AMPARO EN REVISIÓN 7/2026

PARTE QUEJOSA: COMUNIDAD INDÍGENA ALPUYECA, A TRAVÉS DE ***, ***** Y *****, MIEMBROS DE LA COMUNIDAD E INTEGRANTES DEL CONSEJO PROMOTOR DE LA INICIATIVA DE CREACIÓN DEL MUNICIPIO INDÍGENA DE ALPUYECA DEL MUNICIPIO DE XOCHITEPEC, ESTADO DE MORELOS.**

AUTORIDAD RECURRENTE: CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA
PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ
SECRETARIA(O)S: VICTOR MANUEL MIRANDA LEYVA Y LINDA HELENA MACLÚ ZORRERO

COLABORADORES: EDWARD FABRITZIO ESPINDOLA VEGA E IRVING ILAN RODRÍGUEZ VARGAS

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El veintinueve de agosto de dos mil doce, la comunidad nahua de Alpuyeca del Municipio de Xochitepec, en el Estado de Morelos fue reconocida como comunidad indígena mediante su incorporación al Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado. El **cinco de diciembre de dos mil diecinueve** la Asamblea General de la comunidad aprobó una iniciativa para constituirse como Municipio Indígena y designó un Consejo Promotor para presentarla ante el Congreso del Estado de Morelos. Durante años se desarrollaron actuaciones y trabajos preparatorios, entre ellos destaca el acuerdo de **veintidós de noviembre de dos mil veintitrés**, emitido casi cuatro años después de su solicitud, mediante el cual se detectó por primera ocasión, la necesidad de llevar a cabo una consulta previa. A raíz de esta determinación se llevaron a cabo diversas mesas técnicas con la participación de autoridades comunitarias e instituciones públicas.

No obstante, mediante el Acuerdo *****, aprobado el veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro, y publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” el seis de marzo de dos mil veinticuatro, el Congreso del Estado modificó la ruta institucional para llevar a cabo la consulta ordenada. Las personas quejosas promovieron juicio de amparo al considerar que dicho acuerdo resultaba un acto dilatorio en el proceso de municipalización, y con ello se vulneraban sus derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2026

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
	ANTECEDENTES Y TRÁMITE	Se relatan los antecedentes del asunto y el trámite que siguió el asunto.	2
I.	**COMPETENCIA**	Este Alto Tribunal **es competente** para conocer del presente asunto.	11
II.	**PROCEDENCIA**	El recurso de revisión **es procedente**.	12
III.	**OPORTUNIDAD**	El recurso de revisión **es oportuno**.	12
IV.	**LEGITIMACIÓN**	La parte recurrente **cuenta con legitimación.**	13
V.	**ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS**	Se **estudian los agravios** sobre la sentencia recurrida.	13
VI.	**ESTUDIO DE FONDO**	**VI.1 Parámetro de control constitucional y convencional.** **A.** Derecho al autogobierno en el ámbito nacional. **B.** Derecho al autogobierno en el ámbito internacional. **C.** La municipalización como ejercicio del derecho al autogobierno. **D.** El municipio y su régimen configurativo.	24
		VI.2 Análisis del caso concreto. **A.** Vulneración a los derechos de la comunidad indígena de Alpuyeca a partir de la dilación en su proceso de municipalización. **B.** Análisis del acuerdo recurrido.	54
VII.	**EFECTOS**	Se precisan los efectos.	109
VIII.	**DECISIÓN**	**PRIMERO.** En la materia de la revisión, se **modifica** la sentencia recurrida. **SEGUNDO.** La Justicia de la Unión **AMPARA Y PROTEGE** a la comunidad indígena Alpuyeca, a través de sus representantes ***** y *****, en su calidad de integrantes del Consejo Promotor de la iniciativa de creación del Municipio Indígena de Alpuyeca, respecto del acto reclamado y para los efectos precisados en el apartado VII de esta resolución.	112

AMPARO EN REVISIÓN 7/2026

PARTE QUEJOSA: COMUNIDAD INDÍGENA ALPUYECA, A TRAVÉS DE *** Y *****, MIEMBROS DE LA COMUNIDAD E INTEGRANTES DEL CONSEJO PROMOTOR DE LA INICIATIVA DE CREACIÓN DEL MUNICIPIO INDÍGENA DE ALPUYECA DEL MUNICIPIO DE XOCHITEPEC, ESTADO DE MORELOS.**

AUTORIDAD RECURRENTE: CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA
PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ
SECRETARIA(O)S: VICTOR MANUEL MIRANDA LEYVA Y LINDA HELENA MACLÚ ZORRERO

COLABORADORES: EDWARD FABRITZIO ESPINDOLA VEGA E IRVING ILAN RODRÍGUEZ VARGAS

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

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el **Amparo en Revisión 7/2026,** interpuesto por el Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, en contra de la sentencia dictada el cuatro de julio de dos mil veinticuatro, por el Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Morelos, en el juicio de amparo indirecto *****.

El problema jurídico que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver consiste en determinar si los agravios hechos valer por el Congreso recurrente, son eficaces para modificar o revocar la sentencia recurrida. Y, en su caso, si el Acuerdo *****, vulnera los derechos a la libre determinación y autonomía de la comunidad indígena Alpuyeca, asentada en el Municipio de Xochitepec, en el Estado Libre y Soberano de Morelos.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2026

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. La comunidad indígena de Alpuyeca, perteneciente al Municipio de Xochitepec, en el Estado de Morelos, se encuentra reconocida como una comunidad indígena del pueblo Nahua en el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado Libre y Soberano de Morelos, creado mediante el Decreto número 2148, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", de veintinueve de agosto de dos mil doce.

2. El cinco de diciembre de dos mil diecinueve, los miembros de la comunidad, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, acordaron aprobar una propuesta de iniciativa con proyecto de decreto mediante la cual se crea el Municipio Indígena de Alpuyeca, Morelos. El dieciséis de diciembre del mismo año, presentaron dicha iniciativa ante el Congreso del Estado.

3. Derivado de lo anterior, el seis de febrero de dos mil veinte, la propuesta de iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Gran Jurado y de Fortalecimiento Municipal, Desarrollo Regional y Pueblos indígenas de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, para la elaboración del dictamen correspondiente.

4. **Primer amparo indirecto.** Ante la falta de respuesta del Congreso, el nueve de julio de dos mil veintiuno diversos integrantes del Consejo Promotor de la comunidad indígena de Alpuyeca promovieron el juicio de amparo indirecto *****, conocido por el Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Morelos, con residencia en Cuernavaca, en el que reclamaron la omisión del Congreso del Estado y de las Comisiones Unidas de Gobernación y Gran Jurado, y de Fortalecimiento Municipal, Desarrollo Regional y Pueblos Indígenas, de dar trámite y emitir una determinación respecto de la solicitud presentada el dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve para la creación del Municipio Indígena de Alpuyeca.

