

EL DERECHO A LA LIBRE AUTODETERMINACIÓN DE LOS INTEGRANTES DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS NO PUEDE QUEDAR SUPEDITADO A QUE LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA ESTABLEZCA LOS MECANISMOS PARA HACERLO EFECTIVO

Síntesis. En la sentencia que a continuación se presenta, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México resolvió una demanda presentada vía juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano por varios integrantes de la comunidad indígena purépecha de Cherán, contra un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. En dicho acuerdo éste se declaraba incompetente para resolver la solicitud formulada por el grupo indígena para elegir a sus representantes en el ayuntamiento mediante un procedimiento instaurado conforme a sus usos y costumbres. El Instituto Electoral motivó su resolución aclarando que si bien se reconoce un derecho a los pueblos indígenas a la libre autodeterminación, no existen en el ordenamiento jurídico los mecanismos para hacerlo efectivo, ni la autoridad competente para atender a su petición. Además, se definió como un órgano de legalidad, que carece, por tanto, de facultades para desaplicar la normativa secundaria a fin de hacer prevalecer los principios y derechos constitucionales y convencionales. Al respecto, señaló que ello deriva de su función de impulsar la vida democrática del país a través de la organización de elecciones en las que se exige especialmente la efectividad del principio de certeza, que impone a la autoridad la obligación de tomar sus decisiones con base en elementos verificables.

En consecuencia de lo anterior, el Tribunal Electoral se avocó a definir si un derecho reconocido en la Constitución o en documentos internacionales tiene eficacia aun cuando no haya sido desarrollado por la legislación secundaria. Para estos efectos, se recordó que de la interpretación del artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo a la obligación de respetar los derechos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los Estados están obligados, por una parte, a respetar los derechos y libertades reconocidos en dicha Convención, y por otra, a garantizar su libre y pleno ejercicio a fin de asegurar su eficacia fáctica; para ello, se deben remover los

obstáculos que impidan su efectiva aplicación. Asimismo, la Corte Interamericana ha definido que los acuerdos internacionales como la Convención Americana, no se celebran con la finalidad de establecer beneficios mutuos entre Estados, sino para imponer obligaciones exigibles a las autoridades a favor de los individuos, en la mayoría de los casos, con independencia de su nacionalidad. En el caso particular de los pueblos indígenas, el tribunal interamericano ha señalado que de conformidad con los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana, este último sobre el derecho a la igualdad ante la ley, es obligación de los Estados tomar las acciones tendientes a garantizar que los integrantes de estos grupos gocen, en condiciones de igualdad, de los mismos derechos que el resto de la población que no se encuentra en una posición desaventajada, para lo cual es necesario tomar en consideración sus particularidades.

Derivado de lo anterior, el Tribunal Electoral señaló que todas las autoridades, jurisdiccionales o no, tienen a su cargo una serie de obligaciones en materia de derechos humanos, a saber: promover, respetar, proteger y garantizarlos; interpretar las normas en la materia con un criterio extensivo que implique la protección más amplia y, aplicarlas acorde con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad. En este sentido, se argumentó que un derecho fundamental no puede estar supeditado a que los órganos legislativos establezcan la normativa para regular su ejercicio, máxime que la Constitución y los acuerdos internacionales deben ser entendidos como normas de eficacia normativa y no solamente programática. A partir de los elementos anteriores, concluyó que el Instituto Electoral de Michoacán, al negarse a resolver de fondo la cuestión que le había sido planteada, no sólo incumplió con sus deberes constitucionales, sino que obstaculizó el ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, no pudiéndose amparar en la ausencia de una norma secundaria que regule la forma de aplicar el mencionado derecho. Indicó que aquél debió haber establecido mecanismos o propuestas de solución a fin de eliminar los obstáculos que impiden el ejercicio efectivo de los derechos como lo exige la Convención Americana. De no atender de fondo la situación planteada, se estaría conculcando el derecho de los pueblos indígenas al acceso a la justicia, derecho que para ser real y efectivo, implica que se tomen en consideración sus especificidades, sobre todo de las condiciones de desigualdad que tradicionalmente han obstaculizado el pleno ejercicio de sus derechos, como lo refiere la jurisprudencia interamericana.

El Tribunal Electoral destacó que el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas, y los deberes de respeto a su identidad y cultura, así como el de establecer los mecanismos y eliminar los obstáculos para asegurar que sus integrantes gocen en la misma medida de los derechos reconocidos a toda persona, se encuentran previstos, expresa o

implícitamente, tanto en la Constitución federal mexicana y la Constitución de Michoacán, como por diversos instrumentos de carácter internacional, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Tales derechos constituyen el bloque de constitucionalidad, dentro del cual no existen jerarquías, por lo que su aplicación se debe alcanzar a través de criterios hermenéuticos específicos como el principio *pro personae*.

En este sentido, el Tribunal Electoral sostuvo que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas constituye el mecanismo que se erige a fin de alcanzar el respeto a la identidad de estos colectivos, así como para la preservación de sus culturas que constituyen un valor en un Estado pluricultural, como lo es el mexicano. Bajo una interpretación *pro personae*, dicho Tribunal estableció que dentro de las manifestaciones de este derecho se encuentra el autogobierno, que implica la facultad para elegir a sus representantes para el ejercicio de formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello procedimientos y prácticas tradicionales, que no deben apegarse estrictamente a los mecanismos establecidos tanto en la Constitución como en la legislación secundaria, aunque sí respetar los derechos humanos y los principios del sistema democrático, tales como el voto universal y secreto, y el fomento a la participación de las mujeres en la vida política. Adujo que el respeto a este derecho tiene la finalidad de fortalecer la participación y representación de estos grupos étnicos en la vida política del país, además de implicar un reconocimiento de los integrantes de las comunidades indígenas como sujetos con la capacidad de tomar decisiones sobre su vida social y ejercer sus derechos. Asimismo, aplicando los principios de interdependencia e indivisibilidad, estimó que el mencionado derecho sirve de mecanismo para potenciar la autonomía de las comunidades indígenas hacia otros ámbitos, tales como el social, político, económico, cultural y jurídico. En razón de su importancia, determinó que no existía duda de que la libre autodeterminación de los pueblos indígenas es un derecho humano indisponible y exigible ante las autoridades.

Por tanto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán objeto de la demanda, y determinó que los integrantes de la mencionada comunidad tienen el derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, siempre que se respetaran los derechos humanos y principios que rigen a la democracia. Para dar cumplimiento a la sentencia, el Tribunal Electoral ordenó que el Instituto Estatal Electoral de Michoacán debía tomar las medidas para comprobar

que la mayoría de los integrantes de la comunidad deseaban que las elecciones se instauraran conforme a sus usos y costumbres, y de estimar que existían las condiciones para celebrar los comicios, debía dar noticia al Congreso del Estado de Michoacán para que emitiera el decreto que determinara la fecha de la elección y de toma de posesión. Es dable señalar que con base en esta resolución, la comunidad de Cherán eligió meses después a los integrantes de lo que denominaron Consejo Mayor del Gobierno Comunal de Cherán.

En la presente sentencia, se invocó la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivada de los casos: *Yatama vs. Nicaragua*; *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*; *Godínez Cruz vs. Honduras*; *Hilaire, Constantine y Benjamín y Otros vs. Trinidad y Tobago*; *Cantos vs. Argentina*; *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*; *Bámaca Velázquez vs. Guatemala*; *Acevedo Buendía y otros vs. Perú*; y, *Radilla Pacheco vs. México*, así como en las opiniones consultivas OC-11/90 “Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos”, OC-9/87 “Garantías Judiciales en Estados de Emergencia”, OC-2/82 “El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” y OC-1/82 “Otros tratados sobre objeto de la función consultiva de la Corte”.

La sentencia se encuentra acompañada de un voto particular.

THE RIGHT TO SELF-DETERMINATION OF THE MEMBERS OF INDIGENOUS COMMUNITIES MAY NOT BE CONDITIONED TO SECONDARY LEGISLATION ESTABLISHING THE MECHANISMS TO MAKE IT EFFECTIVE

Synopsis: In the judgment presented next, the Superior Chamber of the Electoral Tribunal of the Federal Judicial Branch of Mexico decided on a claim for the protection of political-electoral rights of the citizen filed by several members of the indigenous Purépecha community of Cherán, against a decision issued by the Executive Council of the Electoral Institute of Michoacán. In this decision the latter declared its lack of jurisdiction to decide on the request filed by the indigenous group to elect its representatives at the local government through a procedure established according to their customs. The Electoral Institute reasoned its decision indicating that although a right to self-determination is recognized for indigenous peoples, the legislation does not contain the mechanisms to make it effective or a competent authority to address their petition. In addition, it defined itself as a pure legality organ, lacking authority to disregard the legislation to enforce the principles and rights of the Constitution and international treaties. It indicated that this derives from its function to promote the political life of the country through the

organization of elections characterized by the effectiveness of the principle of certainty, which imposes on the authority the obligation to make its decisions based on verifiable elements.

Based on the foregoing, the Electoral Tribunal sought to determine whether a right recognized in the Constitution or in international instruments is effective even when it has not been developed by legislation. For this purpose, it called to mind that in the interpretation of Article 1.1 of the American Convention on Human Rights, regarding the obligation to respect rights, the Inter-American Court of Human Rights has established that States have the obligation, on one hand, to respect the rights and freedoms recognized therein and, on the other hand, to ensure their free and full exercise to guarantee their true effectiveness. For this purpose, it must remove the obstacles that prevent their effective application. Similarly, the Inter-American Court has determined that international agreements such as the American Convention are not signed with the goal of establishing mutual benefits between States but to impose binding obligations on the authorities in favor of individuals, in the majority of the cases, despite of their nationality. In the specific case of indigenous communities, the Inter-American Court has indicated that in conformity with Articles 1.1 and 24 of the American Convention, the latter on the right to equality before the law, the States have the obligation to take actions aimed at guaranteeing that the members of those groups enjoy, in conditions of equality, the same rights as the rest of the population which is not in a disadvantaged position, for which it is necessary to take into consideration their specific characteristics.

Consequently, the Electoral Tribunal indicated that all authorities, whether judicial or not, are responsible for a series of obligations regarding human rights, namely: promoting, respecting, protecting and guaranteeing them; interpreting the standards on this matter with extensive criteria that entail the broadest protection, and applying them according to the principles of universality, indivisibility, interdependence and progressiveness. It argued that a fundamental right may not be conditioned to that legislative organs establish the standards to regulate its exercise, especially since the Constitution and international agreements must be understood as effective standards and not just programmatic norms. Based on these elements, it concluded that the Electoral Institute of Michoacán, by refusing to resolve the merits of the matter brought before it not only failed to fulfill its constitutional obligations but also prevented the exercise of the right to self-determination of indigenous peoples, as it was not acceptable to support it on the lack of a secondary law to regulate the way to apply this right. It indicated that said entity should have established mechanisms or proposed solutions to eliminate the obstacles that prevent the effective exercise of the rights, as required by the American Convention. Not addressing the merits

of the situation brought to its attention would violate the right of access to justice of the indigenous peoples, right which in order to be real and effective entails taking into consideration their specific characteristics, mainly the conditions of inequality that have traditionally prevented the full exercise of their rights, as indicated by the Inter-American jurisprudence.

The Electoral Tribunal noted that the right to self-determination of indigenous peoples, and the obligations to respect their identity and culture, as well as to establish the mechanisms and eliminate the obstacles to ensure that their members enjoy to the same extent the rights recognized to all persons, which are contemplated, expressly or implicitly, both in the Federal Mexican Constitution and the Constitution of Michoacán, as well as various international instruments such as the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and Convention number 169 of the International Labor Organization, Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries. These rights comprise the constitutional body of law, within which there are no hierarchies, therefore their application must be reached through certain specific hermeneutic criteria such as the pro personae principle.

In this regard, the Electoral Tribunal expressed that the right to self-determination of indigenous peoples is the mechanism established to achieve respect for the identity of those groups, as well as to preserve their cultures, which constitute a value in a multicultural State such as Mexico. Under a pro personae interpretation, the Court established that the expressions of this right include self-government, which entails the authority to elect their representative for the exercise of their own forms of internal government, following traditional procedures and practices, which must not strictly abide by the mechanisms established in the Constitution or in the legislation, although they must respect human rights and the principles of a democratic system, such as universal and secret vote, and promoting the participation of women in political life. It added that the respect for this right has the goal of strengthening the participation and representation of these ethnic groups in the political life of the country, apart from the recognition of the members of indigenous communities as legal persons with the capacity of making decisions on their social life and exercising their rights. Furthermore, applying the principles of interdependence and indivisibility, it deemed that the aforementioned right serves as a mechanism to strengthen the autonomy of indigenous communities towards other spheres, such as the social, political, economic, cultural and judicial spheres. Due to its importance, it determined that there was no doubt that the self-determination of indigenous people is an essential human right and enforceable before the authorities.

