda vez que en la Constitución Federal y en la legislación local del Estado de Michoacán no existe obligación de que los municipios sean consultados con motivo de una reforma como la que en el caso se impugna, estimó que no había violación competencial alguna. Lo anterior, con independencia del derecho a la consulta previsto en favor de las comunidades y pueblos indígenas, ya que su punto de inconformidad no estaba dirigido a cuestionar la obligación de consultar a las comunidades y pueblos indígenas, conforme con lo previsto en el Convenio 169 de la OIT, sigue argumentando, sino a la configuración de los municipios con una población mayoritariamente indígena, pero solo en términos de lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución.[142]

Por su parte el ministro Luis María Aguilar Morales formuló un voto concurrente en el que afirmó lo siguiente en favor de la tesis de que el caso de Cherán se trata de un municipio *sui ge-*

[141] *Idem.*
[142] *Ibidem.*

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

neris, diferente al resto de los municipios mexicanos, para distanciarse del voto particular del ministro González Salas:

Afirmó que en la ejecutoria se determinó que si bien el Tribunal Pleno había establecido una jurisprudencia que dispone que los municipios carecen de interés legítimo para alegar una violación al artículo 2o. de la Constitución Federal:

> […] porque las controversias constitucionales no fueron instituidas para defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, esta regla no cobra aplicación cuando la parte actora demuestre que su ayuntamiento fue electo y legalmente reconocido mediante el sistema de usos y costumbres y alegue, además, que los actos reclamados presuntamente atentan contra ese modo de designación, la eficacia de su continuidad o la forma de su desempeño." Esto es así, sostiene el ministro, toda vez que dicha disposición constitucional preserva, entre otros aspectos, el derecho de los pueblos indígenas a elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, por lo que una vez que este tipo de municipios cuenta con autoridades legalmente constituidas conforme con sus prácticas comunitarias, tales autoridades están en aptitud legal de demandar en vía de controversia constitucional que no se afecten las facultades que rigen su funcionamiento: Ello acontece así ya que este medio de control está previsto precisamente para proteger la regularidad del ejercicio de las atribuciones que la Constitución Federal confiere a los municipios y a otros órganos del Estado.[143]

Continúa diciendo que:

> […] al respecto considero que de la interpretación de los artículos 2o. y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicando los principios ahora sustentados en el artículo 1o. constitucional, se puede concluir que

[143] Voto concurrente que formula el señor ministro Luis María Aguilar Morales, respecto de la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la SCJN en la Controversia Constitucional 32/2012…, *op. cit.*, *supra* nota 120.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

> estamos en presencia de un municipio *sui generis*, tomando en cuenta que por resolución del Tribunal Electoral del PJF el Municipio actor se conformó como reconocimiento a su constitución intrínseca de una comunidad indígena y esto no puede desaparecer o ignorarse una vez que el municipio ya se conformó de esta manera.[144]

El ministro Aguilar Morales continúa argumentando que Cherán está constituido como una figura política prevista en la Constitución, pero en la realidad tiene características especiales que dan lugar a que pueda defender a su vez los derechos de los pueblos indígenas que lo conforman, porque este municipio se conforma precisamente de población indígena, derecho que le fue reconocido por un tribunal y, por ende, constituye cosa juzgada. De esa manera, esta entidad no solo se debe limitar a actuar como cualquier otro municipio, defendiendo las competencias que se establecen genéricamente para todos los municipios, sino también para defender los derechos de los pueblos indígenas que dieron origen a su conformación, merced a la resolución del Tribunal Electoral, y que, desde luego, no son el común de los municipios que se constituyen en este país, pero sí en este caso en particular, y precisamente por las resoluciones que han rodeado su conformación se le debe reconocer un carácter especial, que podríamos llamar un municipio indígena, cuya existencia es precisamente condicionada por el pueblo indígena que lo conforma.

De esta manera, el ministro piensa que el municipio de Cherán podía y debía hacer valer los derechos de la comunidad indígena que lo integraba, lo que le daba la sustancia misma que lo creaba.

Por lo que argumentó que no bastaría con que en la controversia constitucional que resolvían se le aplicaran los principios generales de cualquier municipio y se establecieran las competencias que le pueden afectar, desconociendo los derechos del pueblo indígena en cuestión y que así ha sido reconocido y exigido por el Tribunal Electoral en una sentencia específica.

Se trata, dice él:

[144] *Idem.*

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

> [...] a mi juicio de un municipio *sui generis*, lo que le da esa oportunidad para defender no solo las condiciones de cualquier municipio, sino en especial la del pueblo indígena que lo conformó, por lo que tiene derecho no solo para participar como municipio en la aprobación de una reforma constitucional estatal, sino además de ser consultado para que pudieran encontrarse los consensos o las anuencias necesarias para la defensa de los derechos de la comunidad indígena que lo conforma, que le da la esencia misma a este tipo de municipio *sui generis*.[145]

Para terminar nuestra descripción del caso Cherán y los diversos procesos legales en que intervino, queremos mencionar un aspecto trascendente de la sentencia de inconstitucionalidad promovida por Cherán en contra de la reforma constitucional realizada por el congreso de Michoacán. Ésta la podemos desprender un poco de la argumentación del voto de minoría que formularon los ministros Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y José Ramón Cossío Díaz en relación con la Controversia Constitucional 32/2012.

Los ministros pusieron el dedo en la llaga, al señalar la posición temerosa de la Corte para el segundo punto del resolutivo al vincular solo al gobierno del Estado y al municipio de Cherán, es decir haciéndola efectiva solo para la parte actora y no para todos los municipios de Michoacán, lo que habría obligado a reponer el procedimiento, realizar la consulta indígena a todo el Estado y llevar a cabo enseguida otra reforma constitucional.

Al parecer de los ministros, los efectos de la declaración de invalidez de la reforma hecha a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo debían ser generales toda vez que la razón que orientó la decisión fueron los vicios del procedimiento llevado a cabo por el legislador estatal: la falta de consulta previa al municipio de Cherán en su carácter de municipio indígena. Entonces, si no se cumplieron las condiciones de creación normativa, la consecuencia lógica de dicha

[145] *Ibidem*.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

violación es la inexistencia misma de la reforma constitucional impugnada.[146]

En este sentido, continúan argumentando, que si:

> [...] el procedimiento legislativo fue irregular y así se declaró por este órgano jurisdiccional, y se preguntan; ¿existe o no existe la norma en el ordenamiento jurídico? La respuesta es negativa. La norma jurídica en cuestión no puede existir porque su procedimiento de creación es inválido. Ahora bien, ¿podría invalidarse la norma jurídica solo para el municipio de Cherán y tener efectos jurídicos para el resto de los municipios del Estado de Michoacán? La respuesta es nuevamente negativa. Si el procedimiento de reforma constitucional fue contrario a derecho (como ya lo determinó este Alto Tribunal con una votación de 10 ministros), es tan inválido para el municipio de Cherán como para cualquier otro del Estado de Michoacán. Resulta lógicamente imposible anular el procedimiento legislativo por vicios centrales y al mismo tiempo pretender darle efectos jurídicos a la norma que supuestamente se creó a partir del mismo.[147]