5. Mediante sentencia de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, el Juzgado de Distrito concedió el amparo y ordenó a las autoridades

responsables emitir una respuesta fundada, motivada y congruente respecto de dicha solicitud.

6. En cumplimiento de esa ejecutoria, ante la inexistencia de un recurso de revisión en su contra, mediante auto de tres de diciembre de dos mil veintiuno, el Juzgado de Distrito consideró que el cinco de noviembre de ese año, la autoridad responsable había emitido contestación de manera fundada, motivada y congruente a la petición realizada, por lo que se tuvo por cumplida la ejecutoria dictada en el juicio.

7. Dicha determinación fue confirmada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito, al resolver el recurso de inconformidad ***** el veintiséis de abril de dos mil veintidós donde declaró infundados los agravios de la parte recurrente al estimar que la sentencia de amparo únicamente obligaba a las comisiones legislativas responsables a emitir una respuesta fundada, motivada y congruente, sin imponerles el deber de resolver en un sentido determinado. En consecuencia, concluyó que la autoridad responsable había dado cumplimiento a la ejecutoria de amparo y confirmó el auto que así lo declaró.

8. Más de un año después de esa determinación y tras diversos actos por parte del Congreso del Estado, el seis de junio de dos mil veintitrés, las Comisiones Unidas de Gobernación y Gran Jurado solicitaron, la emisión de una opinión técnica a la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México. En respuesta, mediante oficio número *****, dicha instancia señaló que el Congreso del Estado se encontraba obligado a realizar una consulta previa, libre, informada y culturalmente pertinente a la comunidad de Alpuyeca.

9. La Comisión de Gobernación y Gran Jurado también solicitó asesoramiento y acompañamiento al Instituto Nacional de Pueblos Indígenas y al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana; mismos que, mediante oficios *****, y *****, respectivamente, donde señalaron que podrían participar como órganos técnicos.

10. Así, el veintidós de noviembre de dos mil veintitrés, las Comisiones Unidas, de Gobernación y Gran Jurado emitieron el "Acuerdo por el que se ordena el

inicio de los trabajos preparatorios para la realización de la consulta indígena al pueblo de Alpuyeca, con el propósito de saber su opinión y decisión sobre la elevación a municipio de su comunidad indígena", en el que ordenó la realización de la consulta, así como la emisión de un protocolo para tal efecto.

11. En ese contexto, entre el veinticuatro de noviembre de dos mil veintitrés y el veinte de febrero de dos mil veinticuatro, se llevaron a cabo diversas mesas técnicas y reuniones de trabajo, orientadas a la elaboración del protocolo de consulta, así como a definir la actuación de las distintas autoridades involucradas en la consulta.

12. **Acuerdo recurrido.** Sin embargo, el veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro, las Comisiones Unidas de Gobernación y Gran Jurado y de Fortalecimiento Municipal, Desarrollo Regional y Pueblos indígenas, presentaron el Acuerdo *****, mediante el cual se solicitó al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC), la realización de la consulta indígena correspondiente a la solicitud de creación del Municipio Indígena de Alpuyeca, dejando sin efectos el Acuerdo que lo precedió, así como las actuaciones que habían llevado a cabo.

13. **Segundo amparo indirecto.** El veintidós de marzo de dos mil veinticuatro, *****, ***** y *****, señalando a la primera como representante común, promovieron una demanda de amparo indirecto en contra del Acuerdo *****, en la que señalaron, en esencia, lo siguiente:

    a) Sostienen expresamente que con la emisión del Acuerdo ***** "… se evidencia que las responsables solo buscan retrasar la consulta sobre la creación del Municipio de Alpuyeca, y por ende el dictamen sobre la municipalización de Alpuyeca". Del mismo modo, afirman que dicho acuerdo "… no busca incrementar el grado de tutela del derecho de consulta y participación…", sino que "… adopta una medida que disminuye el nivel de protección a estos derechos humanos, pues los efectos que tendrá el acuerdo reclamado será dilatar más su municipalización…". Finalmente, aducen que el acuerdo deja sin efectos el diverso emitido el **veintidós de noviembre de dos mil**

veintitrés, mediante el cual se habían ordenado los trabajos preparatorios para la consulta y con el cual "… se inició formalmente el proceso consultivo sobre la creación del Municipio de Alpuyeca…", razón por la cual consideran que la actuación reclamada implica un retroceso injustificado en un procedimiento ya iniciado.

b) **PRIMERO**. El acuerdo impugnado es violatorio del parámetro constitucional y convencional en materia de consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas, así como de la Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos, pues su objetivo es retrasar, de mala fe, el reconocimiento de Alpuyeca como municipio indígena.

   Lo anterior, en virtud de que, mediante su artículo Tercero Transitorio, deja sin efectos el acuerdo previo de veintidós de noviembre de dos mil veintitrés, por el cual ya se había ordenado el inicio de los trabajos preparatorios para la realización de la consulta; así como el trabajo previamente desarrollado, orientado a la elaboración del protocolo de consulta y el reconocimiento de Alpuyeca como municipio indígena.

   Asimismo, el acuerdo justifica su determinación en que el IMPEPAC es el órgano idóneo para llevar a cabo la consulta; sin embargo, a su juicio, ello resulta incorrecto, en tanto que la consulta a comunidades indígenas posee una naturaleza distinta a los mecanismos tradicionales de participación ciudadana. En ese sentido, el Congreso del Estado es la autoridad responsable de su realización.

   Aunado a lo anterior, la determinación resulta contradictoria, pues el propio IMPEPAC ya había aceptado participar en el proceso de consulta en calidad de órgano técnico, lo cual es incompatible con su designación como autoridad encargada de su implementación.

c) **SEGUNDO**. Al tener como efecto dilatar el reconocimiento de la comunidad de Alpuyeca como municipio, el acuerdo controvertido también resulta contrario al principio de progresividad, en tanto que no

incrementa el nivel de protección del derecho a la consulta y a la participación de dicha comunidad, sino que, por el contrario, obstaculiza su ejercicio.

d) **TERCERO**. Consideran que de las mesas de trabajo y reuniones técnicas previamente celebradas se desprende que el objetivo de la consulta consistía en alcanzar acuerdos con la comunidad de Alpuyeca. No obstante, el acuerdo controvertido dispone la realización de una consulta "*culturalmente adecuada a las comunidades indígenas del municipio de* *****, *así como de los municipios colindantes de* *****, *****, *****, ***** *y* *****, *en el Estado de Morelos, respecto de la creación del municipio indígena de Alpuyeca*". En ese sentido, el acuerdo omite establecer de manera expresa a la comunidad de Alpuyeca como sujeto central de la consulta, lo que desnaturaliza su finalidad y afecta su derecho a la autodeterminación, al diluir su participación directa en la toma de decisiones que le conciernen.