Consequently, the Superior Chamber of the Electoral Tribunal of the Federal Judicial Branch of Mexico revoked the decision of the Executive Council of the Electoral Institute of Michoacán subject to the claim, and determined that the members of the aforementioned community have the right to request the election of their own authorities, following their own norms, procedures and traditional practices, whilst respecting human rights and democratic principles. To enforce the judgment, the Electoral Tribunal ordered the Electoral Institute of Michoacán to take measures to ensure that the majority of the community members wished for the elections to be instated according to their customs, and to determine whether there were conditions to hold the elections, and notify the Congress of the State of Michoacán to issue the decree which determines the date of the election and to take office. It is worth noting that based on this ruling, several months after the community of Cherán elected the members of what they named the Main Board of the Communal Government of Cherán.

In this judgment reference was made to the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights derived from the following cases: Yatama v. Nicaragua; Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay; Godínez Cruz v. Honduras; Hilaire, Constantine and Benjamín et al. v. Trinidad y Tobago; Cantos v. Argentina; Velásquez Rodríguez v. Honduras; Bámaca Velázquez v. Guatemala; Acevedo Buendía et al. v. Peru; and, Radilla Pacheco v. Mexico, as well as from the advisory opinions OC-11/90 "Exceptions to the Exhaustion of Domestic Remedies," OC-9/87 "Judicial Guarantees in States of Emergency", OC-2/82 "The effect of reservations on the entry into force of the American Convention on Human Rights," and OC-1/82 "Other treaties subject to the consultative jurisdiction of the Court."

The judgment is accompanied by an individual opinion.

**SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
MÉXICO
JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: SUP-JDC-9167/2011
2 DE NOVIEMBRE DE 2011**

...

VISTOS, para resolver, los autos del expediente en el rubro indicado, integrado con motivo del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por varios ciudadanos integrantes de la comunidad indígena de Cherán,

cabecera del municipio del mismo nombre, en el Estado de Michoacán, contra el Acuerdo CG-38/2011 de nueve de septiembre de dos mil once emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por el que se da respuesta a la petición de la Comunidad Indígena de Cherán para celebrar elecciones bajo sus usos y costumbres, y

RESULTANDO

I. Antecedentes. De la narración de hechos efectuada en el escrito inicial, así como de las constancias que obran en autos se tiene lo siguiente:

a) Solicitud. El seis de junio de dos mil once, integrantes de la comunidad indígena de Cherán, Michoacán, presentaron escrito de petición ante el Instituto Electoral de Michoacán, para celebrar elecciones bajo sus usos y costumbres, así como hacer del conocimiento que, en asamblea general de primero de junio de dos mil once, se acordó no participar ni permitir el proceso electoral ordinario de este año, en el que habrán de elegirse Gobernador, Diputados y Ayuntamientos de esa entidad federativa.

b) Determinación del instituto electoral local. El nueve de septiembre de dos mil once, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán emitió el acuerdo CG-38/2011, mediante el cual estableció:

Único. El Instituto Electoral de Michoacán carece de atribuciones para resolver sobre la celebración de elecciones bajo el principio de los usos y costumbres en los términos que lo solicita la Comunidad Indígena de Cherán.

...

c) Medio de impugnación. Disconformes con dicha determinación, el quince de septiembre dos mil once, Rosalva Durán Campos y otros ciudadanos por su propio derecho, ostentándose como integrantes de la comunidad indígena de Cherán, en el Estado de Michoacán, promovieron acción *per saltum* ante la responsable, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

d) Remisión de la demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y sus anexos. El diecinueve de septiembre de dos mil once, la demanda y sus anexos fueron recibidos en la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta

Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en la ciudad de Toluca de Lerdo, Estado de México, en la cual se acordó integrar el expediente ST-JDC-187/2011.

II. Acuerdo de Sala Regional. El veintiuno de septiembre de dos mil once, los magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en la ciudad de Toluca de Lerdo, Estado de México, de este Tribunal Electoral, en el expediente ST-JDC-187/2011 acordaron:

PRIMERO. Esta Sala Regional Toluca, correspondiente a la V circunscripción plurinominal electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, solicita de la Sala Superior de este órgano jurisdiccional el ejercicio de la facultad de atracción del juicio ciudadano ST-JDC-187/2011.

...

IV. Resolución en la facultad de atracción. Mediante acuerdo de veinticuatro de septiembre de dos mil once, por mayoría de votos, los integrantes de la Sala Superior emitieron resolución en el expediente SUP-SFA-35/2011 y al efecto determinaron:

PRIMERO. No es procedente la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción de la Sala Superior, planteada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación...

SEGUNDO. Es competente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano...

...

V. Admisión y cierre de instrucción. ...

C O N S I D E R A N D O

...

TERCERO. Procedencia. Previamente debe tenerse presente que, en términos de lo preceptuado en el artículo 4º, párrafo primero, de la Constitución federal, se establece que, en la ley, se debe garantizar a los integrantes de los pueblos indígenas “el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”, lo cual, aunado a lo dispuesto en el artículo 17, párrafos segundo y tercero, de la propia Constitución, por cuanto a que los tribunales deben estar expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes,

emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, así como el que se garantizará la independencia judicial y la plena ejecución de sus resoluciones, obligan a esta Sala Superior a tener un mayor celo en la aplicación de las causales de improcedencia que se prevén expresamente en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y las que derivan de la normativa aplicable en la materia.

Esta última conclusión se apunta porque los integrantes de dichas comunidades deben tener un acceso a la jurisdicción del Estado real, no virtual, formal o teórica, si fuera el caso de que indebidamente se prescindiera de sus particulares condiciones, por lo que se debe dispensar una justicia en la que se puedan defender en forma real y no retórica, sin que se interpongan impedimentos procesales por los que se prescinda de sus particulares circunstancias, ya que la efectividad de la administración de justicia debe traducirse en un actuar que sustraiga al ciudadano de esas comunidades de una resolución o sentencia alejada de formalismos exagerados e innecesarios, para que, en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida materialmente o en el fondo el problema planteado. De esta manera, una intelección cabal del enunciado constitucional “efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”, derivada de una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones citadas, debe entenderse como el derecho de los ciudadanos a lo siguiente: a) La obtención de una sentencia de los órganos jurisdiccionales del Estado; b) La real resolución del problema planteado; c) La motivación y fundamentación de dicha decisión jurisdiccional, y d) La ejecución de la sentencia judicial.

...

Conforme a los criterios precedentes, la demanda se encuentra firmada por dos mil trescientos doce ciudadanos, tal y como consta en las listas correspondientes que corren agregadas en autos de la foja 53 a la 200 del cuaderno principal del expediente en que se actúa.

Lo anterior, en virtud de que ha sido criterio de este órgano jurisdiccional que tratándose de integrantes de pueblos y comunidades indígenas, las normas procesales, especialmente aquellas que imponen determinadas cargas, deben interpretarse de la forma que resulte más favorable a las comunidades indígenas, pues el artículo 2o, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

garantiza a los pueblos indígenas, el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, para lo cual, el juzgador debe atender primordialmente a la necesidad de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de las comunidades indígenas y de los sujetos que las conforman, por sus particulares condiciones de desigualdad, facilitándoles el acceso a la tutela judicial para que ésta sea efectiva.

Dicho criterio se encuentra contenido en la tesis XLVII/2002 visible en las páginas 1536 y 1537 de la *Compilación 1997-2010: Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, tomo II Tesis, volumen 2, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es: "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS PROCESALES DEBE HACERSE DE LA FORMA QUE LES SEA MÁS FAVORABLE".

...

c) Legitimación. La legitimación en la causa consiste en la identidad y calidad de la persona física o moral que promueve, con una de las autorizadas por la ley para combatir el tipo de actos o resoluciones reclamadas, por lo que tal legitimación es condición para que pueda proferirse sentencia de fondo.

...

Asimismo, los promoventes enderezan su acción sobre la base de afirmar ser residentes en el aludido municipio y formar parte de la comunidad indígena respectiva y exigen el respeto de sus tradiciones y normas consuetudinarias para la elección de sus autoridades municipales, lo cual es suficiente para considerarlos como ciudadanos integrantes de dicha comunidad indígena, pues conforme al artículo 2o, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la conciencia de su identidad indígena es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

...

En los artículos 3, 4, 9 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se ha contemplado que para el ejercicio del derecho de libre determinación, dichos pueblos tienen el derecho colectivo e individual a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, comprendido el derecho a identificarse a sí mismos como indígenas y a ser

reconocidos como tales. De este derecho fundamental a la libre determinación se desprenden dos derechos centrales:

1. El reconocimiento de los sistemas normativos de los pueblos indígenas, sus instituciones y autoridades propias, así como el correspondiente ejercicio de la jurisdicción por parte de las autoridades indígenas, como se reconoce en el artículo 2o, apartado A, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y,
2. El derecho fundamental de que las personas o las comunidades se autoadscriban como miembros de pueblos indígenas, lo cual entraña consecuencias jurídicas sumamente importantes para el efectivo acceso a la justicia para los indígenas (artículo 2o, tercer párrafo y apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

En ese sentido, la autoadscripción es la declaración de voluntad de personas (individual) o comunidades (colectiva) que, teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden identificarse como miembros de un pueblo indígena y que se identifica como tal.

Así, la autoadscripción se entiende como un derecho fundamental consistente en el reconocimiento que realiza una persona en el sentido de pertenecer a un pueblo o comunidad indígena, con base en sus propias concepciones.

La función de la autoadscripción es muy relevante, pues funge como medio para exigir los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Esto es así, porque el ejercicio de éste derecho trae aparejada una serie de derechos y obligaciones del Estado hacia el individuo o colectividad, del pueblo indígena hacia sus miembros y también de las personas hacia su pueblo.

Por tanto, el criterio fundamental para determinar si una persona es integrante o forma parte de un pueblo o comunidad indígena consiste en el derecho a la autoadscripción, es decir, la facultad de grupos e individuos de identificarse con alguno de los pueblos indígenas y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan, lo que a su vez implica derechos o medidas diferenciadas, lo cual tiene su base última en el reconocimiento respeto de la dignidad de las personas, pues el individuo mismo puede y debe definir su adjudicación étnico-cultural.

Tal situación se encuentra reconocida tanto en la Constitución mexicana, la cual indica que *"la conciencia de identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas"*, así como el artículo 1, apartado 2 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de dicho organismo internacional el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el cual fue ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno, conforme al cual se establece *"la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio."*

Por ende, en principio, es suficiente con que los promoventes del presente medio de impugnación se identifiquen y autoadscriban como indígenas integrantes de la comunidad de Cherán, tal y como manifiestan en la parte final de la página dieciséis de su escrito de demanda, para que se les tenga y considere como tales con todas las consecuencias jurídicas que ello implique, de tal manera que en todo caso, a quien afirme lo contrario, corresponde aportar los medios de prueba atinentes, en términos de lo establecido en el artículo 15, apartado 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, máxime que el carácter de indígenas de los ciudadanos en forma alguna se encuentra controvertida, en términos de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo citado.

Robustece lo anterior, el criterio reiterado por esta Sala Superior conforme al cual la interpretación sistemática de los artículos 2o., apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 4, apartado 1 y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación conduce a considerar que en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, que planteen el menoscabo o detrimento de su autonomía para elegir a sus autoridades o representantes por el sistema de usos y costumbres, el juzgador debe analizar la legitimación activa de manera flexible por las

particularidades que revisten esos grupos o comunidades, y las posibilidades jurídicas o fácticas que tengan sus integrantes para allegarse de los elementos necesarios para acreditarla, debiendo evitar en lo posible, exigir requisitos o medidas que son propias del sistema ordinario de acceso a la jurisdicción electoral, que puedan impedir la impartición de justicia y el ejercicio de algún derecho o su reconocimiento en favor de los mencionados grupos o comunidades.

El criterio anterior se encuentra contenido en la tesis XX/2008 consultable en las páginas 364 a 366 en la *Compilación 1997-2010: Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, tomo *Jurisprudencia*, volumen 1, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE POR LAS PARTICULARIDADES DE SUS INTEGRANTES".

En ese orden de ideas, si los ciudadanos en cuestión afirman ser ciudadanos e integrantes de la comunidad indígena de Cherán y, tal situación, no se encuentra controvertida y, mucho menos, existe en autos constancia alguna de la cual se pueda advertir, así sea indiciariamente, la falsedad de alguna de estas afirmaciones, entonces es válido estimar que la legitimación de los ciudadanos que firman la demanda del presente juicio se encuentra acreditada.

...

CUARTO. Acto impugnado. El acuerdo materia de litis es del tenor siguiente:

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.

...

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Que por disposición del artículo 113, fracción XXXIII del Código Electoral de Estado de Michoacán, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, tiene, entre otras atribuciones, la de desahogar las dudas que se presenten sobre la aplicación e interpretación del código y resolver los casos no previstos en el mismo.

SEGUNDO. Que los pueblos indígenas gozan de los derechos contenidos en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados, Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales, como lo dispone el diverso 1º de ese ordenamiento legal toda vez que no deben estar sometidos a ninguna forma de discriminación, deben tener la capacidad para participar plenamente en la vida pública, y a mantener sus identidades, lenguas y modos de vida distintos.