El voto minoritario de los ministros criticó la forma en cómo la mayoría de ellos se apoyaron en una interpretación literal del artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, para establecer que la resolución únicamente podía tener efectos entre las partes de la controversia. A su modo de ver, esta acotación iba dirigida precisamente a aquellos casos en los que se realizaba un contraste con la Constitución Federal y se concluye que existe una invasión de esferas competenciales que no afecta el procedimiento de creación de la norma jurídica que se pretende invalidar.[148]

Sin embargo, continúan argumentando, en el caso de la controversia constitucional promovida por Cherán, ésta versó justamente sobre la afectación al ámbito competencial del municipio como parte del órgano de reforma a la Constitución del

---

[146] Voto de minoría que formulan los ministros Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y José Ramón Cossío Díaz en relación con la Controversia Constitucional 32/2012..., *op. cit., supra* nota 120.

[147] *Idem.*

[148] *Ibidem.*

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

Estado de Michoacán, perpetrada por el Poder Legislativo. En efecto, al no haberse llevado a cabo la consulta previa al municipio indígena, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, se violentó la facultad de participación que tiene el municipio indígena en términos del artículo 2o. de la Constitución Federal para ser consultado previamente.[149]

Este tipo de afectación competencial durante el procedimiento de reforma constitucional generó un vicio tan grave que dicho proceso de creación normativa fue invalidado, de lo que se sigue que la norma que pretendía crearse no tiene tampoco validez (existencia).[150]

Esta diferenciación es toral siguen los ministros, para concluir que:

> [...] dados los vicios procedimentales detectados, la norma jurídica es inválida, y por ende, inexistente no solo para el municipio de Cherán, sino para todo el Estado de Michoacán. Sostener lo contrario significa generar una distorsión constitucional inaceptable en dicha entidad federativa, en la que una norma que no fue creada conforme con el procedimiento de reforma constitucional estatal —en el que debe garantizarse la consulta previa a municipios indígenas— puede generar consecuencias jurídicas en unos municipios y en otro no.[151]

Por las razones expresadas, finalizan diciendo los ministros:

> [...] nos apartamos respetuosamente de la mayoría y reiteramos nuestra posición consistente en que, al haberse soslayado el ámbito competencial del municipio de Cherán por no haberlo consultado previamente en el procedimiento de reforma constitucional estatal, y por ende estar viciados gravemente tanto el proceso como su producto, los efectos de la declaratoria de invalidez de la reforma constitucional no pueden circunscribirse a la esfera competencial del municipio

[149] *Ibidem*.
[150] *Ibidem*.
[151] *Ibidem*.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

> promovente sino que deben abarcar todo el ámbito espacial de validez de la norma impugnada.[152]

Desgraciadamente solo estos dos ministros cuestionaron la interpretación que de la norma constitucional hizo la mayoría para hacer recaer el peso de la ejecutoria solo al ámbito competencial del municipio de Cherán, lo que en los hechos legitimó la reforma constitucional ya que el poder legislativo no hizo ni ha hecho hasta la fecha ni consulta con el municipio de Cherán, ni movimiento alguno a los artículos constitucionales reformados a su código local.[153]

II. El caso de los transgénicos: el amparo del pueblo indígena de Holpechén, Campeche[154]

Por escrito presentado el 27 de junio de 2012, en los Juzgados de Distrito con residencia en San Francisco de Campeche, Campeche, los comisarios municipales y autoridades indígenas de las comisarías mayas de Pac-Chén y Cancabchén pertenecientes al municipio de Holpechén, Campeche, cuya principal actividad

---

[152] *Ibidem*.

[153] Sentencia publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de septiembre de 2014 con el siguiente título: Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 32/2012, promovida por el Municipio de Cherán, Estado de Michoacán, así como Votos Particular formulado por el Ministro José Fernando Franco González Salas; Concurrentes formulados por los Ministros Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y de Minoría de los Ministros Olga Sánchez Cordero de García Villegas y José Ramón Cossío Díaz, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro II, t. I, 17 de octubre de 2014, pp. 87-196.

[154] Una descripción de la historia de esta lucha legal de los pueblos indígenas mayas por su derecho a la consulta, al trabajo y a sus recursos es descrita por actores que participaron en ella en: Instituto Nacional de Antropología e Historia / Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Coloquio: análisis de sentencias paradigmáticas sobre derechos indígenas: derecho a la consulta*, 5 de julio de 2016 en https://www.youtube.com/watch?v=iFyZnDARVkk

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

es la apicultura, acudieron a demandar el amparo y la protección de la Justicia de la Unión, en contra los actos de una serie de autoridades de dependencias federales que habían autorizado la liberación de soya transgénica en la esa entidad y en otras cinco más.[155]

Las instancias demandadas eran las siguientes: los titulares de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), su Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera, así como su Dirección General de Sanidad Vegetal.[156]

A estas autoridades se les demandaba por haber otorgado un permiso en favor de la empresa Monsanto[157] para la liberación

---

[155] Amparo en revisión 241/2015, promovido por la empresa Monsanto, Sociedad Anónima de Capital Variable y otros, p. 1. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/derechos/164/resoluciones-relevantes-pjf?page=1

[156] *Ibidem*, p. 2.

[157] Monsanto es una empresa transnacional que controla alrededor de 90 por ciento del mercado mundial de semillas transgénicas. En México, esta transnacional fue la principal beneficiaria de los primeros permisos de siembra experimental de maíz transgénico y también consiguió los permisos para liberar soya transgénica en varios Estados de la República como se verá en este apartado.

De acuerdo con la página de Greenpeace México, a fin de obtener ganancias, Monsanto hace lo que sea: no duda en violar la ley, sobornar funcionarios, afectar la salud de la gente o contaminar el ambiente. A lo largo de su historia, Monsanto ha acumulado un sucio expediente de hechos, irregularidades y sanciones en varios países. Dentro de los casos que se le señalan están los siguientes: 1) produjo y comercializó el agente naranja, hoy ya prohibido, usado durante la guerra en Vietnam y responsable de la muerte y el desarrollo de cáncer en miles de civiles inocentes, 2) produjo y comercializó el DDT y los PCB o askareles, también ya prohibidos, causantes de graves daños a la salud humana y al ambiente; 3) fue condenada a pagar 1.5 millones de dólares por sobornar a las autoridades de Indonesia para introducir algodón transgénico en ese país; 4) fue condenada en Francia en 2006 por publicidad engañosa sobre las falsas propiedades ecológicas del herbicida Round Up; 5) fue condenada en Estados Unidos en 2010 a pagar 2.5 millones de dólares por más de 1,700 violaciones a normas de bioseguridad. Consultado en: http://www.greenpeace.org/mexico/es/Campanas/Agricultura--sustentable--y-transgenicos/Y-tu-sabes-lo-que-comes/Por-que-

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

al ambiente en fase comercial de soya genéticamente modificada solución Faena, destinada a sembrarse en 253,500 hectáreas en cinco polígonos que se ubican en seis Estados de la República: Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Chiapas, San Luis Potosí y Tamaulipas.[158] Los pueblos indígenas de Campeche tuvieron conocimiento de tales circunstancias hasta el 6 de junio de 2012, a través de un comunicado de prensa que emitió el SENASICA.[159]

La demanda además de incluir los términos en que se dio el permiso de liberación, también era extensiva para todos los demás actos que se encontraran vinculados o fueran consecuencia del mismo, en tanto incumplían el deber de garantía respecto del derecho a gozar un medio ambiente sano, del derecho al trabajo y del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas.