14. **Admisión.** El conocimiento de la demanda correspondió al Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Morelos, en el Décimo Octavo Circuito, con residencia en Cuernavaca, quien ordenó el registro de la demanda con el número de amparo indirecto ***** y la admitió a trámite. Asimismo, ordenó notificar a las autoridades responsables y les requirió el correspondiente informe justificado.

15. **Informes justificados**. Con fecha veintitrés de abril de dos mil veinticuatro, el Congreso del Estado de Morelos, la Comisión de Gobernación y Gran Jurado, y la Comisión de Fortalecimiento Municipal, Desarrollo y Pueblos Indígenas, presentaron su informe justificado, en el que, en esencia, sostuvieron que el acuerdo impugnado era válido, toda vez que de los trabajos preparatorios no fue posible obtener la información necesaria para determinar el territorio que se pretende erigir como municipio. En consecuencia, las comisiones unidas emitieron el acuerdo controvertido en ejercicio de sus facultades.

16. **Suspensión.** Mediante proveído de veintinueve de mayo de dos mil veinticuatro, la Jueza Quinta de Distrito en el Estado de Morelos concedió la suspensión provisional y, posteriormente, en la audiencia incidental, otorgó la suspensión definitiva. Para tal efecto, determinó que las autoridades responsables debían abstenerse de ejecutar el Acuerdo ***** en la parte en que dejaba sin efectos el diverso acuerdo de veintidós de noviembre de dos mil veintitrés, con el objeto de preservar la continuidad de los trabajos preparatorios para la consulta indígena y evitar que el procedimiento de creación del Municipio Indígena de Alpuyeca sufriera una mayor dilación mientras se resolvía el juicio de amparo.

17. **Sentencia de amparo.** Mediante sentencia de cuatro de julio de dos mil veinticuatro, la Jueza Quinta de Distrito en el Estado de Morelos concedió el amparo a la parte quejosa, para dejar sin efectos el acuerdo *****.

18. **Recurso de Revisión**. Inconforme con la decisión, el Congreso del Estado de Morelos interpuso recurso de revisión, cuyo conocimiento correspondió al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito, que lo admitió a trámite y ordenó su registro con el número R.A. *****.

19. En su escrito de agravios, la autoridad recurrente señaló, en esencia, que la sentencia realizó un análisis incompleto y deficiente del acuerdo *****, conforme a las siguientes consideraciones:

    a) La persona juzgadora centró indebidamente su análisis en determinar si la dilación del procedimiento generaba una afectación a la comunidad de Alpuyeca, sin examinar previamente la legalidad del acuerdo impugnado; en particular, si éste fue emitido conforme al marco constitucional y legal aplicable. En consecuencia, la sentencia carece de una explicación clara, objetiva y razonable respecto de las razones que justificaron la emisión del acto recurrido, lo que impide verificar la validez del mismo y vulnera el principio de legalidad que debe regir toda resolución jurisdiccional.

b) La sentencia omite analizar las facultades con las que cuentan las autoridades emisoras del acuerdo impugnado, las cuales, entre otras, disponían de atribuciones plenas para emitirlo. Lo anterior contraviene el principio de legalidad en el dictado de las sentencias.

c) La sentencia parte de la premisa de que el acuerdo retrasa el reconocimiento de Alpuyeca como municipio indígena, sin que se expongan los argumentos o razones que justifiquen dicha conclusión.

d) La sentencia omite analizar los requisitos previstos en la legislación de Morelos para la configuración de un municipio indígena, y si el acuerdo controvertido se ajusta a dichos parámetros normativos. En ese sentido, sostiene que la resolución pasa por alto que la consulta a los pueblos y comunidades indígenas constituye una obligación jurídica tratándose de actos susceptibles de afectarles; por lo que, al instruir al IMPEPAC la realización de dicha consulta, no puede estimarse que el acuerdo impugnado genere una afectación a la comunidad.

e) La sentencia pasa por alto que existen precedentes en los que se determinó que el IMPEPAC fungiría como órgano encargado de realizar la consulta. En particular, al resolver la Controversia Constitucional 30/2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo la necesidad de que se realizara una consulta a la comunidad de *****, deber que fue subsanado por el IMPEPAC.

f) La sentencia deja de analizar la idoneidad del IMPEPAC para realizar el proceso consultivo.

g) Es equivocado que el retraso en el trámite para elevar a Alpuyeca a la categoría de municipio indígena impide la satisfacción de las necesidades colectivas que busca colmar la figura de municipio. Lo anterior porque, si bien la categoría de municipio no ha sido reconocida a Alpuyeca, este sigue perteneciendo al Municipio de *****.

20. **Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción**. En sesión pública de ocho de enero del presente año, el Pleno de este Alto Tribunal, por mayoría de cinco votos,[1] determinó ejercer su facultad de atracción, radicada con el número *****, para conocer del amparo en revisión ***** del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito.

21. **Formación del expediente y turno**. Mediante proveído de doce de enero de dos mil veintiséis, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el presente expediente con el número **Amparo en Revisión 7/2026**. Asimismo, en virtud de que el Tribunal Pleno, determinó ejercer la facultad de atracción para conocer del recurso de revisión, esta Suprema Corte se avocó a su conocimiento y, conforme al sistema de turno, lo asignó a la **Ministra Loretta Ortiz Ahlf** para la elaboración del proyecto de sentencia respectivo.

22. **Manifestaciones.** Durante la tramitación del presente asunto se recibieron diversos escritos donde se realizaron respectivas manifestaciones:

    a. **Comunidad Indígena de Alpuyeca.** Mediante escrito de nueve de enero de dos mil veintiséis, la comunidad presentó un escrito, mediante el cual manifestó su reconocimiento por el ejercicio de la facultad de atracción del presente asunto. Asimismo, sostuvo que el procedimiento para la creación del Municipio Indígena de Alpuyeca ha permanecido sin resolverse desde dos mil diecinueve; afirmó que el recurso representa una oportunidad para evitar prácticas dilatorias en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas; y solicitó establecer canales de comunicación con este Alto Tribunal para exponer directamente sus argumentos.

[1] Votaron a favor las personas Ministras Sara Irene Herrerías Guerra, Irving Espinosa Betanzo, Lenia Batres Guadarrama, Loretta Ortiz Ahlf y Presidente Hugo Aguilar Ortiz. En contra votaron las personas Ministras María Estela Ríos González, Yasmín Esquive! Mossa, Giovanni Azael Figueroa Mejía y Arístides Rodrigo Guerrero García.

b. **La XXI Asamblea de la Unión de Municipios y Comunidades Indígenas y Afromorelenses**.[2] Mediante escrito de veintitrés de mayo de dos mil veintiséis, se informó que se celebró la XXI Asamblea de la Unión de Municipios y Comunidades Indígenas y Afromorelenses, en la comunidad indígena de Ahuehuetzingo, Morelos. Dicha Asamblea aprobó un pronunciamiento dirigido a las y los Ministros de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el cual expresó su respaldo a la creación del Municipio Indígena de Alpuyeca.