En ese contexto jurídico encontramos el derecho de las comunidades indígenas a la libre determinación, dentro del cual se ubica a los derechos políticos; lo cual se explica a partir de que, esa prerrogativa se traduce en la facultad de ejercer su autodeterminación al interior de los estados es decir, su autonomía.

...

De esa manera, el estado mexicano se obliga a reconocer la integridad de la organización política de los pueblos indígenas a través del respeto a la forma de elección de sus autoridades y a las formas de gobernarse a sí mismo; con lo cual se entiende que serán los estados los que decidirán, en el marco constitucional vigente, el nivel de gobierno que tendrán las autoridades indígenas.

...

TERCERO. Que no basta que se tenga un derecho consignado en el orden jurídico, si no que se hace necesario contar con los mecanismos para su ejercicio y con autoridades competentes ante las cuáles se hará efectivo.

Que el Instituto Electoral de Michoacán, por disposición de los numerales 116, fracción IV, incisos b), c) e I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 98 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, 100 y 101 del Código Electoral local, disponen que Estado, los ciudadanos y los partidos políticos son corresponsables en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

...

Así, es el responsable de la función estatal de organizar las elecciones, debiendo sujetar sus actividades a los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, independencia, equidad y profesionalismo; por tanto, al ser un órgano de legalidad, *carece de facultades para aplicar el control de convencionalidad, a que refiere el artículo*

1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es decir aplicar tratados internacionales, en los términos que lo proponen los peticionarios;

...

Entonces, esa función se rige, entre otros, por el principio de certeza, que obliga a la autoridad a tomar sus decisiones con base en elementos verificables, corroborables y, por ello inobjetables en otras palabras, debe ser entendido como las condiciones mediante las cuales los participantes en el proceso electoral tienen el conocimiento de las reglas de organización de la elección, así como sus resultados son seguros y claros; esto es, confiables, transparentes y verificables como así se ha sostenido en la jurisprudencia de rubro *“FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES; PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.”*¹

...

Que, en consecuencia al ser el Instituto Electoral de Michoacán un órgano de legalidad, *no tiene facultades para ejercer ese tipo de desconroles constitucionales*, según se desglosa de 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; 101, 111 y 113 del Código Electoral del Estado de Michoacán, en donde se señalan las atribuciones de este órgano electoral y, que fueron previstas atendiendo a la naturaleza y características que deben de poseer las autoridades electorales, en cuanto son responsables del desarrollo de un proceso electoral confiable y transparente.

CUARTO. Que el Instituto Electoral de Michoacán *no tiene atribuciones para desaplicar una norma electoral, en este caso el Código Electoral del Estado de Michoacán*, atendiendo a que es un órgano de legalidad.

...

Por lo anteriormente fundado y motivado, este Consejo General emite el siguiente:

ACUERDO:

ÚNICO. El instituto Electoral de Michoacán carece de atribuciones para resolver sobre la celebración de elecciones bajo el principio de los usos y costumbres en los términos que lo solicita la Comunidad Indígena de Cherán.

¹ ...

...

QUINTO. Agravios. En su escrito de demanda, los demandantes manifiestan lo siguiente:

AGRAVIOS.

ÚNICO. El acto impugnado, consistente en el “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”, de fecha 09 nueve de septiembre del 2011, con número de acuerdo CG-38/2011, emitido por el Instituto Electoral de Michoacán viola en nuestro perjuicio los artículos 1o, 2o y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos atendiendo a las siguientes consideraciones:

PRIMERA CONSIDERACIÓN. El artículo 2o de la Constitución federal, que es la norma de la Carta Magna que garantiza derechos a los pueblos indígenas, señala en su apartado A, fracción VIII lo siguiente:

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

[...]

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

En concatenación con lo anterior, el artículo 17 de la Carta Magna señala en su párrafo segundo:

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

En relación con ello cabe señalar que los que aquí promovemos acudimos ante el Instituto Electoral de Michoacán para hacerle del conocimiento la problemática que se vive en nuestra Comunidad indígena, y para solicitarle que se respetara nuestro derecho .histórico a decidir mediante usos y costumbres la forma como habremos de

designar a nuestras autoridades municipales y a organizarlas conforme a nuestras prácticas tradicionales, siendo que dicho Instituto es el órgano estatal encargado de la organización de los comicios electorales en el Estado de Michoacán de Ocampo; sin embargo, al tomar el acuerdo de que carece de atribuciones para resolver la cuestión planteada, el Instituto Electoral de Michoacán contraviene lo dispuesto en los artículos constitucionales antes citados toda vez que, el acceso a la justicia del Estado por parte de los pueblos indígenas debe ser real y material, lo que se traduce en la obligación de las autoridades de dar una solución de fondo a la problemática que se le presenta, cosa que no ocurrió en el caso que nos ocupa puesto que el Instituto señalado se limitó a declararse incompetente sin generar ninguna acción tendiente a que los que integramos la Comunidad indígena de San Francisco Cherán lográramos un acceso efectivo a la justicia del Estado, traducido en que se diera respuesta a nuestra solicitud.

...

SEGUNDA CONSIDERACIÓN.- El artículo 2o constitucional, apartado A, señala en sus fracciones I y II lo siguiente:

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

[...]

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

[...]

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

Mientras que el artículo 1º constitucional señala:

[...]

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Como de lo anterior se desprende el texto constitucional reconoce la libre determinación de los pueblos indígenas y también garantiza el derecho que tienen éstos para elegir a sus autoridades de acuerdo a sus procedimientos y prácticas tradicionales. En consecuencia la demanda de la comunidad purépecha a la que pertenecemos está en consonancia con la Constitución federal.

Por otra parte, del contenido del artículo primero, especialmente del párrafo antes citado, mismo que señala que *todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*, y aplicado al caso concreto que nos ocupa, se desprende que cualquier autoridad, incluido el Instituto Electoral de Michoacán, aún y cuando no se trate de un órgano de constitucionalidad tal y como lo señaló en el acto que aquí se impugna, está obligado a promover, respetar, proteger y garantizar el derecho humano contenido en el artículo segundo constitucional de decidir nuestras formas internas, en cuanto comunidad indígena, de convivencia y organización política, social y cultural, así como a elegir de acuerdo con nuestras normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de nuestras formas de gobierno interno, y por tanto la petición de nuestra comunidad está plenamente justificada y apegada a los mandatos constitucionales, norma suprema de nuestro país.

...

De tal forma, que nuestro derecho a elegir a nuestras autoridades municipales por usos y costumbres y a organizarlas conforme a nuestras prácticas tradicionales debe de ubicarse no sólo en el marco de los preceptos Constitucionales, sino también dentro de los derechos de libre determinación que tenemos garantizados todos los pueblos indígenas en distintos ordenamientos jurídicos a nivel internacional, siendo de trascendencia el artículo 1o del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, así como del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que disponen:

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

Cabe señalar que el Estado Mexicano firmó la adhesión a los dos Pactos en 1981.

No obstante, los documentos legales más importantes en la materia son el Convenio Núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado en el seno de la Organización Internacional del Trabajo en 1989 y ratificado por el Estado Mexicano en 1990, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada en 2007. Estos dos cuerpos legales amplían y detallan los alcances y limitaciones de los derechos de libre determinación de los pueblos indígenas, específicamente los de participación política.

...

Este catálogo de derechos para los pueblos indígenas fue ampliado con la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007. Desde el principio este nuevo ordenamiento jurídico establece claramente una posición aún más favorable para los pueblos indígenas...

...

En virtud de lo anteriormente planteado, y atendiendo a que derivado de la reforma constitucional hecha al artículo 1o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las normas de derecho internacional son parte del marco normativo de nuestro país, esta H. Autoridad deberá considerar al momento de que dicte resolución los antecedentes y la jurisprudencia generada a nivel Internacional por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Dicho antecedente viene a ser el conocido caso YATAMA contra el Estado Nicaragüense por violar derechos políticos de los candidatos a elecciones municipales de esa organización política indígena de carácter regional. La Corte resolvió a favor de la organización YATAMA mediante una votación por mayoría de votos de siete contra uno, resaltando los siguientes puntos:

[...]

2. El Estado violó el derecho a las garantías judiciales consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de los candidatos propuestos por YATAMA para participar en las elecciones municipales de 2000, en los términos de los párrafos 147 a 164 de la presente Sentencia.

Disiente el Juez *ad hoc* Montiel Arguello.

3. El Estado violó el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de los candidatos propuestos por YATAMA para participar en las elecciones municipales de 2000, en los términos de los párrafos 165 a 176 de la presente Sentencia.

Disiente el Juez *ad hoc* Montiel Arguello.

4. El Estado violó los derechos políticos y el derecho a la igualdad ante la ley consagrados en los artículos 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de los candidatos propuestos por YATAMA para participar en las elecciones municipales de 2000, en los términos de los párrafos 201 a 229 de la presente Sentencia.

Disiente el Juez *ad hoc* Montiel Arguello.

9. El Estado debe adoptar, dentro de un plazo razonable, las medidas legislativas necesarias para establecer un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita controlar las decisiones del Consejo Supremo Electoral que afecten derechos humanos, tales como los derechos políticos, con observancia de las garantías legales y convencionales respectivas, y derogar las normas que impidan la interposición de ese recurso, en los términos de los párrafos 254 y 255 de la presente Sentencia.

Disiente el Juez *ad hoc* Montiel Argüello.

[...]

11. El Estado debe reformar la regulación de los requisitos dispuestos en la Ley Electoral No. 331 de 2000 declarados violatorios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas puedan participar en los procesos electorales en forma efectiva y tomando en cuenta sus tradiciones, usos y costumbres, en los términos del párrafo 259 de la presente Sentencia.

Otra fuente de particular interés son las recomendaciones que los relatores especiales sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas de la Organización de las Naciones Unidas han hecho. En el estudio denominado *El reconocimiento legal y vigencia de los sistemas normativos indígenas en*

México, por ejemplo, el anterior relator especial Rodolfo Stavenhagen en uno de sus informes sobre la situación en México señaló:

Los pueblos indígenas reclaman decidida y persistente el reconocimiento de sus culturas y sistemas jurídicos consuetudinarios en la administración de la justicia. Se ha señalado que el no reconocimiento de los usos y leyes consuetudinarias autóctonas es indicio de la existencia de violaciones de derechos humanos que lleva abusos en el sistema de administración de justicia. El no reconocimiento del derecho indígena forma parte de la negación de las identidades, sociedades y culturas indígenas por parte de los Estados coloniales y poscoloniales, y es una de las dificultades con que tropiezan los Estados modernos para reconocer su propia identidad multicultural. En muchos países la concepción monista del derecho nacional impide el debido reconocimiento de las tradiciones jurídicas plurales y conduce a la subordinación de los sistemas jurídicos consuetudinarios a una sola norma jurídica oficial. En esas circunstancias, las tradiciones jurídicas no oficiales apenas han sobrevivido o se han hecho clandestinas. Aunque en los tribunales se ofrece seguridad jurídica en el marco de un solo sistema judicial oficial, los pueblos indígenas, cuyo propio concepto de legalidad se ignora, sufren inseguridad jurídica en el sistema oficial y sus prácticas jurídicas suelen ser criminalizadas. En vista de la discriminación que existe en los sistemas judiciales nacionales, no es de extrañar que muchos pueblos indígenas desconfíen de éstos y que reivindiquen un mayor control de los asuntos familiares, civiles y penales. Ello refleja diversas cuestiones relativas al autogobierno y a la libre.

Por su parte el Mecanismo de Expertos sobre Derechos Indígenas de las Naciones Unidas (17 de mayo de 2010. A/HRC/EMRIP/2010/2), ha señalado en el Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, que:

62. Las comunidades indígenas siguen manteniendo y adaptando los procesos e instituciones de decisión de una manera dinámica, como lo demuestra la participación de sectores más amplios de la comunidad, como las mujeres y los líderes juveniles. Cabe señalar, sin embargo, que si bien ciertos cambios como la incorporación de las normas de votación son a veces voluntarios, en muchos casos no obedecen a una elección sino a influencias externas, provenientes, por ejemplo, del Estado y de otros factores. Sin embargo, los pueblos indígenas siguen adaptando sus procesos para encontrar soluciones viables. Por ejemplo, en general los procesos de decisión tradicionales han sido reemplazados en la actualidad por sistemas electorales de selección de los dirigentes tradicionales y de adopción de decisiones internas, prácticas que en algún momento se consideraron

culturalmente ajenas a muchos pueblos indígenas. En muchos sentidos, la votación individualiza los procesos de decisión y les pone atajos; a menudo puede ser más limitada que los procedimientos tradicionales en la manera de tratar la disensión y los intereses de las minorías dentro de una comunidad y, por lo tanto, puede no favorecer su cohesión. Con todo, muchas comunidades indígenas han logrado integrar elementos y principios fundamentales de los sistemas tradicionales de adopción de decisiones en los sistemas electorales modernos, manteniendo así aspectos importantes de los procesos de decisión internos en las estructuras electorales más contemporáneas.

...