En segundo lugar, demandaban a los titulares de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, así como a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental por haber avalado la expedición del dictamen S.G.P.A./DGIRA/DG/3530, del 11 de mayo de 2012, en el que se establecía que había condiciones propicias para liberar la soya genéticamente modificada sin afectaciones a la flora y fauna y al entorno natural de las zonas en que se haría.[160]

Del caso tuvo conocimiento el Juez Segundo de Distrito del Estado de Campeche, quien aceptó la demanda de amparo y celebró audiencia constitucional el 23 de diciembre de 2013 y dictó la sentencia respecto del juicio de garantías.

La determinación del juez fue la siguiente:

a) Sobreseyó en el juicio de amparo respecto de la Dirección General de Sanidad Vegetal; la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental.

---

no-quieren-que-sepas/Quienes-ganan-con-que-tu-comas-transgenicos-sin-saberlo/El-negocio-de-los-transgenicos/Quien-es-Monsanto/

[158] Amparo en revisión 198/2015, promovido por la empresa Monsanto, Sociedad Anónima de Capital Variable y otros p 29, en *loc. cit.*

[159] Amparo en revisión 241/2015…, *op. cit.*, *supra* nota 155.

[160] *Ibidem*, p. 68.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

b) Al mismo tiempo, otorgó el amparo y protección de la Justicia de la Unión respecto de los actos reclamados a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria; y Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera, consistentes en la expedición de un permiso de liberación al ambiente en fase comercial de soya genéticamente modificada tolerante al herbicida glifosato, que había sido emitida a favor de la empresa Monsanto por tiempo indefinido, en varios municipios que estaban comprendidos dentro del polígono de afectación en el Estado de Campeche.
c) De la misma manera, el Juez Segundo de distrito, otorgó a las comunidades mayas de Pac-Chén y Concabchén, del municipio de Holpechén, el amparo y protección de la Justicia de la Unión respecto de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, en relación al dictamen favorable para la liberación con fines comerciales de la soya genéticamente modificada.[161]

Ante dicho fallo, el Ministerio Público interpuso recurso de revisión del amparo en cuestión recayendo en el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Distrito con sede en la capital del Estado de Campeche, San Francisco de Campeche, el cual lo remitió para su trámite y resolución al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región. El 9 de septiembre de 2014 se dicta la sentencia en los siguientes términos:

a) Se sobresee el caso en relación a los actos reclamados a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental y de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, con lo que se modifica en parte lo acordado en la anterior instancia;
b) Por otro lado, el Tribunal determinó carecer de competencia legal para conocer sobre el tema de constitucionalidad que prevalecía en la demanda de amparo y el de su revi-

[161] *Ibidem*, pp. 7-13.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

sión, como es la interpretación directa de los artículos 2o. y 107, fracción I, de la Constitución Federal;

c) Finalmente solicita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejercer la facultad de atracción para conocer del recurso de revisión en cuanto a los temas de legalidad planteados.[162]

Por acuerdo de trece de octubre de dos mil catorce, el Presidente de la Suprema Corte admitió a trámite la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción, y la Segunda Sala acordó ejercer su facultad de atracción para conocer del amparo en revisión con fecha 26 de noviembre de 2014, quedando registrado el 25 de febrero de 2015 con el número 270/2015.[163]

En su postura la Segunda Sala consideró que como el juicio de amparo se promovió el 26 de junio de 2012, le resultaba aplicable la reforma al artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, publicada en *el Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2011 (que entró en vigor a los 120 días de su publicación).[164]

En segundo término, también consideró que la facultad de atracción ejercida era de relevancia nacional porque permitiría fijar criterios de importancia y trascendencia por el tema en litigio: los transgénicos y el reclamo a la consulta de las comunidades indígenas.

Finalmente, aunque el 3 de abril de 2013 había entrado en vigor la nueva ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso estudiado por la Corte, se seguiría aplicando la anterior Ley de Amparo, toda vez que la nueva ley estableció en su artículo 3o. transitorio que los casos iniciados con anterioridad se seguirían tratando con la ley de amparo vigente en ese momento.[165]

---

[162] *Ibidem,* pp. 3-4.

[163] *Ibidem*, p. 5.

[164] *Ibidem*.

[165] El artículo en cuestión establece: "Los juicios de amparo iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme con las disposiciones aplicables vigentes a su inicio, salvo lo que se refiere a

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

Una primera consideración que hace la Sala ante la demanda de revisión de las autoridades impugnadas en el juicio de amparo y la empresa Monsanto, es apegarse a uno de los criterios que fijo cuando analizó el Expediente Varios 912/2010 relativo al caso Radilla Pacheco, en el que se cumplió con una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relacionada con la desaparición forzada de esta persona durante los años de la llamada "guerra sucia", de los años setenta y ochenta del siglo pasado. Me refiero a la tesis 1a. CCCLX/2013 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la SCJN, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, Décima Época, bajo el rubro siguiente: CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO*. SU SIGNIFICADO Y ALCANCE.[166]

La Sala afirmó que la Constitución en su artículo 1o. impone a todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, y de manera primordial a los órganos jurisdiccionales, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, para lo cual la propia Ley Fundamental establece los mecanismos jurídicos para afrontar tales obligaciones, entre los cuales se cuentan la denominada interpretación conforme con el propio marco constitucional y de los tratados internacionales, y la protección más amplia en favor de la persona conocida como *pro homine* o *pro persona*.

De la misma manera sostiene que conforme con el artículo 133 de la Constitución y los tratados internacionales que el Estado mexicano haya ratificado, serán la norma Suprema de toda la Nación, y los jueces de cada Estado se arreglarán a la misma, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber entre aquella y las normas secundarias, lo que constituye el control de constitucionalidad *ex officio*.[167]

---

las disposiciones relativas al sobreseimiento por inactividad procesal y caducidad de la instancia, así como al cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo", Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, de 2 de abril de 2013.

[166] Amparo en revisión 241/2015…, *op. cit., supra* nota 155, pp. 7-11.