   En dicho pronunciamiento señaló que han transcurrido más de seis años desde que la comunidad decidió constituirse como municipio indígena y solicitó que este Alto Tribunal se pronunciara a favor del reconocimiento de sus derechos de libre determinación y autonomía.

c. **Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a la Suprema Corte de Justicia de la Nación**. Mediante escrito de veintidós de mayo de dos mil veintiséis, la Fiscalía General de la República consideró fundados los agravios del Congreso del Estado de Morelos. Sostuvo que la sentencia recurrida carecía de una adecuada motivación y congruencia, al no fijar correctamente el acto reclamado ni analizar exhaustivamente su fundamentación y motivación, por lo que solicitó modificar la sentencia recurrida y negar el amparo a la parte quejosa.

I. COMPETENCIA

23. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del recurso de revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos

[2] La XXI Asamblea de la Unión de Municipios y Comunidades Indígenas y Afromorelenses se celebró el 23 de mayo de 2026, en la comunidad indígena de Ahuehuetzingo, Municipio de Puente de Ixtla, Morelos. Conforme al acta correspondiente y a las listas de asistencia anexas participaron autoridades comunitarias, integrantes de ayudantías municipales, representantes comunitarios y personas pertenecientes a al menos seis comunidades indígenas y afromorelenses del Estado. Entre ellas Ahuehuetzingo, Alpuyeca, Atlacholoaya, Chiconcuac, Tetelpa y Ticumán.

Mexicanos;[3] 80 Bis y 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo;[4] 16, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro,[5] en relación, además, con el Punto Segundo, fracción IV, del Acuerdo General Plenario 2/2025 (12a.), del Pleno de este Alto Tribunal, de tres de septiembre de dos mil veinticinco, en el que se precisan los asuntos de su competencia y los que se delegan a otros órganos jurisdiccionales federales.[6]

24. Lo anterior, en virtud de que se trata de un recurso revisión interpuesto en contra de la sentencia dictada en la audiencia constitucional por una Jueza de Distrito en un juicio de amparo tramitado en la vía indirecta, respecto del que, por resolución de ocho de enero de dos mil veintiséis, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó ejercer facultad de atracción.

II. PROCEDENCIA

---

[3] **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: […]
VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia: […] La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

[4] **Artículo 80 Bis**. La Suprema Corte de Justicia de la Nación de oficio o a petición fundada del tribunal colegiado que conozca del asunto, de la persona titular de la Fiscalía General de la República, del Ministerio Público de la Federación que sea parte, o de la persona titular del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la o del titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, podrá atraer cualquiera de los recursos a los que se refiere esta Ley cuando su interés y trascendencia lo ameriten. […]
Artículo 81. Procede el recurso de revisión:
I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes: […]
e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia.

[5] **Artículo 16**.
La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá: […]
II. De cualquier recurso derivado de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se hubiera ejercido la facultad de atracción conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la propia ley reglamentaria; […];

[6] **SEGUNDO. Competencia reservada del Pleno de la SCJN.** La SCJN conservará para su resolución: […]
IV. De cualquier recurso derivado de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la CPEUM, en el que se hubiera ejercido la facultad de atracción o se conserve su competencia originaria; […]

25. El recurso de revisión es procedente, toda vez que se interpone en contra de la sentencia dictada en la audiencia constitucional, mediante la cual la Jueza de Distrito concedió el amparo y protección de la justicia federal a la parte quejosa, al estimar que el **Acuerdo** *****, emitido por el Congreso del Estado de Morelos, vulneró los derechos de libre determinación y autonomía de la comunidad promovente. En consecuencia, ordenó dejar sin efectos dicho acuerdo y emitir uno nuevo en el que se ordenara la realización inmediata de la consulta indígena correspondiente a la solicitud de creación del Municipio Indígena de Alpuyeca, tomando en consideración las actuaciones desarrolladas desde el inicio del procedimiento.

26. De ahí que se surte el supuesto previsto en el artículo 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo,[7] toda vez que el recurso fue interpuesto por el Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, autoridad responsable en el juicio de amparo, con el propósito de revocar una sentencia que le resulta adversa al dejar sin efectos un acto emitido por dicho órgano legislativo e imponerle obligaciones para su cumplimiento.

III. OPORTUNIDAD

27. De las constancias se advierte que la sentencia impugnada fue notificada a la autoridad responsable, mediante lista de acuerdos, el **cinco de julio de dos mil veinticuatro**. Por lo tanto, en términos del artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo[8], dicha notificación surtió sus efectos el mismo día.

28. En ese sentido, el plazo de diez días para la interposición del recurso de revisión al que se refiere el artículo 86 de la Ley de Amparo,[9] transcurrió **del**

---

[7] **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:
I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes: […]
e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia.

[8] **Artículo 31.** Las notificaciones surtirán sus efectos conforme a las siguientes reglas: […]
I. Las que correspondan a las autoridades responsables y a las autoridades que tengan el carácter de terceras interesadas, desde el momento en que hayan quedado legalmente hechas. […]

[9] **Artículo 86.** El recurso de revisión se interpondrá en el plazo de diez días por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución recurrida.
La interposición del recurso por conducto de órgano diferente al señalado en el párrafo anterior no interrumpirá el plazo de presentación."

ocho de julio de dos mil veinticuatro, al seis de agosto del mismo año.[10] Así, si el recurso de revisión fue presentado el **dos de agosto de dos mil veinticuatro**, se concluye que su interposición fue **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

29. Conforme al artículo 5°, fracción II, de la Ley de Amparo,[11] el recurso fue interpuesto por parte legitimada, toda vez que fue promovido por Genaro Estrada Días, en su carácter de Delegado del Congreso del Estado de Morelos, autoridad responsable de conformidad con lo previsto en el artículo 9 de la Ley de Amparo.

V. ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS

30. Para iniciar el análisis del presente asunto, debe destacarse que en contra de la sentencia de amparo únicamente interpuso recurso de revisión el Congreso del Estado de Morelos, quien controvierte la totalidad de las consideraciones que sustentan la concesión del amparo.

31. De conformidad con los artículos 81, fracción I, inciso e), 83 y 87 de la Ley de Amparo,[12] la materia del presente recurso de revisión se encuentra delimitada

---

[10] Del cómputo del plazo para la interposición, deben descontarse los días trece y catorce de julio, así como tres y cuatro de agosto, por tratarse de fines de semana, conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo. También deben descontarse los días dieciséis a treintaiuno de julio, por corresponder al periodo vacacional del Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Morelos.