Por todo lo anteriormente expuesto acudimos ante esta H. Autoridad para impugnar el “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”, de fecha 09 nueve de septiembre del 2011, con número de acuerdo CG-38/2011, emitido por el Instituto Electoral de Michoacán, y solicitamos se nos reconozca en cuanto integrantes de la Comunidad Indígena de San Francisco Cherán, en términos de los artículos 1o y 2o constitucional así como los demás preceptos legales nacionales e internacionales aludidos en el presente escrito, nuestro derecho a elegir representantes municipales conforme a los usos y costumbres de nuestra comunidad indígena.

...

SEXTO. Litis.

...

En esas condiciones la litis en el presente asunto se constriñe a determinar si la comunidad indígena Cherán tiene derecho a elegir a sus autoridades o representantes conforme a sus usos y costumbres, a pesar de la inexistencia de un procedimiento en la normatividad local para garantizar el ejercicio de ese derecho.

...

OCTAVO. Los agravios son **fundados** y suficientes para revocar el acuerdo impugnado, en aplicación de la suplencia de la queja.

Esto es así, porque el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán se limitó a manifestar que no era posible atender la petición de seis de julio de dos mil once, pues la

ley secundaria no establece un procedimiento para ello y, por tanto, dicho consejo carece de atribuciones para resolver tal petición.

Al respecto, debe considerarse que la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de junio de dos mil once establece una serie de normas jurídicas que todas las autoridades (jurisdiccionales o no) tienen el deber de observar en la interpretación y aplicación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales correspondientes.

Dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación, acorde con el artículo primero transitorio del Decreto correspondiente, por lo que es claro que al resolver en torno a la petición formulada, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán tenía el deber de atender a lo dispuesto en el artículo 1º constitucional en relación con lo dispuesto en los artículo 2o de la Carta Magna; 1, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 5, apartado b), 6 y 8 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Convenio, así como 4, 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

...

En ese sentido, conforme a la reforma constitucional todas las autoridades (jurisdiccionales o no) se encuentran obligadas a: 1) promover, respetar, proteger y garantizar ese derecho; 2) interpretar las normas que conforman el marco jurídico que lo rige con un criterio extensivo y, 3) aplicarlas acorde con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad, en término del artículo 1o constitucional.

Sin embargo, del análisis exhaustivo del acuerdo impugnado en forma alguna se advierte que la autoridad haya realizado una interpretación con un criterio extensivo o buscando la protección más amplia del derecho de autogobierno que le asiste a la comunidad indígena de Cherán, a pesar de que nuestra Ley Fundamental determina que toda interpretación y la correlativa aplicación de los derechos humanos debe ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio.

Tampoco se advierte que la autoridad haya cumplido con sus obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover tal derecho, sino todo lo contrario.

En efecto, la autoridad lejos de respetar ese derecho, esto es, no adoptar medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir el acceso a ese derecho, precisamente obstaculizó e impidió su ejercicio al estimar que la petición no podía ser atendida por la inexistencia de una ley secundaria.

De igual forma, la autoridad omitió garantizar el derecho al autogobierno, pues a pesar de que los promoventes no podían poner en práctica de manera plena su derecho, la responsable simplemente se limitó a manifestar que carecía de atribuciones para resolver la petición, con lo cual es claro que omitió establecer mecanismos o propuestas de solución.

También incumplió su obligación de promover el derecho que asiste a los promoventes, esto es, de adoptar las medidas administrativas apropiadas, pues la autoridad estaba en aptitud de formular una consulta a efecto de establecer si era voluntad de la mayoría de los miembros de la comunidad indígena adoptar el sistema de elección por usos y costumbres e informar del resultado al Congreso del Estado.

En ese orden de ideas, al considerar que no existía un procedimiento para atender la petición es claro que la autoridad omitió cumplir con las obligaciones establecidas en la reforma constitucional referida.

Como se advierte, la responsable lejos de cumplir con alguno de los deberes u obligaciones que la Constitución le impone en materia de derechos humanos, simplemente justifica su actuación sobre la base de la inexistencia de un procedimiento específico y concreto para atender su petición

En virtud de lo anterior, lo procedente es revocar el acuerdo impugnado.

...

El artículo 2, apartado A, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce como derechos de las colectividades indígenas y de los individuos quienes las integran, como garantía específica tendiente a conseguir su acceso pleno a la jurisdicción estatal, que en todos los juicios y procedimientos en los cuales sean parte, individual o colectivamente, a tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, con respecto a los preceptos de la propia Ley Fundamental.

El mandato en cuestión se encuentra igualmente establecido en los artículos 14, fracción VI de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y 10 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

Por su parte, en consonancia con lo anterior, en términos del artículo 8, apartado 1 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, cuando se aplique la legislación nacional (en este caso, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral) a los pueblos indígenas (y sus integrantes) deben tomarse en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

El mandato en comento se traduce en el deber del órgano judicial o jurisdiccional competente para conocer y resolver de la controversia en la cual formen parte los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas (individual o colectivamente) de interpretar las disposiciones constitucionales y legales que rigen el proceso contencioso y la materia sustantiva del litigio, con especial consideración de las normas consuetudinarias indígenas del caso y de las particulares condiciones o cualidades culturales del pueblo o comunidad de que se trate, mismas que comprenden los modos de vida y costumbres, los conocimientos y el grado de desarrollo artístico, científico o industrial de un determinado conglomerado humano socialmente cohesionado, que les identifica entre sí y les permite autoadscribirse como miembros de ese grupo social.

...

Ello en virtud, de que el derecho de acceso pleno a la justicia por parte de los pueblos, comunidades e individuos indígenas tiene como finalidad atender en última instancia a las condiciones fácticas en que se hallan los indígenas, y que tradicionalmente han obstaculizado el ejercicio de sus derechos individuales y ciudadanos, en particular el de acceso a la justicia impartida por el aparato estatal.

Asimismo, esta Sala Superior ha determinado que una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones contenidas en el artículo 2, apartado A de la Constitución General, en conexión con el sistema democrático implementado en la Carta Magna y con el sistema de garantías individuales y sociales tuteladas por la misma, desarrollados, entre otros, en los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 24, 25, 26, 27, 35, 39, 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 123 de la Ley Fundamental, conduce a sostener que los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, así como a sus integrantes, no constituyen meras concreciones normativas derivadas del valor intrínseco que el Poder Revisor de la

Constitución confiere a diversas expresiones de la idiosincrasia indígena como vértice del carácter pluricultural que distingue a la Nación mexicana, sino que cumplen una función complementadora del reconocimiento igualitario de un sistema de derechos al que una sociedad mínimamente justa no puede renunciar.

En efecto, las disposiciones constitucionales e internacionales de mérito parten de la aceptación consistente en que, por diferentes causas y razones, las condiciones precarias en las que subsisten los indígenas en nuestro país se deben, entre otros motivos, a que las garantías individuales de las que goza todo sujeto no han sido suficientes para un adecuado desarrollo individual y colectivo de estos grupos, examen del cual se ha derivado un necesario reforzamiento de esa situación igualitaria de todos los individuos con un reconocimiento más general y previo de las situaciones y características que identifican y dan sentido a estas colectividades y sus miembros.

Acorde con lo expuesto, los derechos de corte fundamental reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, así como sus integrantes, constituyen medidas que procuran beneficiar directa e indirectamente a estos conglomerados de la sociedad mexicana, a través de una clara diferenciación de trato que redunde en una mayor igualdad, por considerarse que se encuentran en una grave situación de desigualdad y desamparo con el resto de la población, precisamente porque no se han tomado en cuenta sus particulares concepciones del uso y explotación de la tierra, sus procesos de producción, sus tradiciones y costumbres, los entramados sociales y políticos que les son propios, aspectos que han redundado en ciertas relaciones de sometimiento, discriminación y miseria.

Desde esta óptica, queda claro que la incorporación constitucional de derechos a estos sujetos no equivale a pretender crear un ámbito jurídico propio y exclusivo de la realidad indígena, desvinculado del ordenamiento jurídico general, ni perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades propias de los viejos colonialismos.

Por el contrario, tales derechos forman parte de dicho ordenamiento, como mecanismos específicos de defensa de los derechos a la libertad de pensamiento y expresión, a la libertad de formas de vida y maneras de vivir, así como a la libertad de creación, mantenimiento y desarrollo de culturas, contempladas en el artículo 27, apartado 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo basamento último, se encuentra en la especial consideración que el ordenamiento tiene para con la

dignidad humana, como valor imprescindible sobre el que se ha de sustentar cualquier sociedad que pretenda dotar de legitimidad a las normas jurídicas que le rigen, derivado de la cláusula general del artículo 39 de la Constitución Federal, así como del reconocimiento genérico a la personalidad jurídica y dignidad de todo ser humano, previsto en los artículos 16, apartado 1, del pacto recién invocado, 3 y 11, apartado 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por tanto, el acceso pleno a la justicia estatal por parte de los pueblos, comunidades e individuos indígenas no se limita a la erradicación de los obstáculos técnicos o económicos, sino también aquellas circunstancias temporales, geográficas, sociales y culturales que tradicionalmente han generado en la población indígena una situación de discriminación jurídica, que a su vez ha evitado u obstaculizado que dicha población solucione sus problemas acudiendo a los tribunales o que lo hagan en condiciones realmente equitativas, más allá de la igualdad formal.

De ahí que este tribunal ha establecido que este derecho reviste los alcances de principio normativo de rango constitucional por cuanto constituye una norma que expresa y tutela valores superiores del orden jurídico, la cual define un tipo de pauta que no se reduce a una hipótesis particular o a determinados supuestos de hechos concretos, sino que más bien contiene la obligación de perseguir determinados fines, en concreto, la eliminación de toda circunstancia fáctica que impida o inhiba el acceso completo o cabal de las colectividades indígenas y de sus miembros a los tribunales de justicia, el cual abarca toda clase de tribunales y procedimientos jurisdiccionales, pues la Carta Magna no lo limita a una materia en específico ni prevé excepciones a los alcances del derecho-principio de garantizar el acceso pleno de los indígenas a la jurisdicción estatal.

...

En virtud de lo anterior, en aplicación directa de la fracción VIII del apartado A del artículo 2o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Sala Superior, en plenitud de jurisdicción, considera necesario conocer y resolver, lo que en derecho proceda, la petición atinente, porque sólo de esa manera se resolverá el fondo de la cuestión planteada.

...

Tal situación se encuentra reconocida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de dicho organismo internacional el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entre sus disposiciones se encuentran las siguientes:

- 1) La responsabilidad (de los gobiernos) de desarrollar una acción coordinada y sistemática para la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, que debe incluir medidas que: a) aseguren a sus integrantes gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorgue a los demás miembros de la población, b) promuevan la plena efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales, con pleno respeto a su identidad social y cultural, sus tradiciones y costumbres, y sus instituciones, y c) ayuden a sus miembros a eliminar las diferencias socioeconómicas existentes respecto del resto de la población (artículo 2);
- 2) La obligación de adoptar las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las persona, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos indígenas (artículo 4, apartado 1), y
- 3) Las colectividades indígenas deben tener protección con la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, personalmente o por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de semejantes derechos, e incluso, deben tomarse las medidas para garantizar que los indígenas puedan comprender y hacerse comprender en procesos legales, mediante la facilitación si fuere necesario, de intérpretes u otros medios eficaces (artículo 12).

En aplicación de lo anterior, de las disposiciones del convenio citado se tiene que, en consonancia con la función y naturaleza de los derechos de las colectividades indígenas y de sus miembros, es indispensable la adopción o implementación de medidas especiales que permitan a estos sujetos, en condiciones de igualdad real respecto de los demás, la tutela judicial completa y efectiva de sus intereses jurídicamente relevantes en aquellos casos en los cuales consideren que han sido violados o desconocidos, para lo cual se torna necesario eliminar los obstáculos fácticos que imposibiliten o inhiban en cualquier

forma el acceso a los tribunales de justicia y el dictado de resoluciones prontas, completas e imparciales, como está garantizado para todos gobernado en el ordenamiento jurídico mexicano.

Tales medidas especiales deben ser idóneas, objetivas y proporcionales para la consecución del fin a saber, la eliminación del obstáculo o barrera que se advierta y, en última instancia, a que los indígenas consigan un acceso real, efectivo, a la jurisdicción estatal.

También es acorde con el deber de garante de los derechos fundamentales que el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos atribuye a los Estados partes de este instrumento internacional, entre los cuales se encuentran el mexicano, al haber sido suscrito por el Ejecutivo de la Unión y después aprobado por la Cámara de Senadores (la aprobación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de mil novecientos ochenta y uno, en tanto que la promulgación se publicó el siete de mayo del mismo año), en los términos en que ha sido interpretada dicha disposición por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Del precepto citado la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha derivado dos obligaciones fundamentales para los estados partes del convenio. La primera, consistente en respetar los derechos y libertades reconocidas en la convención, en tanto se trata de esferas individuales que el poder público no puede vulnerar o en las cuales sólo se puede penetrar de manera limitada. A su vez, la segunda obligación es la de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la convención a toda persona sujeta a su jurisdicción, deber que *"no se agota en la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos"* (caso Velázquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafos 165 a 167, y caso Godínez Cruz. Sentencia de 20 de enero de 1989, párrafos 174 a 176).