[167] *Ibidem*.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

En el caso concreto de las comunidades mayas, tanto las autoridades responsables del permiso y el dictamen, como la empresa Monsanto, sustentaron en su demanda de revisión, hacer efectiva la causa de improcedencia del juicio de amparo prevista en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo vigente, que establece que el juicio de amparo es improcedente: "V. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso; […]". Al mismo tiempo argumentaron que no estaba suficientemente probado que los quejosos eran los representantes de las llamadas comunidades mayas de Campeche que demandaron amparo.

Ante estos argumentos la Sala los desechó argumentando que los representantes se autoidentificaron como indígenas mayas. A juicio de la Sala este es un elemento suficiente para constatar la legitimación de los promoventes como indígenas, puesto que en los autos no existe prueba u objeción fundada que ponga en duda esa calidad o la desvirtúe. Por lo anterior, desde una perspectiva encaminada a favorecer la eficacia de los derechos de las personas que involucran a grupos estructuralmente desaventajados, debe privilegiarse su autoconciencia de indígenas, sobre la simple manifestación de las autoridades impugnadas y la empresa Monsanto para negárselas.

Para mayor abundamiento, estaba el artículo 8 Bis de la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche, en el cual se reconocen como comunidades indígenas del municipio de Hopelchén, dentro de otras, a Pac-Chén y Cancabchén.[168]

De ahí que al pertenecer estas dos comunidades a las etnias mayas de Campeche, la Corte consideró que sus habitantes eran potencialmente vulnerables en comparación con el resto de las personas, y, consecuentemente, debería procurarse en todo tiempo preservar los derechos humanos que en su favor establecen tanto la Constitución General de la República como los tratados internacionales, pudiendo promover el juicio de amparo cualquier persona que pertenezca a dichas comunidades, sin necesidad de sufrir el ataque directo a alguno de sus dere-

[168] Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche. Disponible en: http://www.conapred.org.mx/leyes/ley_de_derechos_cultura_y_organizacin_de_los_pueblos_indgenas_Camp.pdf

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

chos subjetivos. De ahí que consideraron aplicable la tesis siguiente cuyo rubro cito: Época: Décima Época Registro: 2004169. Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1. Materia(s): Constitucional, Común Tesis: 1a. CCXXXV/2013 (10a.) COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. CUALQUIERA DE SUS INTEGRANTES PUEDE PROMOVER JUICIO DE AMPARO EN DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COLECTIVOS.[169]

Por otra parte, así como lo dispone el artículo 2o. constitucional, con el acceso a la justicia impartida por tribunales de la Federación y de las entidades federativas, se garantiza a los grupos y comunidades indígenas el acceso pleno a la jurisdicción del Estado y para ello, se precisa que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de la Constitución Federal.

En esa medida, el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, cuando se trate de medios de defensa de derechos fundamentales, implica permitir a cualquier integrante de una comunidad o grupo indígena, instar a la autoridad jurisdiccional correspondiente, para la defensa de los derechos humanos colectivos, independientemente si se tratan de los representantes de la comunidad, pues esto no puede ser una barrera para su disfrute pleno.[170]

Paralelo al derecho fundamental de acceso pleno a la jurisdicción estatal consagrado en la Carta Magna mexicana, encontramos este principio en los instrumentos internacionales de los cuales México es parte. Tal es el caso del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. En dicho instrumento internacional, los Estados parte se comprometen a garantizar que los pueblos y comunidades indígenas, para el respeto efectivo de sus derechos, puedan iniciar procedimientos legales, ya sea personalmente o bien por conducto de sus organismos re-

[169] Amparo en revisión 241/2015…, *op. cit., supra* nota 155, pp. 7-13.
[170] *Ibidem,* pp. 16-19.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

presentativos. Dicha determinación está establecida en el artículo 12 del Convenio en cuestión.[171]

En virtud de lo anterior, este postulado, junto con el contenido del artículo 2o. constitucional que garantiza el acceso a la justicia individual o colectivamente a los grupos y comunidades indígenas, poseen plena fuerza vinculante al haberse adoptado en la normativa de nuestro país, lo que implica que permeé en todos los ámbitos del sistema jurídico, para crear un enfoque que al analizar el sistema de normas en su totalidad, cumpla con su objetivo, que no es otro que el ejercicio real de sus derechos y la expresión de su identidad individual y colectiva, para superar la desigualdad de oportunidades que tradicionalmente les ha afectado, lo cual se conoce como principio de transversalidad.[172]

En este sentido, el artículo 4o. de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, que exige que el juicio de amparo únicamente sea promovido por la parte a quien le perjudique la ley o acto, en concordancia con el artículo 2o. constitucional, permiten que el derecho de defensa de los pueblos indígenas en su condición de colectividades, sea solicitado por quien tradicionalmente los represente, o bien, por los miembros de la comunidad o pueblo afectado, en lo individual.[173]

De ahí que los quejosos contaran con legitimación para solicitar la protección federal en contra de las violaciones a los derechos fundamentales de la comunidad indígena a la cual pertenecen, ya sea en lo individual o colectivamente.

Sin embargo, el 6 de junio de 2011, se había publicado en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma de la fracción I del artículo 107 de la Constitución General de la República, quedando su texto en los siguientes términos:

> Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:
>
> I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular

[171] *Ibidem.*
[172] *Ibidem.*
[173] *Ibidem.*

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

> de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.
>
> Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.[174]

La modificación sustancial que introdujo el legislador constituyente consistió en adicionar el interés legítimo individual o colectivo como objeto de tutela a través del juicio de amparo, por que antaño únicamente se disponía el interés jurídico como objeto de protección del juicio constitucional de amparo. Es decir, no solamente aquel gobernado que sea titular de un derecho subjetivo podría combatir los actos de autoridad que vulneraran o restringieran ese derecho, entendido como interés jurídico, y que además para su protección o tutela se debería demostrar plenamente, sin lugar a dudas, o de manera fehaciente que realmente era titular de ese derecho subjetivo o interés jurídico, ya que nuestro derecho positivo, nuestra jurisprudencia y la doctrina en general sostienen que para la procedencia del juicio de amparo es indispensable que el quejoso sea titular de ese derecho subjetivo. Hasta antes de la reforma constitucional al artículo 107, tanto autoridades responsables como el tercero perjudicado en este juicio de amparo tendrían la razón jurídica al argumentar la existencia de la falta de interés jurídico en los quejosos para impugnar los actos concretos de autoridad, tal como argumentaron las dependencias demandadas y la empresa Monsanto.