[11] **Artículo 5.** Son partes en el juicio de amparo: […]
II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. […]

[12] **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:
I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes: […]
e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia.
Artículo 83. Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad. […]
Artículo 87. Las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas; tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación.
Las autoridades judiciales o jurisdiccionales carecen de legitimación para recurrir las sentencias que declaren la inconstitucionalidad del acto reclamado, cuando éste se hubiera emitido en ejercicio de la potestad jurisdiccional.

por los agravios formulados por la autoridad recurrente. Así, corresponde a este Tribunal Pleno identificar la verdadera inconformidad jurídica planteada, a partir de una lectura integral del escrito de revisión.

32. Resulta ilustrativa, la jurisprudencia de rubro: **"AGRAVIOS EN RECURSOS INTERPUESTOS DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO. PARA QUE SE ESTUDIEN BASTA CON EXPRESAR EN EL ESCRITO RELATIVO, RESPECTO DE LAS CONSIDERACIONES QUE SE CONTROVIERTEN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, LA CAUSA DE PEDIR."**[13] de la que se desprende que el juzgador constitucional debe identificar la verdadera causa de pedir.

33. De la lectura integral del escrito de revisión del Congreso del Estado de Morelos, este Tribunal Pleno advierte que la inconformidad primordial de la autoridad recurrente plantea que la sentencia recurrida dejó de analizar el acto efectivamente reclamado y, en su lugar, resolvió un problema constitucional distinto.

34. Ello porque, aun cuando la Jueza de Distrito identificó formalmente como acto reclamado el Acuerdo mediante el cual el Congreso solicitó al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana la realización de la consulta indígena correspondiente a la solicitud de creación del Municipio Indígena de Alpuyeca, el estudio desarrollado no recayó sobre el contenido, motivación, fundamentación o efectos jurídicos propios de dicho acto.

35. El Congreso afirma que la juzgadora “deja de estudiar y pronunciarse sobre el contenido y los verdaderos alcances del ‘Acuerdo por el que se solicita al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana que realice la consulta indígena correspondiente a la solicitud de creación del municipio indígena de Alpuyeca, Morelos’ [...], esto es, no se realizó un análisis exhaustivo de su motivación y fundamentación”.[14]

---

[13] Registro digital: 191383; Instancia: Pleno; Novena Época; Materia(s): Común; Tesis: P./J. 69/2000; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Agosto de 2000, página 5 Tipo: Jurisprudencia.
[14] Página 14 del escrito de agravios.

36. Asimismo, la autoridad recurrente sostiene que la sentencia recurrida se centró en responder una pregunta distinta a la planteada. En sus palabras, la Jueza de Distrito se ocupó de resolver "¿La dilación en los trámites de la creación de un Municipio indígena genera afectación a derechos humanos protegidos por la Constitución?", pero omitió analizar "si las razones que motivaron la expedición del acto reclamado respetan derechos humanos de la parte quejosa y cumplen con los requisitos legales exigidos para la creación de un municipio indígena".[15]

37. Finalmente, el Congreso insiste en que la sentencia partió de una premisa no demostrada, consistente en que el Acuerdo impugnado producía por sí mismo una dilación. Al respecto, afirma que la Jueza "parte de la premisa dogmática de que con la emisión del acto reclamado se retrasa la consulta de la que se duele la parte quejosa, sin atender a su contenido".[16]

38. Así, a juicio de este Alto Tribunal el agravio formulado por la autoridad recurrente resulta **fundado**, a partir de las razones que se explican a continuación.

39. De la síntesis de los agravios expresados por la autoridad recurrente se desprende que sustancialmente alega un vicio de incongruencia interna y falta de exhaustividad en el dictado de la sentencia, al afirmar que la juzgadora de amparo se abstuvo de analizar, por méritos propios, los fundamentos y motivos en que se sustenta la constitucionalidad del acto reclamado.

40. Para determinar si, como sostiene la parte recurrente, la sentencia recurrida carece de congruencia interna, es necesario verificar la correspondencia entre: **(i)** el acto reclamado; **(ii)** el análisis de los conceptos de violación realizado y las consideraciones que sustentan la concesión del amparo; y **(iii)** los efectos fijados por la Jueza de Distrito. Sólo a partir de ese examen integral es posible establecer si existe la discordancia alegada. Con ese

---

[15] Página 17 del escrito de agravios.
[16] Pagina 24 del escrito de agravios.

propósito, a continuación se transcriben las consideraciones relevantes de la sentencia recurrida.

41. Primeramente, el acto reclamado se fijó en los siguientes términos:

> **SEGUNDO. PRECISIÓN DEL ACTO RECLAMADO.** Esta Juzgadora Federal fija la materia de la litis, para lo cual atenderá a la demanda en su integridad, esto es, el texto completo del escrito inicial, anexos y la totalidad de constancias del expediente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo.
>
> Lo anterior, tal como lo establece la jurisprudencia 2a./J. 55/98, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro 195745, […]
> Sobre esas bases, del análisis integral de la demanda de amparo, así como de la totalidad de las constancias del expediente, se desprende que la intención de la parte quejosa consiste en reclamar:
>
> - El acuerdo 179/SSLyP/DPLyP/Año3/P.O.2/24, de veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro, emitido por el pleno de la LV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, las Comisiones Unidas de Gobernación y Gran Jurado y Fortalecimiento Municipal, Desarrollo Regional y Pueblos Indígenas, de la referida legislatura, con el cual se retrasa la consulta sobre creación del Municipio de Alpuyeca y por ende el dictamen sobre la Municipalización. […]

42. Por su parte, en el estudio de fondo, la Jueza de Distrito realizó el siguiente análisis:

> […]
> **- Contexto del caso.**
> Los quejosos acuden a la instancia constitucional, con el fin de que se realice la consulta para la creación del Municipio Indígena de Alpuyeca, Morelos, esto a razón de que desde el año dos mil diecinueve, se hicieron los trámites correspondientes para la solicitud de la creación, sin que las responsables realicen la mencionada consulta.
>
> El asunto que nos ocupa se centra en dar respuesta a la siguiente interrogante:
>
> **¿La dilación en los trámites de la creación de un Municipio indígena genera afectación a derechos humanos protegidos por la Constitució?** [sic]
>
> La respuesta a esa interrogante es en sentido **afirmativo** y para entenderlo, es necesario explicar qué es un municipio y el rol social que tiene.
>
> **Municipios.**
>
> Los municipios, son entidades a cargo de un territorio que gozan de autonomía política, fiscal y administrativa **dentro de los límites convenidos por la Constitución** y las leyes de los Estados que los conforman.
>
> En América Latina, los Gobiernos Municipales empiezan a asumir funciones administrativas, políticas y tributarias a partir de los años 1980, con la nueva división político-administrativa de los territorios nacionales, lo cual fue impulsado por las demandas de servicios básicos en las provincias y por el cambio de percepción en relación a la participación ciudadana.

Mientras que, en México el municipio se caracteriza como un ente jurídico de derecho público, compuesto por un grupo social humano relacionado por estar asentado permanentemente en un territorio asignado, con un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico especifico, con el fin de mantener el orden público, prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general y realizar obras públicas por la comunidad.