En posteriores resoluciones, el organismo jurisdiccional interamericano precisaría que el deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la convención, *"implica la obligación del Estado de tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la convención reconoce. Por consiguiente, la*

tolerancia del Estado a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, constituye una violación del artículo 1.1 de la Convención' (Excepciones al agotamiento de los recursos internos [Art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana Sobre Derechos Humanos]. Opinión consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, párrafo 34; caso Bámaca Velázquez. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, párrafo 194; caso Hilaire, Constantine y Benjamín y Otros vs. Trinidad y Tobago. Sentencia de 21 de junio de 2002, párrafo 151, y caso Cantos. Sentencia de 28 de noviembre de 2002, párrafo 49).

Semejante intelección también se ha estimado aplicable en el caso de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, respecto de las cuales, según ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *"de conformidad con los artículos 24 (Igualdad ante la Ley) y 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) de la Convención Americana, los Estados deben garantizar, en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de los derechos de estas personas que están sujetas a su jurisdicción. Hay que resaltar que para garantizar efectivamente estos derechos, al interpretar y aplicar su normativa interna, los Estados deben tomar en consideración las características que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural"* (Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005, párrafo 51).

En esas condiciones, con fundamento en el precepto constitucional invocado y lo establecido en los instrumentos internacionales citados, el Estado Mexicano, a través de sus órganos, debe proveer las medidas de corrección o compensación necesarias que permitan, a los sujetos situados en desigualdades de hecho, acceder al libre y efectivo ejercicio de sus derechos fundamentales, pues de otra manera tales derechos se traducen en meras declaraciones retóricas carentes de virtualidad, con lo que se desnaturaliza su función de instrumentos para el pleno desarrollo de la persona y se socava la dignidad de la persona, sustento de todo el andamiaje estatal.

Bajo esa perspectiva, sí en el fondo de la cuestión se plantea el reconocimiento y restitución del derecho de autogobierno de la comunidad indígena de Cherán, entonces, este órgano jurisdiccional, en tanto máxima autoridad jurisdiccional de la materia y encargada de la protección de los derechos fundamentales en materia electoral tienen el deber de conocer y resolver tal petición, puesto que a final de cuentas dicho acto es el que precisamente ha dado origen al acuerdo materia de impugnación.

Con la medida especial apuntada se logran atemperar las consecuencias derivadas de la situación de desigualdad en que se hallan los colectivos indígenas y sus integrantes, producto de la pobreza y marginación en que se encuentran, y que evidentemente repercuten en la calidad de la defensa en sus derechos, pues sólo de esta manera se permitirá un acceso pleno a la jurisdicción estatal, la cual en situaciones en donde no estuvieran involucrados derechos indígenas se limitaría a remitir la petición a la autoridad competente.

Establecido lo anterior, para determinar la cuestión de fondo planteada en la petición realizada por los ahora promoventes, el estudio correspondiente se realizará para resolver, conforme a derecho, las tres cuestiones siguientes, las cuales se encuentran íntimamente ligadas entre sí:

- ¿Qué derecho asiste a las comunidades indígenas en materia de autogobierno?
- ¿La circunstancia de que la ley local no establezca un procedimiento para garantizar ese derecho es causa suficiente para impedir su ejercicio?
- Ante la ausencia de un procedimiento establecido en ley, ¿qué puede hacer este órgano jurisdiccional para reparar y restituir en el goce del derecho?
- En primer término, es necesario determinar al marco jurídico aplicable.

...

Mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de junio de dos mil once modificó el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer:

1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de

universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En virtud de esa reforma constitucional en el sistema jurídico mexicano se reconoce a nivel de la Carta Magna cuatro elementos fundamentales en torno a los derechos humanos:

- Extensión del catálogo de derechos humanos: los derechos humanos reconocidos y garantizados a todas las personas por el Estado Mexicano no sólo se encuentran en el propio texto constitucional, sino también en los tratados internacionales en los que México sea parte, con lo cual el catálogo de tales derechos adquiere una mayor extensión, pues el rango constitucional de este tipo de derechos ya no dependerá de la circunstancia de estar o no incluidos en el propio texto de la Ley Fundamental, sino que mediante una norma de remisión se dispone que también los derechos humanos contenidos en tratados internacionales tendrán tal carácter.

...

Lo anterior, es acorde con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el párrafo 29 de la Opinión Consultiva OC-2/82 de veinticuatro de septiembre de mil novecientos ochenta y dos "El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", en el cual manifiesta:

...los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección, de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanta frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados sino hacia los individuos bajo su jurisdicción...

En el mismo sentido, el párrafo 24 de la Opinión Consultiva OC-1/82 de veinticuatro de septiembre de mil novecientos ochenta y dos "Otros tratados sobre objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos)".

A idéntica consideración ha arribado la Corte Europea de Derechos Humanos, en el caso Irlanda vs. Reino Unido, en el cual sostuvo que *"a diferencia de los Tratados Internacionales del tipo clásico, la Convención (Europea) comprende más que simples compromisos recíprocos entre los Estados Partes. Crea, por encima de un conjunto de compromisos bilaterales, obligaciones objetivas que, en los términos del Preámbulo, cuentan con una garantía colectiva"* (Parágrafo 239 de la decisión del veintiséis de enero de mil novecientos setenta y ocho en el caso Irlanda vs. Reino Unido y parágrafo 87 de la decisión de veintiséis de enero de mil novecientos ochenta y nueve en el caso Soering vs. Reino Unido, ambas emitidas por la Corte Europea De Derechos Humanos).

En esas condiciones, tanto por imperativo constitucional como por la especial naturaleza de los tratados internacionales se advierte que el cumplimiento de los mismos por parte de todas las autoridades estatales (federales o locales) resulta ineludible y de la mayor trascendencia, al implicar el cumplimiento de compromisos internacionales relacionados con la protección y desarrollo del ser humano.

Ahora bien, con relación a la aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió sentencia condenatoria de veintitrés de noviembre de dos mil nueve en el caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, notificada formalmente el nueve de febrero de dos mil diez, en cuyo parágrafo 339 determinó:

339. En relación con las prácticas judiciales, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos.

En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un "control de convencionalidad" *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

...

Establecido el marco de interpretación y aplicación en materia de derechos humanos se determina el bloque de constitucionalidad aplicable al caso.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2º

...

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

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

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

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

...

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

....

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, el cual fue ratificado por México el veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

Artículo 1.

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

...

Artículo 5.

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

....

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado el dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, el cual fue ratificado por México el veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de mayo de mil novecientos ochenta y uno

Artículo 1.

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

...

Artículo 5.

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de dicho organismo internacional el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el cual fue ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno.

Artículo 2.

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

...

Artículo 5.

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;

b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;

...

Artículo 7.

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

...

Artículo 8.

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.
2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.
3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes”.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada mediante resolución de la Asamblea General de trece de septiembre de dos mil siete.

Artículo 1.

Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.

...

Artículo 3.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4.

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Artículo 5.

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

...

Artículo 20.

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.

Artículo 33

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

Artículo 34.

Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”.

La interpretación sistemática de los artículos transcritos permite advertir que el derecho fundamental que articula y engloba a las diversas manifestaciones concretas de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas es el derecho a la libre determinación.

Incluso el artículo 3º, segundo párrafo, de la Constitución Política de Michoacán, establece que la ley protegerá y promoverá dentro de la estructura jurídica estatal, el desarrollo de las culturas, recursos y formas específicas de organización social de las etnias asentadas en el territorio de la Entidad, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, esboza un reconocimiento al autogobierno de las comunidades indígenas.

El derecho a la libre determinación y la autonomía reconocido en el artículo 2º, quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se entiende como la base del ejercicio de una serie de derechos específicos relacionados con los ámbitos de decisión política, económica, social y jurídica al interior de las comunidades que forman parte de los pueblos indígenas, los cuales, por lo tanto deben ser respetados por el

Estado mexicano para garantizar las expresiones de identidad de dichos pueblos y sus integrantes.

...

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas ha considerado que el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es aplicable a los pueblos indígenas, tal y como se advierte en los parágrafos 7 y 8 de la determinación CCPR/C/79/Add.105 de siete abril de mil novecientos noventa y nueve *“Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Canadá”*, en el cual dicho comité afirmó que el derecho a la autodeterminación, establecido en el artículo 1, protege a los pueblos indígenas, *inter alia*, en el disfrute de sus derechos sobre las tierras tradicionales.

...

Tal situación también ha sido reconocida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, acorde con lo establecido en el parágrafo 7 de la Observación General número 15: “El Derecho al agua (artículo 11)”, conforme al cual artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es aplicable a los pueblos indígenas.

El derecho de autodeterminarse de los pueblos indígenas encuentra su razón de ser en la circunstancia de que tal derecho es indispensable para la preservación de sus culturas, las cuales constituyen un componente esencial de un Estado que como el Mexicano se declara e identifica a sí mismo y frente a la comunidad internacional como una Nación con una composición pluricultural sustentada originalmente en tales culturas.

En efecto, la personalidad distintiva de los pueblos indígenas no sólo es cuestión de lengua y otras expresiones culturales, sino el resultado de la reproducción social permanente del grupo a través del funcionamiento de sus propias instituciones sociales y políticas. De ahí que generalmente el mantenimiento de la identidad étnica se encuentre estrechamente vinculada con el funcionamiento de esas instituciones.

Al respecto, la identidad es un concepto relacional que permite entender la interacción que mantienen ciertos individuos entre sí y de cara a otros y los elementos contextuales que definen esa pertenencia. Al ser un concepto eminentemente relacional

crea la noción del “nosotros” y como consecuencia también distingue a individuos y grupos.

La identidad étnica da origen a grupos culturales que comparten historia, tradiciones, costumbres, visiones del mundo (cosmovisión) y lenguaje, los cuales son definidos como pueblos, de tal manera que tal identidad constituye la base a partir de la cual los integrantes de ese grupo cultural construyen sus instituciones, autoridades y tradiciones.

Las identidades se forjan y mantienen en el terreno de la organización social. En la medida en que un sistema de relaciones sociales define la identidad de cada uno de sus miembros y su vinculación con el conjunto del grupo, las instituciones sociales y las relaciones características de una comunidad determinada constituyen el marco de referencia necesario para que una cultura prospere.

Por ello, cuando las comunidades indígenas reclaman el derecho a mantener su organización frente a la presión que ejerce la sociedad general, a retener y desarrollar sus propias instituciones, lo que piden en realidad es la preservación de su cultura y de su existencia en cuanto tales, pues la presencia de tales instituciones constituye un elemento central en la descripción de los pueblos indígenas, tal y como se advierte en el artículo 1 del Convenio citado, en el cual se identifica a los pueblos indígenas como aquellos que han retenido todas o algunas de sus instituciones políticas, culturales, económicas y sociales, independientemente de su condición legal.

Por tanto, la existencia y defensa de las instituciones propias de los pueblos indígenas y de sus formas de autogobierno y autorganización conforman una parte integral de lo que significa ser un pueblo indígena y es en gran medida lo que distingue a los pueblos indígenas de otros sectores de la población nacional y, por ello, tanto la disposición constitucional citada como las disposiciones internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, incluyen la promoción y protección del derecho a mantener, controlar y desarrollar sus instituciones políticas, culturales, económicas y sociales.

Importa recordar que cuando se consolidaron los Estados nacionales como proyectos políticos hegemónicos —en los siglos XIX y XX—, seguían existiendo dentro de sus territorios pueblos diversos que se identificaban entre sí y con otros y al mismo tiempo se diferenciaban de otros pueblos. Al crearse los Estados nacionales las distintas identidades fueron englobadas en una unidad mayor, bajo la noción de identidad nacional. El proyecto político de los Estados modernos fue la integración de las distintas

identidades, para lo cual fueron diseñadas políticas tendientes a la construcción de la identidad nacional.

Sin embargo, en muchos lugares del mundo, incluyendo nuestro país, estos pueblos han mantenido su cultura, sus perspectivas del mundo, sus lenguas y sus instituciones, entre otras características.

Hacia finales del siglo XX se hicieron visibles procesos que han llevado a cuestionar si la homogeneización de las culturas del país es el destino de estos pueblos, frente a la perspectiva de conservar sus especificidades históricas en el contexto de los Estados nacionales. Al paso de los años dicha perspectiva ha ido adquiriendo legitimidad y solidez, hasta expresarse en la articulación de una serie de derechos fundamentales tales como la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas.

La consecuencia de este cambio ha sido la lucha por el reconocimiento de la identidad en todas sus vertientes. Esto es, la demanda sobre las nuevas formas con que el Estado nacional debe reconocer y garantizar la subsistencia y desarrollo de estas colectividades socioculturales —de antigua raíz histórica— como una realidad político-jurídica.

En México esta situación dirige inmediatamente la mirada hacia los pueblos indígenas. En efecto, éstos constituyen pueblos con culturas antiguas, cuyo origen es previo a la constitución del Estado, que han mantenido formas distintivas de ser y de vivir, aunque las mismas hayan variado desde la época prehispánica o novohispana.