Sin embargo, a partir de la reforma a la fracción I del artículo 107 de la Constitución en 2011 que venimos comentando, a través del juicio de amparo también pueden tutelarse los denominados derechos difusos o colectivos, a través de la figura jurídica del interés legítimo. De esa manera, ante la violación

[174] Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2011.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

de esos derechos indefinidos, es decir, sin un titular específico, no se requiere la demostración plena, sin duda, ni fehaciente de que el quejoso sea el titular del derecho protegido, basta que demuestre, aun en forma indirecta o indiciaria, que los actos de autoridad violan los derechos tutelados en la propia Constitución o en los tratados internacionales, afectando su esfera jurídica (no el interés jurídico) ya sea en forma directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.[175]

El interés jurídico requiere la afectación a un derecho subjetivo del cual el quejoso o agraviado es titular. Por el contrario, el interés legítimo comprende única y exclusivamente la existencia de un interés cualificado respecto de los actos de autoridad impugnados en el juicio de amparo. La afectación a la esfera jurídica del gobernado puede ser directa o derivada de su especial situación respecto del acto de autoridad, ya que el interés legítimo se identifica con el interés difuso que goza toda la colectividad, ya sea identificada o identificable y que además supone que el quejoso pertenece a ella.

Para poder establecer en el juicio de amparo si se requiere la acreditación del interés jurídico o del interés legítimo, bastaría con atender a una regla simple, argumentó la Segunda Sala. Esta consiste en que, si los actos reclamados provienen de autoridades judiciales administrativas o del trabajo, o por el contrario se trata de actos administrativos puros; esto es que no implican una controversia que tenga que dirimirse mediante la intervención de órganos jurisdiccionales ya sean estos judiciales, administrativos o del trabajo. En la primera hipótesis estaríamos ante la necesidad de constatar en el quejoso el interés jurídico, y en el segundo supuesto identificaríamos el interés legítimo.[176]

Con otro método, para dilucidar si nos encontramos ante el interés jurídico debemos tomar en consideración: la naturaleza del acto reclamado, la autoridad responsable, la existencia de un derecho subjetivo, la afectación de ese derecho. Y para identificar el interés legítimo, tomaremos en cuenta: la naturaleza del acto reclamado; la autoridad responsable; la existencia de una norma contenida en la Constitución o en algún tratado

[175] Amparo en revisión 241/2015…, *op. cit.*, *supra* nota 155, pp. 19-21.
[176] *Ibidem*, pp. 21-22

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

internacional que tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; que el acto de autoridad transgreda ese interés legítimo, ya sea de manera individual o colectiva, y que el quejoso en el juicio de amparo pertenezca a esa colectividad.[177]

Del análisis integral de la demanda de amparo, de las pruebas ofrecidas por las partes, y de los informes justificados rendidos por las autoridades responsables, la Segunda Sala sostuvo que se podía establecer con certeza que la naturaleza del acto reclamado era de índole administrativo puro, en razón de que el permiso no resolvió ninguna controversia de índole judicial, administrativa o del trabajo, si no que fue expedido por una autoridad netamente administrativa sin necesidad de decisión jurisdiccional material ni formal. Tal era el caso de las dependencias federales que lo habían producido.

En este orden de ideas, la Segunda Sala llegó a la convicción plena de que, en el caso de las comunidades mayas de Campeche, estaban frente a la hipótesis de interés legítimo previsto en el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no ante el interés jurídico como argumentaban las autoridades responsables y la empresa Monsanto.

Habiendo establecido la naturaleza administrativa del acto reclamado, y, por consiguiente, la presencia del interés legítimo, pasan los ministros de la Segunda Sala a ejercer el control de constitucionalidad *ex officio*, a través de la interpretación conforme en sentido amplio, a fin de establecer la inaplicación del artículo 73, fracción V de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013.

Mientras que el texto constitucional sí contempla la oportunidad de impugnar esos actos a través del juicio de amparo vía tutela del interés legítimo, en la Ley de Amparo vigente hasta 2013G, se va en contra del derecho humano de acceso a la justicia pronta y efectiva protegida por el orden constitucional a través de sus artículos 103 y 107, así como contra el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT, relativo al acceso a la justicia individual o colectiva de los pueblos y las comunidades indígenas. Es decir, la Ley

[177] *Ibidem*, pp. 20-21.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

de Amparo no establece el interés legítimo en ese momento, pero la Constitución desde 2011 ya lo dispone en el artículo 107.

Por las razones anteriores, siguiendo las reglas de procedencia del juicio de amparo, en el caso se atiende única y exclusivamente a las disposiciones de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no a la regla genérica establecida en el numeral 73, fracción V, de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013. En consecuencia, como se afirmó en párrafos precedentes, los argumentos de las autoridades responsables y del tercero perjudicado en relación a la falta de interés jurídico de los quejosos, se declaran infundados ya que las comunidades indígenas sí acreditaron tener interés legítimo para promover su juicio de amparo. Aquí se aplicó el principio de control de constitucionalidad *ex officio*.

La anterior afirmación se sostuvo primordialmente, dentro de otros medios de prueba presentados, por los siguientes:

1. Las comunidades presentaron la constancia de mayoría, otorgada a la fórmula ganadora de la elección de Comisarios Municipales por el principio de mayoría relativa para el periodo 2009-2012 de la comunidad de Pac-Chén, de fecha veinte de octubre de dos mil nueve, por el presidente municipal de Holpechén, Campeche, Campeche.
2. Nombramiento de Agente Municipal de la comunidad de Cancabchén pertenecientes al municipio de Holpechén, Campeche, de fecha 31 de octubre de 2009.
3. Acuerdo tomado en la Asamblea comunitaria el veintitrés de junio de dos mil doce en una de las comunidades en la que se autorizó a la Comisaria Municipal a representar a los habitantes en el juicio de amparo que interpongan contra la autorización para la siembra de soya transgénica en el ciclo 2012, suscrita por 110 habitantes.
4. Oficio de fecha once de mayo de dos mil doce, suscrito por el Director General de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Sub secretaría de Gestión para la Protección Ambiental Relativo a la Opinión para el otorgamiento del permiso para la liberación al ambiente en etapa comercial de soya genéricamente modificada, en varios Municipios del Estado de Campeche.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

5. Comunicado de prensa No. 276/12 de fecha seis de junio de dos mil doce, por parte de la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Como se advierte de las pruebas relacionadas, el permiso para la liberación al ambiente en fase comercial de soya genéticamente modificada, se llevaría a cabo en los municipios del Estado de Campeche, consecuentemente en las comunidades de Pac-Chén y Cancabchén pertenecientes al municipio de Holpechén, Campeche.[178]

Sí las comunidades estaban dentro del polígono donde se llevaría a cabo la siembra de la soya genéticamente modificada, por lo tanto, quedaban Incluidas en la figura del interés legítimo, es decir están legitimadas legalmente para promover el juicio de amparo, por conducto de sus representantes comunitarios.

Por otra parte, la Corte consideró su especial situación frente al acto de autoridad. Es decir, que podrían resultar afectados en sus bienes jurídicos (económicos, laborales o ambientales) por las consecuencias que pudieran generar en las abejas la liberación o el cultivo de la soya genéticamente modificada.