El municipio es el primer encuentro de los seres humanos con el poder público y el derecho, con la corporación de servicios públicos que tienen que satisfacer las necesidades más elementales de carácter general, la suma de necesidades individuales similares de los habitantes, así como un ente que realiza de obras públicas requeridas por la comunidad.

Asimismo, la esencia común que tiene dicha institución, es el aspecto propio de la vida local de la comunidad, los Gobiernos Municipales refuerzan sus atribuciones a partir del gobierno central, la participación ciudadana, la adecuación a las necesidades de la población, de lucha contra la pobreza, entre otras cuestiones.

Los Gobiernos Municipales no forman parte del gobierno ejecutivo, sino que son autónomos, electos de forma directa por el pueblo con el mandato de impulsar el desarrollo de su territorio, teniendo amplias potestades para el establecimiento de normas y proyectos locales propios, siempre y cuando estos no contravengan la legislación nacional.

Dentro de las funciones de los gobiernos municipales se pueden citar:
-Prestación de servicios públicos domiciliarios y de las necesidades básicas insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable vivienda, recreación y deporte.
-Ordenamiento y planificación del desarrollo económico, social y ambiental de su territorio y construir las obras que demanda el progreso municipal.
-Control del manejo adecuado de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.
-Promoción de la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Cada país ha definido los límites de la autonomía municipal de forma diferente, sin embargo existen ámbitos comunes dentro de los cuales los gobiernos municipales ejecutan con independencia:

-En el **ámbito político**: mediante el establecimiento de Políticas locales, planes, y mecanismos de regulación.

-En el **ámbito económico:** mediante la tributación municipal, costos, financiamiento, definición y ejecución del presupuesto.

-En el **ámbito administrativo**: mediante la organización interna, aspectos técnicos, prestación de servicios públicos municipales, así como la contratación y remoción del personal.

Como ha quedado establecido la finalidad de los municipios es contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible, por lo que limitar el derecho a realizar los trámites para la creación de uno, es contrario al interés social.

En efecto, en el caso, los quejosos se duelen del evidente retraso, la falta de compromiso y dilación de las autoridades para dar cabida a los trámites necesarios para la creación del municipio indígena que se solicita.

La trascendencia de la petición se basa en la necesidad apremiante de la comunidad indígena Nahua de Alpuyeca, que representan los quejosos a efecto de mantener, consolidar y expandir sus usos y costumbres.

En las descripciones etnográficas, los municipios indígenas son aquellos municipios cuya población es considerada indígena, que despliegan emblemas identitarios "tradicionales" y cuya autoridad local es representada como un "gobierno indígena tradicional".

De acuerdo con los indicadores del Catálogo de Municipios Indígenas A y B de 20203 de la Secretaría de Gobernación, se observa que en la entidad de Morelos, **no se cuenta con ninguno registrado aun cuando dichos entes deben atenderse con un margen prioritario**.

Las leyes mexicanas, no establecen grandes requisitos para autorizar la creación de nuevos municipios y atender este tipo de solicitudes, en la mayoría de los casos, devienen de pobladores que señalan falta de atención a sus comunidades con servicios públicos por parte de los gobiernos municipales, así como acciones de marginación o exclusión.

Además, no debe perderse de vista que en los municipios con población mayoritariamente indígena, se tiene como objetivo el reconocimiento del derecho de los pueblos y comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales y municipales, de acuerdo a sus usos y costumbres, otorgar validez jurídica a sus instituciones y prácticas.

En particular, reconocer las figuras del sistema de cargos, asamblea, consulta popular y cabildo abierto, el respeto a los usos y costumbres que definan, por lo que no puede dejarse a un lado la necesidad de agilizar los trámites que dan dicho reconocimiento.

No pasa inadvertido que previo a la determinación de constituir al Municipio debe generarse la consulta a la comunidad indígena Nahua de Alpuyeca, como se establece en las leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Incluso, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, 15/2017 y sus acumuladas y 151/2017, estableció que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, ya que las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa también cuando se trate de **procedimientos legislativos**, cuyo contenido sea sobre derechos o prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas.

Por lo que estableció que las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los miembros de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente en su modo de vida.

En tal sentido, si bien se requiere una **consulta** para informar de manera adecuada, informada y de buena fe, la creación de un municipio con población mayoritariamente indígena en territorio del Municipio Indígena de Alpuyeca, Morelos y primordialmente a todos aquellos municipios colindantes en donde se encuentra la población indígena perteneciente a las diferentes etnias que componen el Estado de Morelos, tal participación que se debe dar a la comunidad **debe ser en tutela de sus derechos, por lo que no es legal que se esté postergando dicho requisito.**

En efecto, aun ante el proceso que deben de llevar a cabo las responsables para determinar la emisión o no de un nuevo municipio, incluido la consulta a la comunidad indígena, **no es válido que después de cuatro años, seis meses, se dé inicio de nueva cuenta a los trámites para la realización de la consulta**, pues

> con independencia del momento procesal que se pueda encontrar las responsables, a decir de ella, "*procesos electorales y cargas de trabajo elevadas"* tiene la obligación constitucional de realizar todos los trabajos necesarios para darle trámite a la solicitud del pueblo indígena de la creación de un municipio.
>
> Bajo ese panorama, como se adelantó resultan fundados y suficientes los conceptos de violación para **conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal a la parte quejosa.** […]

43. Finalmente, en la fijación de los efectos, la Jueza de Distrito procedió a dejar sin vigencia el acuerdo reclamado, de la siguiente forma.

> […] **SÉPTIMO. EFECTOS DE LA SENTENCIA.** Las autoridades responsable, de **manera inmediata deberán**:
>
> - Dejar sin efectos el acuerdo *****, de veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro y dictar otro en el cual, tomando en consideración lo establecido en la presente sentencia, ordene de **manera inmediata,** tomando en cuenta **todos los trámites realizados desde diciembre de dos mil diecinueve**, la realización de la consulta para la creación del Municipio **Indígena de Alpuyeca,** Morelos.
>
> En el entendido que no podrá estarse retrasando y difiriendo la fecha para la consulta y los trámites consecutivos relativos a la creación del Municipio **Indígena de Alpuyeca**, Morelos, por trámites administrativos de ningún tipo. […]

44. Del contraste entre **(i)** la fijación de la litis, **(ii)** el estudio de fondo y **(iii)** los efectos de la sentencia recurrida, este Tribunal Pleno advierte que le asiste razón a la autoridad recurrente, pues en efecto, la sentencia omitió desarrollar una argumentación que explicara de qué manera el Acuerdo ***** se relacionaba con la dilación del procedimiento de creación del Municipio Indígena de Alpuyeca y, por tanto, por qué contribuía a generar la dilación alegada por la parte quejosa.