Estos pueblos, sin embargo, hasta hace dos décadas no existían como realidad jurídica en el contexto del Estado Mexicano, lo que contribuyó a que se mantuvieran en situación de extrema marginación económica y subordinación política.

Esta situación social representa el doble desafío de lograr para dichos pueblos un reconocimiento que combine medidas que les permitan un lugar de participación activa dentro del Estado y al mismo tiempo una serie de medidas compensatorias para impulsar su viabilidad, para dotar a los pueblos indígenas de las condiciones materiales y jurídicas necesarias para mantenerse como pueblos y desarrollarse desde un proyecto propio en el marco del Estado nacional.

El reconocimiento de esta realidad sociocultural se traduce en el ámbito jurídico en el derecho a la libre determinación.

...

Al respecto, el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas actualmente se entiende como un elemento que al proporcionar autonomía a dichos pueblos contribuye a su adecuado desarrollo, sin que se interprete como un derecho a la independencia o la secesión.

De hecho, el artículo 4 de la propia Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas considera que los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales.

Por su parte, en el Estado Mexicano, acorde con lo establecido en el pacto federal, la autonomía es la forma que los pueblos y comunidades indígenas ejercen su derecho a la libre determinación, de tal forma que en el artículo 2o constitucional se dispone en primer lugar que la Nación Mexicana es única e indivisible, para enseguida determinar que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.

El derecho a la libre determinación comprende, de acuerdo con José A. De Obieta Chalbaud, en su obra *El derecho humano de autodeterminación de los pueblos, ...*, cuatro elementos: autoafirmación, autodefinición o autoadscripción, autodelimitación y autodisposición. El derecho de autoafirmación otorga a los pueblos —indígenas en este caso— la capacidad exclusiva de proclamarse existente, mientras el de autodefinición le permite determinar por sí mismo quiénes son las personas que lo constituyen, en tanto que la autoadscripción permite a los sujetos en lo particular identificarse como miembros de dichos pueblos; el de autolimitación le posibilita determinar por sí mismo los límites de su territorio, y el de autodisposición consiste en la posibilidad de organizarse de la manera que más le convenga en el ámbito político, social, económico y cultural.

Bajo esa perspectiva, en términos de la Constitución Federal, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación constituye el principio que articula y engloba una serie de derechos específicos que constituyen manifestaciones concretas de autonomía, como son:

- Autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (artículos 2º, Apartado A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7 y 8, apartado 2, del Convenio número 169

de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Convenio, así como 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

- Autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, especialmente, la dignidad e integridad de las mujeres (artículos 2º, Apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, apartado 2, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Convenio, así como 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).
- Autonomía para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, y en el entendido de que debe garantizarse la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones (artículos 2º, Apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5, apartado b) y 8 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Convenio, así como 4, 5, 20 y 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).
- Autonomía para acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, por lo que debe garantizarse en todos los juicios y procedimientos en los que sean parte, individual o colectivamente, que se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetándose los preceptos constitucionales (artículos 2º, Apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2, 5 y 8, apartados 1 y 3, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Convenio, así como 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).).

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas², instrumento internacional que si bien, por ser una declaración de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas no es vinculante, sí representa el desarrollo

² ...

dinámico de las normas internacionales y refleja el compromiso de los estados parte³ de dirigir en ciertas direcciones, a la luz de ciertos principios.

Ahora bien, la reforma constitucional de dos mil uno en materia indígena por virtud de la cual se reconoció del derecho de libre determinación de dichos pueblos y comunidades introdujo en el sistema jurídico mexicano principios de gran trascendencia que deben ser observados por todas las autoridades en la aplicación e interpretación de estos derechos humanos:

a) *Principio de multiculturalismo*: el reconocimiento del carácter pluricultural de la Nación Mexicana trae consigo la consiguiente afirmación del derecho a la identidad cultural, individual y colectiva, con lo cual se supera la idea del Estado-nación monocultural y monolingüe.

Bajo esa perspectiva todas las políticas de asimilación, homogenización o de cualquier otra clase que impliquen el desconocimiento de esta realidad no pueden tener cabida.

En ese sentido, el Estado no solamente debe evitar sino también proteger a los pueblos indígenas de cualquier acción que los fuerce a asimilarse y, mucho menos, podrá apoyar teorías o ejecutar prácticas que importen discriminación, destrucción de una cultura o la posibilidad del etnocidio.

b) *Principio de pluralismo en los mecanismos para la determinación de la representatividad política*: el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir a sus propias autoridades y regirse por sus propias formas de gobierno trae consigo el reconocimiento de diversas formas de participación, consulta y representación directa en el sistema democrático mexicano.

Lo anterior implica superar, por un lado, el monopolio en la postulación de cargos y en el acceso de los ciudadanos a la representación popular por parte de los partidos políticos a nivel de las entidades federativas, y, por otro, la idea que sólo los funcionarios públicos representan y pueden formar la voluntad popular.

Así, los pueblos indígenas son los encargados del control de sus instituciones políticas, culturales y sociales y su desarrollo económico, con lo cual se supera el tratamiento tutelar de dichos pueblos, como objeto de políticas que dictan terceros.

³ ...

En ese orden de ideas, en la elección de este tipo de autoridades deben necesariamente aplicarse en el proceso comicial los usos y costumbres propios de la comunidad, sin que, para ello, tengan que seguirse escrupulosamente los principios rectores y organizacionales de toda elección, contemplados en la Constitución, al tratarse de un caso de excepción contemplado por la misma Ley Fundamental.

...

c) *Principio de pluralismo jurídico*: a través del cual se reconoce que en los pueblos y comunidades indígenas tiene derecho a emplear y aplicar sus propios sistemas normativos siempre que se respeten los derechos humanos, con lo cual se quiebra el paradigma del monopolio de la creación, aprobación y aplicación de las normas jurídicas como producto único y exclusivo del Derecho estatal.

De esta manera, se declara formalmente que el derecho indígena es parte constituyente del orden jurídico del Estado Mexicano y, en cuanto tal debe ser respetados y obedecidos por los ciudadanos y autoridades en los correspondientes ámbitos de aplicación.

En ese sentido, las poblaciones indígenas tienen el derecho de mantener y reforzar sus sistemas normativos, y de aplicarlos en los asuntos internos en las comunidades.

En paralelo, trae como consecuencia que en el acceso a la jurisdicción estatal, los asuntos referidos a personas indígenas o a sus intereses debe ser conducidos de manera tal de proveer al derecho de los indígenas plena representación con dignidad e igualdad frente a la ley, lo que incluye la aplicación del derecho y costumbre indígena y, por lo menos, la asistencia de peritos traductores de la lengua nativa correspondiente.

Como se advierte, uno de los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas tanto en el texto constitucional como en los tratados internacionales consiste en la posibilidad de decidir sus formas internas de convivencia y organización, la aplicación de sistemas normativos propios, así como la elección mediante procedimientos y prácticas electorales de las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno.

...

El derecho para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales tiene como propósito explícito fortalecer la participación y representación política de estos grupos étnicos, pues se perfila como manifestación específica de esa libertad de manera y forma de vida y uno de los elementos centrales en los derechos de estos individuos, comunidades y pueblos, como disponen las fracciones III y VIII del apartado A del artículo 2o constitucional; los artículos 2, apartado 2, inciso b), 4, apartado 1, 5, inciso b), y 8 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como en los artículos 4, 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La caracterización de esta manifestación concreta de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas como un derecho humano, significa que resulta indisponible a las autoridades constituidas e invocable ante los tribunales de justicia para su respeto efectivo, como se desprende del mismo artículo 2, apartado A, fracción VIII de la Constitución y del diverso numeral 12 del convenio invocado.

...

El autogobierno es la dimensión política del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas e implica el establecimiento de un gobierno propio, cuyas autoridades son escogidas entre los propios miembros. Tal derecho envuelve cuatro contenidos fundamentales:

- 1) El reconocimiento, mantenimiento y/o defensa de la autonomía de los pueblos indígenas para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres;
- 2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales;
- 3) La participación plena en la vida política del Estado, y
- 4) La participación efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como pueden ser las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier decisión que pueda afectar a sus intereses.

En cuanto al primer aspecto, el derecho al autogobierno implica una de las manifestaciones concretas de autonomía más importantes de los pueblos indígenas consistente en el reconocimiento, desarrollo y protección de su derecho a elegir a sus propias autoridades o representantes mediante la utilización de sus normas consuetudinarias, lo cual encuentra relación con uno de los principios básicos de todo régimen democrático: el consenso de los gobernados respecto de las personas que fungirán como gobernantes.

Tal derecho abarca los mecanismos propios de elección, cambio y legitimación de sus autoridades.

Relacionado íntimamente con la elección de sus autoridades se encuentra la potestad de gobernarse con sus propias instituciones políticas, conforme a sus costumbres y prácticas tradicionales, con lo cual se convierte a los pueblos y comunidades indígenas en sujetos políticos con capacidad para tomar decisiones sobre su vida interna.

Esto es así, porque el principio de pluralismo en los mecanismos para la determinación de la representatividad política trae consigo que la aplicación del derecho indígena no se limite únicamente a la elección de las personas que fungirán como autoridades directas de la comunidad, sino también que el ejercicio de tal autoridad se realice con base en los usos y costumbres aplicables, lo que al permitir la dispersión del poder político, lo transforma en un mecanismo jurídico de su control.

Bajo esa perspectiva, estos aspectos fundamentales del derecho de autogobierno guardan una relación recíproca e interdependiente con el derecho de los indígenas de mantener y reforzar sus sistemas normativos (principio de pluralismo jurídico), pues precisamente la elección de sus autoridades y representantes, así como el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno se realiza en el marco establecido por el derecho indígena aplicable, el cual viene a constituir parte del orden jurídico del Estado Mexicano, de tal manera que la validez y vigencia de ese derecho debe ser respetado por todos los ciudadanos y autoridades, con excepción de las costumbres o prácticas que resulten conculcatorias de los derechos humanos.

Si los dos primeros aspectos del derecho al autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas se predicen en lo relativo a sus asuntos internos y locales, los otros dos aspectos encuentran su concreción de las formas en que se relacionan tanto los integrantes como los pueblos indígenas en la vida política del Estado.

Así, el primer aspecto se refiere al derecho individual o colectivo de participar plenamente en la vida política del Estado, participación que queda a su entero arbitrio.

Tal cuestión resulta relevante, porque la circunstancia de que los indígenas tengan derecho a mantener, promover y desarrollar sus estructuras e instituciones políticas en forma alguna puede servir de pretexto para restringir o menoscabar su derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y del gobierno de su país que atañen a todos los ciudadanos del Estado, cuestión que es acorde con los principios de interpretación en materia de derechos humanos establecidos en los artículo 5 de los pactos internaciones de derechos humanos.

En ese sentido, las poblaciones indígenas tienen el derecho de participar sin discriminación, si así lo deciden, en la toma de decisiones, a todos los niveles, a través de representantes elegidos por ellos de acuerdo a sus propios procedimientos.

Como último aspecto del derecho al autogobierno se encuentra el derecho a la consulta, conforme al cual los pueblos indígenas deben participar de manera efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales.

Bajo esa perspectiva el Estado debe en todo momento y para todos los efectos, consultar de manera previa con las autoridades políticas de los pueblos y comunidades indígenas, respecto de todas aquellas decisiones que involucren sus interés, ya sea en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales, para lo cual deberá desarrollar mecanismos de consulta que garanticen la participación directa y activa de todos los miembros de dichas colectividades, tal y como lo determina el artículo 6 del citado convenio.

...

El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas en su vertiente de autogobernarse de conformidad con sus propias tradiciones constituye un elemento esencial para que dichos pueblos y comunidades puedan asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y orientar su evolución económica y social, manteniendo y fortaleciendo su identidad étnica y todo lo que ello conlleva.

El derecho de los pueblos indígenas al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales tiene especial importancia para el pleno progreso y protección de los pueblos tanto en relación con la definición de las prioridades y estrategias del progreso como en la gestión del mismo.

Tal situación se encuentra reconocida por el Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos en su Séptimo Informe: “Por un desarrollo basado en los derechos humanos” de 2007 en el cual se determina:

5. Conclusiones

Aunque han sido muchos los esfuerzos y los recursos que se han dedicado durante los últimos cincuenta años para superar la pobreza y marginación que caracterizan la existencia de la mayoría de pueblos indígenas, ellos siguen mostrando por lo general en todas partes los niveles de desarrollo económico, social y humano más bajos. Una clave para entender el impacto limitado que han tenido las políticas de desarrollo radica en que estas no han atacado las causas estructurales de marginación de los pueblos indígenas, causas que están directamente vinculadas a la falta de reconocimiento, protección, garantías de cumplimiento de sus derechos humanos, individuales y colectivos.

Un enfoque de derechos humanos permite identificar a los pueblos indígenas como titulares de derechos humanos y coloca la realización de estos derechos como el objetivo principal del desarrollo. Tal y como se ha documentado en numerosas buenas prácticas en distintas partes del mundo, un desarrollo endógeno y sostenido es posible cuando se basa en el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y aspira a su cumplimiento.