Por último, en estricto acatamiento a lo dispuesto en la fracción Vlll del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del juicio de amparo promovido se consideró que se garantizaba el acceso pleno a la jurisdicción del Estado a los indígenas quejosos. Ello porque les asistió el interés colectivo de defender en esa vía sus derechos que estaban relacionados no nada más con aspectos económicos, sino también para preservar su hábitat y la integridad de sus tierras.

La Corte también consideró que en el caso previo al otorgamiento del permiso emitido por la SAGARPA, a través de la Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera y Dirección General de Sanidad Vegetal, para la liberación de soya genéticamente modificada, los organismos públicos debieron llevar a cabo una consulta pública, no solo en los términos establecidos en el artículo 33 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, sino de manera primordial siguiendo los parámetros internacionalmen-

[178] *Ibidem,* pp. 26-28.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

te establecidos, de tal manera que dicha consulta pública fuera previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe. Al respecto el artículo 33 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, establece lo siguiente:

> Una vez que las Secretarías correspondientes reciban una solicitud de permiso de liberación al ambiente de OGMs [organismos genéticamente modificados], y siempre y cuando cumpla con la información y los requisitos establecidos en esta Ley, deberán remitirla al Registro, para su inscripción y publicidad respectivas. Una vez realizado lo anterior, la Secretaría a la que le corresponda resolver la solicitud de permiso de liberación de OGMs al ambiente, pondrá a disposición del público dicha solicitud, para su consulta pública, debiendo observar las previsiones sobre confidencialidad establecidas en esta Ley. Dicha Secretaría podrá hacer uso de los medios que considere idóneos a efectos de poner a disposición del público la solicitud del permiso respectivo.
>
> Cualquier persona, incluyendo a los gobiernos de las entidades federativas en las que se pretenda realizar la liberación respectiva, podrá emitir su opinión, que deberá estar sustentada técnica y científicamente, en un plazo no mayor de veinte días hábiles contados a partir de la fecha en que la solicitud respectiva sea puesta a disposición del público en los términos de este artículo.
>
> Las opiniones que se emitan de conformidad con lo establecido en el párrafo anterior serán consideradas por las Secretarías correspondientes para el establecimiento de medidas de bioseguridad adicionales, en caso de que proceda expedir el permiso de liberación de OGMs al ambiente que corresponda, en los términos de esta Ley.[179]

Conforme con lo dispuesto en el precepto antes transcrito, para el otorgamiento de un permiso para la liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados, se deben reunir los siguientes requisitos:

Recibir una solicitud con la información y requisitos establecidos en la propia ley; Inscripción y publicidad de dicha solici-

[179] Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, en *Diario Oficial de la Federación*, 18 de marzo de 2005.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

tud; ponerla a disposición del público para su consulta pública; considerar las opiniones que se emitan para el establecimiento de medidas de bioseguridad adicionales. Ahora bien, en relación a la consulta pública que como requisito exige el artículo 33 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, se establece que la Secretaría podrá hacer uso de los medios que considere idóneos a efectos de poner a disposición del público la solicitud del permiso respectivo. A fin de cumplir con la anterior, la SAGARPA emitió un formato para recabar opiniones, mismo que puso a disposición del público en general, y en el cual aparece la siguiente información: "Datos de la solicitud. Cultivo: Soya solución faena Evento, Número de Solicitud, Fenotipo adquirido: Tolerancia a herbicidas que contienen glifosato, Sitio(s) de liberación: Península de Yucatán, Planicie Huasteca y Chiapas Tipo de liberación: Comercial".[180]

De lo anterior, la Corte consideró que el formato, antes aludido, no reunía los parámetros de consulta previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe, establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que no era idóneo el medio utilizado por la autoridad responsable, ya que no daba certeza de que efectivamente las comunidades indígenas de los municipios del Estado de Campeche, tuvieron oportunidad de conocer de la solicitud efectuada por la empresa Monsanto para la liberación al ambiente de soya genéticamente modificada resistente al glifosato. Esto, es así dijeron, porque, el medio utilizado no era el adecuado, idóneo y acorde con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones.

En estas condiciones, los ministros consideraron en el dictamen que para que la autoridad cumpliera con el debido proceso, debería adoptar las medidas necesarias para que la consulta pública se llevara a cabo directamente en las comunidades indígenas asentadas en los municipios del Estado de Campeche, área que comprende la solicitud de la empresa Monsanto, a través de los representantes o autoridades reconocidas por la

[180] Amparo en revisión 241/2015…, *op. cit.*, *supra* nota 155, pp. 30-31.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

propia comunidad, y por los medios que dieran certeza, como podría ser, por ejemplo, mediante asambleas convocadas con anticipación, o por algún otro medio que garantizara que las comunidades tuvieron pleno conocimiento de esa consulta pública.

Por último, en cuanto al dictamen del 11 de mayo de 2012, emitido por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA), los ministros opinaron que también debería declararse inconstitucional, en la medida en que no se ajustó estrictamente al procedimiento establecido en el artículo 27, fracción XX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales (vigente hasta el 26 de noviembre de 2012):

> Artículo 27. La Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental tendrá las atribuciones siguientes:
>
> [...]
>
> XX. Emitir el dictamen de bioseguridad cuando se trate de los permisos de liberación experimental, de liberación en programa piloto y de liberación comercial de organismos genéticamente modificados, competencia de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, previa opinión técnica vinculante, análisis y evaluación de riesgo del Instituto Nacional de Ecología, de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad y, en su caso, opinión de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.[181]

Lo anterior es así dijeron los ministros, en virtud de que, como afirmaron los quejosos, las opiniones emitidas por la Comisión Nacional de Áreas Protegidas, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, y el Instituto Nacional de Ecología, tenían el carácter de vinculantes, es decir, obligatorios, para la decisión de otorgar o no el permiso para la liberación al ambiente en fase comercial de soya genéticamente modificada tolerante el glifosato.

Continuaron diciendo que, en efecto, del referido artículo se desprendía que en el dictamen que emitiera la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, era obligatorio tomar en con-

[181] Reglamento Interior de La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Consultado en: http://ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/R-279.pdf

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

sideración las opiniones técnicas emitidas por Instituto Nacional de Ecología y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

El Instituto Nacional de Ecología, mediante el oficio del 7 de mayo de 2012, remitió al Director General de Impacto y Riesgo Ambiental, su opinión técnica en la cual consta lo siguiente:

> PRIMERO.- De conformidad y siguiendo lo establecido en el considerando segundo, la solicitud de liberación al ambiente en opinión de Instituto Nacional de Ecología es NO FAVORABLE ambientalmente para la LIBERACIÓN EN ETAPA COMERCIAL de la soya genéticamente modificada para el periodo primavera-verano 2012, en las localidades agrícolas de los municipios del Estado de Campeche.