45. Conforme a la tesis 1a./J. 33/2005, de rubro: **"CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS"**;[17] la extinta Primera Sala del Alto Tribunal explicó que la congruencia en las sentencias de amparo exige correspondencia entre lo planteado y lo resuelto, mientras que la exhaustividad obliga al órgano jurisdiccional a pronunciarse sobre todas las cuestiones necesarias para decidir la controversia.

[17] Registro digital: 178783. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 33/2005. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, Abril de 2005, página 108 Tipo: Jurisprudencia.

46. En esa línea, la sentencia de amparo debe contener una fijación clara del acto reclamado, el análisis de los conceptos de violación, la valoración de las pruebas, las consideraciones que justifiquen el sentido y los efectos de la concesión, tal como se establece en el criterio, de rubro: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE”.**[18]

47. Ahora bien, el análisis de las incongruencias metodológicas en las sentencias de amparo, particularmente en asuntos relacionados con pueblos y comunidades indígenas, no constituye una actuación novedosa para este Tribunal Pleno. Esta Suprema Corte ha sostenido que, cuando la resolución recurrida no mantiene correspondencia entre el acto reclamado, la causa de pedir y el problema constitucional efectivamente planteado, corresponde al órgano revisor reasumir jurisdicción para reparar esa deficiencia a fin de resolver la controversia.

48. A manera de ejemplo, en el **Amparo en Revisión 344/2025**,[19] relativo a la comunidad indígena de *****, este Tribunal Pleno estimó que la sentencia recurrida había incurrido en una incorrecta delimitación de la litis, pues construyó el estudio sobre la base de una omisión legislativa absoluta que no correspondía con la controversia efectivamente planteada en la demanda de amparo. En consecuencia, se reconstruyó el problema constitucional a partir de la verdadera causa de pedir y del acto efectivamente reclamado, corrigiendo la incongruencia metodológica de la sentencia recurrida emprendiendo el examen de fondo correspondiente.

49. De igual forma, en el **Amparo en Revisión 423/2025**,[20] relativo a la comunidad *****, el Tribunal Pleno advirtió que la sentencia recurrida presentaba un problema de congruencia interna, pues la persona juzgadora

---

[18] Registro digital: 176546. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 139/2005. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Diciembre de 2005, página 162. Tipo: Jurisprudencia.
[19] Sentencia recaída en el **Amparo en Revisión 344/2025**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión del 25 de febrero de 2026. Ministra Ponente: Loretta Ortiz Ahlf.
[20] Sentencia recaída en el **Amparo en Revisión 423/2025**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión del 5 de marzo de 2026. Ministro Ponente: Arístides Rodrigo Guerrero García.

había tenido por cierto un acto reclamado e incluso concedido el amparo respecto de él, sin analizarlo por sus méritos propios. Por ello, este Alto Tribunal corrigió dicha incongruencia, reasumiendo el estudio correspondiente.

50. Dichos precedentes resultan ilustrativos para destacar que cuando la sentencia recurrida no mantiene correspondencia entre el acto reclamado, la causa de pedir y el estudio constitucional desarrollado, el Tribunal revisor debe corregir esa deficiencia antes de pronunciarse sobre el fondo, pues de lo contrario, se corre el riesgo de confirmar, revocar o modificar una sentencia que no resolvió el problema constitucional efectivamente planteado.

51. A partir de dicho marco, en el caso concreto, tal como señala la autoridad recurrente, la propia sentencia precisó que el acto reclamado consistía en el Acuerdo *****, mediante el cual el Congreso del Estado de Morelos solicitó al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana la realización de la consulta indígena correspondiente a la solicitud de creación del Municipio Indígena de Alpuyeca. No obstante, una vez delimitado el acto reclamado, el estudio de constitucionalidad no recayó sobre el contenido, las razones, la fundamentación, la motivación, los efectos jurídicos propios de dicho acuerdo; o en su defecto de qué manera el acuerdo reclamado generaba una afectación a los derechos de la comunidad quejosa.

52. La sentencia, en contraste, desarrolló una conclusión dogmática, consistente en determinar que había una prolongación temporal del procedimiento para la creación del Municipio Indígena de Alpuyeca **sin tomar en consideración el Acuerdo** *****. Ello se aprecia desde el propio planteamiento metodológico de la resolución, pues la interrogante que la Jueza respondió fue: "¿La dilación en los trámites de la creación de un Municipio indígena genera afectación a derechos humanos protegidos por la Constitución?”, sin contrastar su análisis con el acuerdo recurrido.

53. A juicio de este Tribunal Pleno, el estudio exigía confrontar el contenido del propio acto con el parámetro constitucional aplicable y atajar el concepto de violación donde la comunidad quejosa adujo que era un acto dilatorio. En

contraste, la Jueza de Distrito omitió realizar ese ejercicio de confrontación, sin que se analizaran las razones expresadas por el Congreso para solicitar la intervención del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana; tampoco examinó si la consulta ordenada encontraba sustento en el deber constitucional de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas; no estudió si el acuerdo implicaba reiniciar íntegramente el procedimiento o únicamente desarrollar una etapa que el propio orden constitucional exige; ni verificó cuáles eran los efectos jurídicos concretos derivados de su emisión.

54. En realidad, la conclusión de inconstitucionalidad descansó exclusivamente en la afirmación de que habían transcurrido más de cuatro años desde la presentación de la solicitud y que, por ello, "… no es válido que después de cuatro años, seis meses, se dé inicio de nueva cuenta a los trámites para la realización de la consulta…". Partiendo de lo anterior, la Jueza de Distrito falló en explicar por qué ese efecto deriva del contenido del propio acuerdo, y si su emisión constituye una justificación suficiente para concluir que la decisión tomada por el Congreso es, por sí misma, inconstitucional.

55. Así, como se adelantó, la sentencia incurre en una doble deficiencia metodológica pues, por una parte, rompe la congruencia interna que debe existir entre el acto reclamado fijado al inicio de la resolución y el problema constitucional que finalmente desarrolla; y por otra, carece de motivación suficiente para sostener que el Acuerdo ***** materializa la dilación que reprocha, pues esa conclusión derivó exclusivamente de una valoración general sobre el procedimiento de municipalización.

56. Por tanto, ante lo **fundado** del agravio del Congreso del Estado de Morelos lo que corresponde, en términos del artículo 93, fracción VI, de la Ley de Amparo,[21] es que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su papel de órgano revisor, reasuma jurisdicción para abordar los conceptos de violación desde la óptica efectivamente planteada, lo que, de

[21] Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes: […]
VI. Si quien recurre es la autoridad responsable o la persona tercera interesada, examinará los agravios de fondo, si estima que son fundados, analizará los conceptos de violación no estudiados y concederá o negará el amparo, y […]

acuerdo con lo hasta ahora expuesto, implica determinar si el acuerdo reclamado conforme a su propia fundamentación y motivación, ha generado un retraso en el proceso de municipalización, resolviendo con ello la auténtica pretensión que se deduce de la causa de pedir.