Los procesos de desarrollo basado en derechos, implican transformaciones en las relaciones de poder entre los pueblos indígenas y el Estado, que incluyen la creación de espacios de participación, gobernanza y cogestión con los pueblos indígenas, y de autogestión y autogobierno indígena. En este sentido, el desarrollo basado en los derechos humanos no es algo que solamente tenga que ver con los pueblos indígenas: tiene que involucrar a la sociedad entera y constituye un desafío a las estrategias de desarrollo promovidas por la economía globalizada.

Las experiencias existentes de mejores prácticas del desarrollo basado en los derechos de los pueblos indígenas son procesos sociales y políticos protagonizados por comunidades y organizaciones indígenas en ejercicio y defensa de sus derechos económicos, sociales y culturales. Se trata de procesos de empoderamiento que implica que los pueblos indígenas asumen la titularidad de sus derechos, y el fortalecimiento de la organización y capacidades de estos pueblos para exigir el cumplimiento y ejercicio de los derechos, así como de su participación política.

El enfoque de los derechos humanos proporciona un sistema coherente de conceptos, principios, parámetros y reglas, para la formulación, implementación y evaluación de las políticas y acuerdos constructivos entre Estados y pueblos indígenas. La reciente adopción

de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas dota a los actores del desarrollo de un marco normativo preciso para las políticas y acciones de desarrollo dirigidas a estos pueblos.

Acorde con lo anterior, el autogobierno, la autorganización y autogestión de los pueblos indígenas en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales constituye un elemento fundamental para fortalecer la capacidad y participación política de estos pueblos para asumir la titularidad de sus derechos, ejercerlos en un marco de respeto a los derechos humanos y exigir su cumplimiento.

...

De ahí que los derechos de los pueblos y comunidades indígenas constituyen el reconocimiento de las necesidades específicas de estos grupos en condiciones estructurales de desventaja y tienen como objetivo que dichos pueblos puedan gozar del ejercicio pleno de sus derechos como cualesquiera otro ciudadano del Estado.

Acorde con lo expuesto se tiene que la comunidad indígena de Cherán existe desde la época prehispánica y que ha permanecido a lo largo de las diversas etapas de la historia de México.

Dadas estas circunstancias y en aplicación del principio de autoadscripción ya referido se tiene que tanto a sus integrantes como a la propia comunidad le son aplicables las normas jurídicas establecidas en el artículo 2o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales sobre derechos humanos de los pueblos indígenas, entre los cuales, se encuentra el derecho a la libre determinación en su vertiente de autogobierno.

Al respecto, no existe duda de que esta manifestación concreta de autonomía constituye un derecho humano, lo que significa que resulta indisponible a las autoridades constituidas e invocable ante los tribunales de justicia para su respeto efectivo, como se desprende del mismo artículo 2, apartado A, fracción VIII de la Constitución y del diverso numeral 12 del convenio.

Asimismo, su configuración como derecho fundamental implica que todas las autoridades (jurisdiccionales o no) se encuentran obligadas a: 1) promover, respetar, proteger y garantizar ese derecho; 2) interpretar las normas que conforman el marco jurídico que lo rige con un criterio extensivo y, 3) aplicarlas acorde con los principios de

universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad, en término del artículo 1o constitucional.

...

En esas condiciones, es necesario reconocer que los promoventes tienen derecho a solicitar que se reconozca la posibilidad de autodeterminarse y, en consecuencia a establecer en cualquier momento la forma de organización que más se acomode a sus necesidades y prioridades, pues ello constituye la base esencial del derecho a la libre determinación.

Al respecto, dado que la Constitución obliga a realizar una interpretación *pro personae* de los derechos humanos, lo que trae como consecuencia, entre otras cuestiones, interpretar con criterio extensivo tales derechos para potenciar su ejercicio y buscando la protección más amplia se tiene que el derecho al autogobierno engloba todas las manifestaciones concretas y medidas específicas a las que se ha hecho referencia, las cuales implican, entre otras cuestiones, el derecho a elegir a sus autoridades, su forma de organización, así como el derecho a la consulta de todas aquellas medidas de las autoridades estatales que les afecten.

El derecho de autogobierno implica también el derecho de las comunidades indígenas a determinar en cualquier momento sí en las elecciones de sus autoridades, las mismas deban realizarse por el sistema legal ordinario, o bien, mediante sus usos y costumbres, pues debe considerarse que la manifestación esencial de ese derecho lo constituye precisamente la posibilidad de determinarse la forma de organización para atender sus asuntos internos y locales.

Ello es acorde con los principios que en la aplicación de los derechos fundamentales deben observar las autoridades en términos del texto constitucional.

Esto es así, porque el principio de universalidad implica que los derechos indígenas son exigibles en cualquier contexto político, jurídico, social, y cultural, así como en cualquier momento y lugar, de tal forma que su reconocimiento o cumplimiento por parte de las autoridades no queda a su arbitrio.

También se observan los principios de interdependencia e indivisibilidad, porque, como se ha visto el derecho al autogobierno constituye una vertiente del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, el cual articula y engloba todas las manifestaciones concretas de autonomía de dichos pueblos, el cual en cuanto forma

parte de dicho entramado viene a constituir una parte esencial para el ejercicio de la autodeterminación de tal comunidad y un elemento fundamental para el respeto y defensa de los restantes derechos de tal comunidad.

Pero sobre todo con ello se atiende a un principio de progresividad, en virtud de que a lo largo de los dos últimas décadas se han realizado avances importantes en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, tanto a nivel nacional como internacional y que en nuestro país se articuló en el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y como una de las concretas manifestaciones de autonomía el derecho al autogobierno.

En este caso, la progresividad consiste precisamente en reconocer que una comunidad indígena tiene derecho a decidir la forma de elección de sus autoridades, lo que constituye una aplicación del principio del pluralismo en los mecanismos para la determinación de la representación política establecido por nuestra Constitución en la reforma de dos mil uno en materia étnica.

Acorde con todo lo anterior, y dado que la Constitución determina que todas las autoridades deben respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos, incluyendo los derechos indígenas, se tiene que este tribunal debe eliminar los obstáculos que impiden el ejercicio de ese derecho, así como determinar los mecanismos o propuestas de solución a fin de permitirles el acceso a ese bien.

Ahora bien, el aspecto referido a la remoción de obstáculos será analizado a continuación y tiene que ver con la inexistencia de ley secundaria en el Estado de Michoacán para atender la petición de la comunidad indígena de Cherán, en tanto que el segundo aspecto (establecimiento de mecanismos de solución) se encuentra íntimamente relacionado con el cumplimiento de la presente ejecutoria y será analizado en la parte relativa a los efectos de la sentencia.

Importa destacar que a juicio de esta Sala, ninguna entidad estatal sea ella del nivel nacional o del nivel local puede permanecer indiferente en relación con las obligaciones que se derivan del artículo 1º de nuestra Carta Magna, y de los demás artículos constitucionales que desarrollan la exigencia constitucional de reconocimiento y debida protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas y que vincula a todas las autoridades públicas sin excepción.

...

Por tanto, el reconocimiento y protección del derecho de autogobierno de los pueblos indígenas no puede ser soslayado so pretexto de que tenga que ser contemplado, detallado o desarrollado por las leyes secundarias, porque lo importante es que tal derecho se encuentra contenido en la Carta Magna y en los referidos instrumentos internacionales, cuya imperatividad y posición normativa suprema resultan indiscutibles, máxime que en la aplicación de este derecho las autoridades deben acudir a los principios rectores de interpretación y aplicación que en materia de derechos humanos establece el bloque de constitucionalidad referido.

...

Considerar lo contrario implicaría desconocer y hacer nugatorio tanto el derecho a la libre determinación en su vertiente de autodisposición en materia política y sujetar el reconocimiento, ejercicio y defensa de ese derecho a los caprichos y vaivenes tanto del legislador secundario como de la autoridad administrativa encargada de velar por su aplicación, pues en materia de derechos humanos debe evitarse a toda costa "...la ilusión, tan frecuente de que la reforma de la ley trae consigo de inmediato la reforma de la vida"⁴.

Lo anterior resulta relevante, porque resulta insuficiente que la Constitución y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte establezcan un conjunto de derechos por medio de los cuales se afirme el reconocimiento y protección del derecho a la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas. Es preciso que las autoridades en el ejercicio del poder público los respeten y, ante cualquier conculcación se garanticen también las vías para hacer factible este derecho en la práctica. De lo contrario, el derecho constitucional fundamental al reconocimiento y debida protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas correría el riesgo de verse convertido en letra muerta.

El reconocimiento de que la comunidad indígena de Cherán tiene derecho al autogobierno como una manifestación concreta de su derecho a autodeterminarse constituye un elemento esencial para la protección y desarrollo de dichos pueblos a lo cual se encuentra obligado un Estado que como el Mexicano acoge el principio del multiculturalismo como base para la convivencia y el orden social.

⁴ ...

...

Por ello, el reconocimiento, ejercicio y efectiva aplicación de ese derecho resulta indispensable para la democracia, conforme a lo siguiente:

Los artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo mexicano, por lo que todo poder público dimana de él y en su beneficio, siendo precisamente su voluntad constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la propia Ley Fundamental. A lo que agrega el artículo 41, primer párrafo, que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en las materias de su competencia, y por los de los Estados, en sus respectivos regímenes interiores, en los términos establecidos, respectivamente, por la misma Constitución federal y las particulares de los Estados, las que se encuentran impedidas para contravenir las disposiciones de aquélla.

Esa formulación abstracta de reconocimiento consistente en que el poder radica en última instancia en el pueblo y se institucionaliza para su beneficio, por virtud del cual el Estado mexicano merece el calificativo de democrático, reviste el carácter de columna vertebral de todo el sistema constitucional, principio estructural que se encuentra desarrollado a lo largo de todo el articulado y que, además, impregna todo el texto constitucional y el resto del ordenamiento jurídico, el cual debe ser interpretado a la luz de estas declaraciones y de los valores que propugna, establecidos como ideales que una comunidad decide proponerse como los máximos objetivos de su ordenamiento jurídico, valores que si bien no se encuentran necesariamente explicitados como tales, su existencia resulta evidente del propio articulado, por lo que no pueden ser desconocidos.

Así, la caracterización como República representativa y democrática, entonces, se despliega mediante el consentimiento fundacional de los gobernados como fuente última del poder, legitimando todo el orden de autoridades del Estado y todo el orden de prescripciones de derecho. Asimismo, implica la necesaria conexión entre el poder y los ciudadanos, principalmente, mediante la participación de los ciudadanos en la designación de quienes se ocupan de las tareas del Estado, a través de las instituciones clave del sistema, que normalmente tienen un carácter representativo.

...

Ahora bien, una democracia sólo se constituye como tal si la sociedad política que la conforma se encuentra convenientemente diversificada y organizada para ello, por lo que el principio democrático también exige que opere como manifestación de la pluralidad de la población, de tal forma que puedan ser articuladas políticamente las distintas visiones y proyectos de Nación, dentro de los límites constitucionales, es decir, un régimen democrático conlleva un sistema que permite el planteamiento de distintas opciones (políticas, sociales, culturales, etcétera), pues se encuentra directamente relacionado con aquellas garantías individuales que protegen la libertad ideológica y la intimidad o el secreto voluntario de la misma, aspectos que se encuentran reconocidos en los artículos 1o, 6o, 7o y 24 constitucionales.

...

En esas circunstancias, es claro que el derecho a la libre determinación al constituir el derecho a partir del cual se articulan y convergen todos los derechos indígenas constituye un elemento esencial para superar la marginación en la que viven dichas comunidades, de tal forma que una de las vertientes más importantes de ese derecho para un pueblo consiste precisamente en decidir por sí mismo su forma de organización y la determinación de sus propias autoridades, característica que resulta esencial para la conservación y protección de las culturas indígenas que forman el asiento originario del Estado multicultural Mexicano, pues es claro que tal conservación implica necesariamente todos y cada uno de esos derechos, pues la lengua y la tradiciones indígenas no pueden permanecer y desarrollarse sino dentro del contexto social, económico, político y cultural de dichos pueblos.

De ahí que se estime que todas las autoridades de cualquier nivel no pueden permanecer indiferentes a los razonamientos que dieron origen al reconocimiento a nivel constitucional de los derechos de los pueblos indígenas y de su concreción en diversos instrumentos internacionales, en todos los cuales se declara de manera convergente que el reconocimiento de estos derechos no constituye una concesión graciosa por parte de los Estados, sino el reconocimiento a una realidad sociocultural, en la cual se ha impedido –ya sea por sistema o por indiferencia– que los pueblos indígenas puedan disfrutar plenamente de los derechos humanos otorgados a toda la población, pues precisamente sus condiciones de marginación y de miseria les imposibilita acceder a dichos bienes, lo cual es una muestra palpable de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, puesto que tal y como lo reconocen los dos pactos

internacionales "*...no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales*".