Por su parte la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, mediante el oficio del 10 de abril de 2012, dirigido al Director General de Impacto y Riesgo Ambiental, emitió opinión técnica en los términos siguientes: "OPINIÓN TÉCNICA VINCULANTE: No se considera viable la liberación en etapa comercial de la soya genéticamente modificada dentro de los polígonos propuestos en las regiones agrícolas de la Península de Yucatán, Planicie Huasteca y Estado de Chiapas".

Sin embargo, no obstante que las opiniones técnicas aludidas eran vinculantes, es decir, obligatorias, la DGIRA, al emitir opinión manifestó que:

> Esta Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, de conformidad con el artículo 22 del Reglamento de la Ley de Biodiversidad de Organismos Genéticamente Modificados, respecto de la vigencia establecida en dicho Reglamento y la propuesta por la promovente en la solicitud de permiso a partir del ciclo agrícola primavera-verano 2012 y posteriores, considera que no tiene inconveniente alguno, siempre y cuando se ajuste a las consideraciones agrícolas establecidas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación correspondientes a las regiones donde se pretende llevar a cabo la liberación.

Esto es, emitió opinión favorable para que la SAGARPA emitiera el permiso de liberación al ambiente en fase comercial de soya genéticamente modificada, inobservando lo establecido por

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

el referido artículo 27, fracción XX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales.

En virtud de los posibles riesgos para la salud que conlleva el uso del *glifosato*, la Organización Mundial de la Salud determinó declararlo como un elemento *probablemente carcinógeno en humanos*, catalogándolo en el Grupo 2A.[182]

En consecuencia, el uso del glifosato podía causar un impacto significativo en la salud de la población de aquellas comunidades que se ubican cerca a los polígonos de liberación, en virtud de la probable carcinogenicidad del glifosato.

Una vez señalado todo lo anterior, la Sala de la SCJN concluyó *que la actividad objeto del acto impugnado podría tener impactos significativos en la vida y entorno de las comunidades indígenas.*[183] En síntesis, dice la sentencia de la Sala, de un análisis completo de los hechos y constancias del presente caso, la Segunda Sala de la SCJN determinó que las autoridades responsables *tenían la obligación de consultar a las comunidades indígenas* que podrían resultar afectadas, en tanto que la liberación de soya genéticamente modificada *podría causar un impacto significativo* en los integrantes de las comunidades indígenas que habitan en las áreas de liberación.

En ese sentido, según los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberían analizar en cada caso concreto, si la

[182] Organización Mundial de la Salud, Agencia Internacional para la Investigación sobre Cáncer, *Volumen 112: evaluación de cinco insecticidas y herbicidas*, 20 de marzo de 2015.Disponible en: http://smonteverde.blogspot.com/2015/03/evaluacion-de-cinco-insecticidas.html

[183] Por otro lado, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) afirmó que se habían realizado liberaciones de soya genéticamente modificada fuera de los polígonos autorizados, y aún más, en las áreas naturales protegidas de Bala'an K'axx y Calakmul, hecho que debió ser tomado en cuenta en el presente caso, con el fin de otorgar la mayor protección posible. Véase el Dictamen de Comisión Nacional para el Conocimiento y el uso de la Biodiversidad, foja 26 del tomo de pruebas anexo 2 del amparo indirecto753/2012-1

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

autoridad llevó a cabo la consulta y si cumplió con los estándares internacionales mínimos en la materia establecidos en el Convenio 169 de la OIT, del cual el Estado mexicano es parte, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los estándares mínimos son los siguientes: 1. La consulta debe ser previa al acto; 2. La consulta debe ser culturalmente adecuada; 3. La consulta debe ser informada, y 4. La consulta debe llevarse a cabo ser de buena fe.

Asimismo, considerando que el derecho a la consulta es una prerrogativa fundamental de los pueblos y comunidades indígenas, que a su vez constituye un mecanismo de garantía para el ejercicio de otros derechos la Segunda Sala advirtió que la omisión de las autoridades de llevar a cabo los procesos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, en aquellos casos en que exista la posibilidad de que las decisiones tomadas los afectaran, constituye una violación directa al ejercicio de otros derechos como la integridad cultural, en tanto que no se consideraban sus usos y costumbres; el derecho a la igualdad, al no tomar en cuenta su especial situación de vulnerabilidad; el derecho a la información, al no otorgarles los estudios y datos proporcionados por las partes interesadas necesarios para la toma decisiones durante los procesos de consulta; el derecho a la libre determinación, al no permitir su participación en decisiones que pueden afectarles, y como consecuencia, a sus prácticas y actividades históricas, los cuales deberían ser analizados en cada caso concreto.[184]

[184] Hasta la fecha son siete las tesis aisladas que la Corte ha emitido relacionadas con el derecho a la consulta. Sus rubros son los siguientes: COMUNIDADES INDÍGENAS. LA OMISIÓN DE CREAR EL CONSEJO CONSULTIVO REGIONAL A QUE SE REFIERE EL DECRETO 409/96 I. P. O., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE CHIHUAHUA EL 1O. DE ENERO DE 1997, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y LOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA RECONOCIDOS EN FAVOR DE AQUÉLLAS, Tesis: 2a. XXXIII/2012 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro VIII, mayo de 2012, Tomo 2, p. 1347; COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES, Tesis: 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), *Gaceta del Semanario*

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

Ahora bien, una vez expuestos los estándares mínimos, la Sala consideró que debería hacerse mención de las autoridades facultadas para llevar a cabo la consulta a las comunidades indígenas.

Así la sentencia estableció que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas debería considerarse como la autoridad competente en materia de consulta a las comunidades indígenas. Ello en virtud de que las fracciones I, III, IV, IX, X y XI del artículo 1 y la fracción VI del artículo 3, ambos de la Ley que rige dicha Comisión Nacional, le otorgan amplias facultades en materia de garantía, promoción y protección de los derechos indígenas.

En ese sentido, era posible advertir —en general— que dicha Comisión tenía facultades: 1) de consulta en la formulación, ejecución y evaluación de proyectos planeados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; 2) de diseño y operación de sistemas de consulta y participación in-

---

Judicial de la Federación, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, p. 736; PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA, Tesis: 2a. XXVII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 31, junio de 2016, Tomo II, p. 1213; PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ES LA AUTORIDAD COMPETENTE EN LA MATERIA, Tesis: 2a. XXVIII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 31, junio de 2016, Tomo II, p. 1211; PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO, Tesis: 2a. XXIX/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 31, junio de 2016, Tomo II, p. 1212; DERECHO HUMANO A LA CONSULTA PREVIA A LAS PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS. SU DIMENSIÓN Y RELEVANCIA, Tesis: XXVII.3o.20 CS (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 62, enero de 2019, Tomo IV, p. 2267; y DERECHO HUMANO A LA CONSULTA PREVIA A LAS PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL EN MATERIA DE BIODIVERSIDAD, CONSERVACIÓN Y SUSTENTABILIDAD ECOLÓGICAS, Tesis: XXVII.3o.19 CS (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 62, enero de 2019, Tomo IV, p. 2268.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

dígena, estableciendo al efecto los procedimientos técnicos y metodológicos de participación, y 3) para consultar a los pueblos y comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Federal promoviera proyectos que impactaran significativamente en sus condiciones de vida y su entorno.

En consecuencia, los ministros consideraron que debería concluirse que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas era la autoridad competente para llevar a cabo la consulta a las comunidades involucradas respecto de aquellos proyectos implementados por la Administración Pública Federal y las entidades federativas —en aquellos casos en que fuera procedente— que pudieran causarles un impacto significativo.

Por otra parte, la Sala afirmó que no se ignoraba que el artículo 108 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados establecía que la Comisión Intersecretarial de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM), era la entidad competente para establecer los mecanismos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas en materia de liberación de organismos genéticamente modificados.

Sin embargo, afirmó que ello no significaba que la CIBIOGEM tuviera una facultad exclusiva en materia de consulta indígena tratándose de la liberación de organismos genéticamente modificados, pues la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, al ser la autoridad especializada en consultas indígenas, contaba con diversas facultades de coadyuvancia y colaboración con las entidades de la Administración Pública Federal, con el objetivo de garantizar el efectivo goce y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

Por lo que, consideraron que debería determinarse que en aquellos casos en que existieran proyectos de liberación de algún organismo genéticamente modificado que pudieran causar un impacto significativo sobre comunidades indígenas —como ocurría en el caso de los pueblos mayas que se ampararon—, la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados, en colaboración con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, debería llevar a cabo la consulta a las comunidades involucradas en los términos anteriormente señalados.

En otro orden de ideas, no se ignoró por parte de la Segunda Sala que durante el procedimiento para el otorgamiento del permiso impugnado se llevó a cabo una consulta pública en térmi-

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

nos del artículo 33 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, en la cual participaron personas interesadas en el tema, diversas organizaciones sociales, así como algunas personas físicas quejosas, según se desprende de las páginas 2 a 7 del permiso impugnado.

Sin embargo, dicha consulta no cumplió con los siguientes estándares: 1) ser culturalmente adecuada, en razón de que no fue realizada considerando las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas en la toma de sus decisiones; así como por haber sido llevada a cabo a través de una página de internet, sin analizar si las comunidades tienen acceso a dicha tecnología de la información; 2) informada, en virtud de que no les brindaron datos acerca de los posibles riesgos del proyecto en sus comunidades, no se realizaron estudios en cooperación con las mismas, no les proporcionaron información traducida en sus lenguas natales, ni se evitó el uso de tecnicismos científicos, y 3) no se llevó a cabo por los órganos facultados para tal fin.

Ante la imposibilidad de considerar que a través de dicha consulta electrónica se haya dado cumplimiento al derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas, la Segunda Sala de la SCJN determinó que las autoridades responsables violaron el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, en términos del artículo 2o. constitucional, así como de los estándares internacionales anteriormente expuestos.

En virtud de lo anteriormente expuesto, y en atención a la información que obraba en los expedientes, la Segunda Sala de la SCJN concluyó que el permiso para la liberación de soya genéticamente modificada resistente al glifosato, constituía un proyecto de impacto significativo, y en ese sentido, determinó que los quejosos sí tenían interés para promover el juicio de amparo, por lo que se declaró infundado el agravio expuesto por la recurrente (las dependencias que se inconformaron y la empresa Monsanto).

Por lo expuesto y fundado la Sala resolvió lo siguiente:

> PRIMERO. Se modifica la sentencia recurrida.
>
> SEGUNDO. La justicia de la unión ampara y protege a los quejosos.
>
> TERCERO. Queda sin materia la revisión adhesiva.
>
> CUARTO. Dese vista a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y a La Comisión Intersecretarial

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados para los efectos establecidos en la ejecutoria.

Notifíquese. A las partes y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.[185]

III. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Sin lugar a dudas las sentencias de Cherán y Holpechén marcan un avance en el cambio de ruta del Pleno de la SCJN. En otras controversias constitucionales había sido más cauta y temerosa frente a la utilización de los tratados internacionales que están al mismo nivel que la Constitución a partir de la reforma del artículo 1o. en 2011.

No obstante, fueron cautos ante el alcance de la sentencia de Cherán, apelando a la jurisprudencia que establece que cuando un municipio reclama la invalidez de una norma general, los efectos solo tendrán validez para el municipio que la impugna.

Por tal razonamiento, el avance del cambio de perspectiva de la Corte se quedó en el papel porque no llevó a la modificación del procedimiento seguido para realizar las reformas constitucionales en materia indígena en Michoacán, sino solo surtió efectos para los habitantes del municipio de Cherán.

Una visión avanzada hubiera sido tomar la posición que los ministros Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y José Ramón Cossío. Los efectos de invalidez de la reforma constitucional deberían ser para todo el procedimiento, ya que al no consultarse a Cherán, el proceso de legislación realizado resultaba inválido. Se tenía que haber repuesto el procedimiento, realizar la consulta nuevamente y de manera adecuada, ya que quedó de manifiesto en la querella que tuvo muchos elementos de simulación.

En ese orden de ideas, la Corte hubiera dado un salto enorme.

No obstante, es de destacar también el hecho de que se reconoció, cosa que en otras sentencias anteriores no había ocurrido, la legitimación activa de la comunidad de Cherán, a la que se le atribuyó la personalidad jurídica para su actuación judicial.

[185] Amparo en revisión 241/2015…, *op. cit.*, *supra* nota 155, p. 47.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/32r782tu

Mención aparte merece el trascendente fallo que permitió que esta controversia marchara por el rumbo del reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas. Y es precisamente la determinación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del PJF, mediante la Sentencia SUP-JDC-9167-2011, emitida el 2 de noviembre de 2011, sobre el juicio que para la protección de sus derechos político-electorales elevó ante el Tribunal Electoral local la comunidad de Cherán, ante la declaratoria del Instituto Electoral michoacano de carecer de atribuciones para resolver la demanda del reconocimiento del sistema de usos y costumbres para elegir autoridades municipales, toda vez que no estaba contemplado en ninguna disposición particular michoacana.

Sin lugar a dudas, la determinación del Máximo Tribunal Electoral sentó un precedente para casos futuros, y dio pie a que mediante la aplicación de la legislación nacional y la existente en tratados sobre derechos humanos firmados por México, al lado de los municipios enmarcados en lo que dispone el 115 constitucional, se reconozcan municipios indígenas, derivados de este artículo y de lo que establece el 2o. constitucional y los tratados comentados en este apartado.

Para el caso de Holpechén, también resulta una sentencia fundamental, ya que abre las posibilidades de las luchas que por todas partes los pueblos indígenas realizan para mantener el control de sus recursos y sus territorios de proyectos de gran envergadura que a la larga representarían el daño al medio ambiente, a sus formas de vida y organización, y afectarían lo que es el propósito central de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas: el desarrollo sostenible.

DR © 2019.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/