Por ello, se debe destacar que los derechos indígenas son la introducción de instrumentos o mecanismos a través de los cuales se busca destruir o disminuir los obstáculos de orden social y económico que afectan de manera sistemática a dichos pueblos y que no sólo les impiden el acceso pleno a todos los derechos consagrados en nuestro sistema, sino también y principalmente a preservar su cultura, mantener su estilo de vida, desarrollar sus instituciones y formas de organización, así como defender su dignidad.

En esas circunstancias, se reitera que en virtud de los derechos que tanto la Constitución como los tratados internacionales otorgan a los pueblos, comunidades e individuos indígenas, ellos son libres para determinar en cualquier momento sus formas de organización y estructura para establecer a sus propias autoridades y las formas de ejercicio de las mismas, lo cual, como se ha visto constituye un elemento esencial para el desarrollo de dichos pueblos y la conservación de su cultura, así como una medida específica que se encuentra íntimamente interconectada con los restantes derechos indígenas de tal manera que todos y cada uno de ellos sirve tanto de base y como resultado, a la vez, para el ejercicio efectivo del derecho a la libre determinación.

Con relación a lo anterior se considera que la inexistencia de un procedimiento para atender la petición de los ahora promovente, en forma alguna puede ser motivo para desconocer e impedir el ejercicio legítimo de un derecho humano consagrado a nivel constitucional.

Esto es así, porque en un Estado constitucional y democrático de Derecho, la Constitución no es una mera declaración política o una norma programática y, mucho menos, una mera manifestación retórica, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y en cuanto lo rige y articula.

Los derechos humanos en tanto parte del texto constitucional imponen a las autoridades estatales el cumplimiento de obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover, así como interpretarlos con un criterio extensivo y bajo los principios internacionalmente aceptados.

Esos derechos al formar parte de la Constitución deben ser aplicados por las autoridades de todos los niveles sin necesidad de que para ello exista una ley secundaria para ello, pues si la Constitución o las leyes establecen un derecho, pero la ley no establece un proceso para su protección, esta circunstancia no implica, ni faculta a la autoridad impedir su ejercicio y, mucho menos a vulnerarlos, sino que debe ser instaurado un proceso encaminado a proteger el derecho, en el cual se respeten las formalidades esenciales del procedimiento.

...

Por todo lo expuesto, es claro que la inexistencia de una ley secundaria respecto de un derecho fundamental no constituye una causa justificada para impedir el ejercicio de ese derecho y, mucho menos, para vulnerarlo, puesto que en ese tipo de situaciones los tribunales se encuentran en aptitud de aplicar directamente la Constitución a efecto de salvaguardar y proteger ese derecho.

Finalmente, cabe mencionar que en lo referente al tema de los límites del derecho al autogobierno se tiene lo siguiente.

La implementación eficaz de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos internacionalmente exige el reconocimiento y la aceptación de las costumbres, el derecho consuetudinario y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas, en especial en lo que respecta a la determinación de sus formas de organización y en la determinación de sus autoridades.

Sin embargo, tanto la Constitución como los instrumentos internacionales de la materia determinan que esta implementación tiene límites.

En efecto, el artículo 8, apartado 2, del Convenio número 169 establece que los pueblos indígenas tienen derecho a de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Por tanto, sólo quedan excluidas aquellas costumbres e instituciones que sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

...

Así lo ha entendido el constituyente permanente cuando en diversos apartados del artículo 2 ha establecido que la aplicación de los sistemas normativos indígenas para la regulación y solución de sus conflictos internos, debe sujetarse a los principios generales de la Constitución, así como respetar las garantías individuales, derechos humanos y, especialmente, la dignidad e integridad de las mujeres (apartado A, fracción II), que la elección de las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, conforme sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, debe garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones (apartado A, fracción III), o bien, al imponer un deber a la federación, los estados y los municipios para propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a sus proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones con la vida comunitaria (apartado B, fracción V).

El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989, guarda la misma postura delineada por el poder revisor de la Constitución, al establecer como reglas generales, en su artículo 8, las siguientes:

- a) Si bien en la aplicación de la legislación nacional a los pueblos indígenas (comprendiendo, consecuentemente, a las comunidades e individuos que los integren) deben tomarse en cuenta sus costumbres o derecho consuetudinario, su resultado no puede tener como consecuencia impedir a los miembros de los mismos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.
- b) El derecho de los pueblos, comunidades e individuos indígenas a conservar (y, por ende, practicar) sus costumbres e instituciones propias, se encuentra supeditado o tiene como límite la incompatibilidad de tales costumbres e instituciones con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional o con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, o bien, si su ejercicio o actualización tiene como efecto impedir a los miembros de estas colectividades ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos y asumir las obligaciones respectivas.

En consecuencia, por cuanto importa al asunto que se trata, debe concluirse que en los comicios que se lleven a cabo por usos, costumbres o derecho consuetudinario, si bien no resultan exactamente aplicables los principios rectores de corte constitucional

que rigen a toda elección, para que se les reconozca validez a los procedimientos o prácticas que se sigan, éstos no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales recogidos por la Carta Magna ni con los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México, así como tampoco, tener como consecuencia impedir a los individuos que conformen los pueblos y comunidades indígenas, ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

...

Así, por ejemplo, esta Sala Superior ha determinado que si bien las elecciones por usos y costumbres indígenas no contravienen el principio constitucional de igualdad; cuando impliquen actividades que violenten la universalidad del voto, no serán válidas.

...

NOVENO. Efectos. En virtud de lo establecido en el considerando anterior lo procedente es determinar los efectos de la presente resolución:

- De acuerdo a lo establecido en los artículos 2º, Apartado A, fracción III, de la Constitución Política 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 número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como 1, tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como 4, 5, 20 y 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se determina que los integrantes de la comunidad indígena de Cherán que acuden al presente juicio tienen derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos.
- En virtud de que, acorde con lo establecido en los artículos 41, 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos uno de los principios rectores de toda elección democrática consiste en que la misma sea vigilada y sus resultados sean validados por una autoridad constitucionalmente autónoma, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, en su calidad de máxima autoridad electoral en la entidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 98 de la

constitución local, y atender lo relativo a la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 113, fracción III, del Código Electoral local de manera inmediata, deberá:

a) Disponer las medidas necesarias, suficientes y que resulten razonables para que, de acuerdo a una conciliación pertinente, consultas requeridas directamente a los miembros de la comunidad indígena de Cherán y resoluciones correspondientes se determine:

- 1) Si la mayoría de los integrantes de la comunidad indígena de Cherán está de acuerdo en celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres;
- 2) Toda vez que no existen condiciones para celebrar las elecciones el próximo trece de noviembre, deberá determinar si es posible realizar comicios por usos y costumbres en el Municipio de Cherán en diversa fecha, a efecto de que los ciudadanos que resulten elegidos entren en posesión del cargo y tomen la protesta de ley correspondiente.

Si existen condiciones de realizar comicios por usos y costumbres en el Municipio de Cherán, a efecto de que los ciudadanos que resulten elegidos entren en posesión del cargo y tomen la protesta de ley correspondiente.

b) De estimar que existen las condiciones necesarias para celebrar los comicios, deberá:

- 1) Someter al Congreso los resultados de la consulta, a efecto de que dicha autoridad emita el decreto correspondiente, en el cual, en su caso, determinará la fecha de la elección y de toma de posesión.
- 2) Emitida la resolución del Congreso deberá disponer las consultas, así como las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para llevar a cabo, en su caso, las elecciones por usos y costumbres.

c) En la realización de las consultas y la adopción de las medidas correspondientes se deberán atender a los principios establecidos tanto en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes como en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y conforme a los cuales, las consultas a los pueblos indígenas en las

cuestiones que les afectan deben realizarse en observancia de los principios siguientes:

1. Endógeno: el resultado de dichas consultas debe surgir de los propios pueblos y comunidad indígenas para hacer frente a necesidades de la colectividad;
2. Libre: el desarrollo de la consulta debe realizarse con el consentimiento libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, que deben participar en todas las fases del desarrollo;
3. Pacífico: deberá privilegiar las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desórdenes sociales al seno de la comunidad;
4. Informado: se debe proporcionar a los pueblos y comunidades indígenas todos los datos y la información necesaria respecto de la realización, contenidos y resultados de la consulta a efecto de que puedan adoptar la mejor decisión. A su vez dichos pueblos y comunidades deben proporcionar a la autoridad la información relativa a los usos, costumbres y prácticas tradicionales, para que en un ejercicio constante de retroalimentación se lleve a cabo la consulta correspondiente;
5. Democrático: en la consulta se deben establecer los mecanismos correspondientes a efecto que puedan participar el mayor número de integrantes de la comunidad; que en la adopción de las resoluciones se aplique el criterio de mayoría y se respeten en todo momento los derechos humanos;
6. Equitativo: debe beneficiar por igual a todos los miembros, sin discriminación, y contribuir a reducir desigualdades, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones;
7. Socialmente responsable: debe responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos y comunidades indígenas, y reforzar sus propias iniciativas de desarrollo; debe promover el empoderamiento de los pueblos indígenas y especialmente de las mujeres indígenas;
8. Autogestionado: las medidas que se adopten a partir de la consulta deben ser manejados por los propios interesados a través de formas propias de organización y participación.

- En el supuesto que para el primero de enero de dos mil doce no se haya definido o determinado a la autoridad municipal de Cherán, el Instituto Electoral de Michoacán deberá informar al Congreso del Estado para que en ejercicio de sus facultades para la debida integración del ayuntamiento del Municipio de Cherán, conforme a lo establecido en el artículo 44, fracción XX, de la Constitución local, designe a los miembros del órgano municipal provisional, para lo cual deberá respetar el derecho de consulta de la comunidad.
- La elección de los integrantes del Ayuntamiento del Municipio de Cherán sólo podrá celebrarse hasta que las autoridades den pleno cumplimiento a lo establecido en la presente ejecutoria.

Por tanto, se dejan sin efectos todos los acuerdos de las autoridades electorales locales relacionados directamente con la elección en dicho municipio, para la preparación y organización de los comicios conforme al régimen de partidos políticos.

- Al advertir que, a pesar de lo dispuesto en el artículo 2o constitucional y en específico de la obligación impuesta en el artículo segundo transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto del dos mil uno, por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al Artículo 1o., se reforma el Artículo 2º., se deroga el párrafo primero del Artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al Artículo 18, y un último párrafo a la Fracción tercera del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de la cual se determinó que a la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia indígena, las legislaturas de las entidades federativas debían realizar las adecuaciones a las constituciones y leyes locales que procedan y reglamenten lo estipulado en la misma, se advierte que el Congreso del Estado de Michoacán no ha emitido ni dictado normas secundarias en torno a los derechos de los pueblos indígenas.

Dado que han transcurrido más de diez años desde el inicio de la vigencia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos se vincula al Congreso del Estado de Michoacán, para que de acuerdo a su agenda legislativa, armonice la Constitución y legislación interna al Pacto Federal y tratados internacionales en materia de derechos indígenas.

- Se ordena a las autoridades estatales que, en el ejercicio de sus funciones, den cumplimiento a la presente ejecutoria y presten el auxilio necesario para que el Congreso del Estado y el Instituto Electoral de Michoacán realicen los actos ordenados, ya que los artículos 17, párrafo tercero; 41 y 99 constitucionales, y acorde con los principios de obligatoriedad y orden público, rectores de las sentencias dictadas por este órgano jurisdiccional, sustentados en la vital importancia para la vida institucional del país y con objeto de consolidar el imperio de los mandatos que contiene la Constitución General de la República, sobre cualquier ley y autoridad, tales sentencias obligan a todas las autoridades, independientemente de que figuren o no con el carácter de responsables, sobre todo, si en virtud de sus funciones, les corresponde desplegar actos tendentes a cumplimentar aquellos fallos.

...

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** el acuerdo CG-38/2011 de nueve de septiembre de dos mil once emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por el que se da respuesta a la petición de la Comunidad Indígena de Cherán para celebrar elecciones bajo sus usos y costumbres.

SEGUNDO. Se **determina** que los integrantes de la comunidad indígena de Cherán tienen derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos.

TERCERO. Se dejan sin efectos todos los acuerdos de las autoridades electorales locales relacionados directamente con la elección de integrantes del Ayuntamiento en el Municipio de Cherán, para la preparación y organización de los comicios conforme al régimen de partidos políticos.

CUARTO. Se **ordena** al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Michoacán realizar todas las acciones ordenadas en el considerando Noveno de la presente resolución.

QUINTO. Se **ordena** al Congreso del Estado de Michoacán realizar todas las acciones ordenadas en el considerando Noveno de la presente resolución.

SEXTO. Se **ordena** a las autoridades estatales que, en el ejercicio de sus funciones, acaten la presente ejecutoria y presten el auxilio necesario al Instituto Electoral de Michoacán.

SÉPTIMO. Las autoridades deberán **remitir** a esta Sala Superior copia certificada de las constancias relativas que demuestren el cumplimiento dado a la presente ejecutoria, en un plazo de tres días hábiles contados, a partir del momento en que emitan las respectivas resoluciones.

La sentencia completa puede consultarse en:

<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011.htm>