57. Lo anterior, es congruente con el hecho de que el dictado de las sentencias de amparo y su correcta formulación es un aspecto de orden público, y por ende corresponde a los tribunales del Poder Judicial de la Federación -y con mayoría de razón al Máximo Tribunal mexicano- corregir las incongruencias que adviertan al momento de analizar la regularidad de las resoluciones de primera instancia, con fundamento en los artículos 74, 75 y 76 de la Ley de Amparo. Así, este Tribunal Pleno procede a reparar los vicios de que adolece el fallo recurrido, lo que encuentra apoyo en el criterio, de rubro: "**ACTO RECLAMADO. LA OMISIÓN O EL INDEBIDO ESTUDIO DE SU INCONSTITUCIONALIDAD A LA LUZ DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, PUEDE SER SUBSANADA POR EL TRIBUNAL REVISOR"**.[22]

VI. ESTUDIO DE FONDO

58. Precisado el acto reclamado en los términos expuestos en el apartado anterior, el estudio de fondo de los conceptos de violación se desarrollará en dos apartados: **(VI.1)** en el primero, este Tribunal Pleno establecerá el parámetro de control constitucional y convencional aplicable al caso; y **(VI.2)** en el segundo, se examinará el caso concreto.

VI.1 Parámetro de control constitucional y convencional.

A. Derecho al autogobierno en el ámbito nacional

59. El artículo 2º constitucional en sus párrafos cuarto y sexto, así como en el Apartado A, primer párrafo, fracciones I, II, III, VIII y XII, y último párrafo,[23]

[22] Jurisprudencia P./J. 3/95 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo 86-2, febrero de 1995, página 10.

[23] Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible, basada en la grandeza de sus pueblos y culturas. […] Se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio.
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:

reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, con personalidad y patrimonio propios, y garantiza su libre determinación y, en consecuencia, su autonomía para: **(i) decidir sus formas internas de gobierno y organización**; aplicar y desarrollar sus sistemas normativos en la solución de conflictos internos —con validación jurisdiccional en los términos que prevea la ley—; **(ii)** elegir a sus autoridades conforme a sus procedimientos tradicionales; **(iii)** conservar su hábitat y bioculturalidad; y **(iv) ejercer su desarrollo integral con base en sus propias formas de organización**.

60. Además, manda a expedir una Ley General que asegure la implementación de los derechos reconocidos y, con independencia de ésta, **exige a las entidades federativas establecer las bases y mecanismos para su efectiva observancia, en el ámbito de sus competencias**.

61. De manera concordante, la reforma constitucional de dos mil uno añadió al artículo 115, fracción III, último párrafo, la posibilidad de coordinación y asociación de comunidades indígenas dentro del ámbito municipal, confirmando el espacio constitucional para formas propias de organización y representación en la esfera local.[24]

I. Decidir, conforme a sus sistemas normativos y de acuerdo con esta Constitución, sus formas internas de gobierno, de convivencia y de organización social, económica, política y cultural.
II. Aplicar y desarrollar 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.
La jurisdicción indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del orden jurídico vigente, en los términos de esta Constitución y leyes aplicables.
III. Elegir de acuerdo con sus sistemas normativos a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso, sus sistemas normativos limitarán los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. […]
Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las bases y mecanismos para asegurar la efectiva observancia de todo lo dispuesto en el presente artículo, en sus respectivos ámbitos de competencia.

[24] Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: […]
III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: […]

62. Al respecto, esta Suprema Corte ha emitido una creciente doctrina relativa al derecho al autogobierno y autodeterminación de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Uno de los primeros precedentes y más emblemáticos en la materia, fue el caso de *Cherán vs. Michoacán* recaído en la **Controversia Constitucional 32/2012**,[25] donde el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al reconocer la legitimación activa del Municipio, abordó el derecho de los pueblos indígenas a elegir representantes ante los ayuntamientos. Lo relevante de este pronunciamiento, en la materia, radicó en el hecho de que Cherán había logrado la elección de las autoridades municipales mediante su sistema interno, constituyéndose como un verdadero autogobierno.

63. Posteriormente, en el **Amparo Directo 46/2018**,[26] resuelto por la extinta Segunda Sala, se determinó que el derecho a la autonomía puede definirse como "la expresión de la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas como partes integrantes del Estado, de conformidad con el orden jurídico vigente, para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su manera de ver e interpretar las cosas, con relación a su territorio, recursos naturales, organización sociopolítica, económica, de administración de justicia, educación, lenguaje, salud y cultura, que no contravenga la unidad nacional".[27]

64. Y como autodeterminación o libre determinación, "la vinculación de los indios con el Estado en el desarrollo de la colectividad política, con lo cual, al tiempo que el bloque hegemónico reconozca a las autoridades tradicionales en sus respectivas jurisdicciones, deberá establecer espacios dentro de la estructura

---

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley

[25] Sentencia recaída en la Controversia Constitucional 32/2012, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 29 de mayo de 2014. Ministra Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.

[26] Sentencia recaída en el Amparo Directo 46/2018, de la extinta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del ocho de mayo de dos mil diecinueve, Ministro Ponente: Eduardo Medina Mora.

[27] Reflexiones sobre el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas en el Estado Constitucional del libro Dimensiones del Estado Constitucional y Control de Convencionalidad. Coordinadores Manuel Vidaurri Aréchiga y Sergio J. Cuarezma Terán. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Estudios Constitucionales SCJN. Noviembre, 2018. Página 195.

de poder actual (congresos estatales, presidentes municipales, etc.) la que los indígenas cuenten con representantes de sus propias etnias".[28]

65. Asimismo, en dicho precedente se destacó que el parámetro en la materia refleja el pluralismo jurídico con base en el cual se debe administrar justicia en los asuntos en los que se afecten derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Es decir, el pluralismo jurídico reconoce que las autoridades de las comunidades y pueblos indígenas o campesinos pueden ejercer funciones jurisdiccionales o resolver conflictos de acuerdo con sus propias normas y procedimientos o derecho consuetudinario, de tal manera que se les reconocen las siguientes potestades: **(i)** nombrar a sus autoridades y crear a sus instituciones (autoridades propias, legítimas, naturales); **(ii)** expedir sus propias normas y procedimientos, o su derecho consuetudinario o costumbres; y **(iii)** administrar justicia o de ejercer funciones jurisdiccionales (jurisdicción especial), función judicial, solución alternativa de conflictos, instancias de justicia.[29]

66. A pesar de lo anterior, en ese mismo precedente, la otrora Segunda Sala consideró que **no era constitucionalmente admisible la entrega directa de recursos municipales a la Agencia Municipal** en el Estado, pues a lo único que tenían derecho era a recibir mensualmente los montos que los propios Ayuntamientos les destinen en su correspondiente presupuesto de egresos, en términos del artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal de esa entidad federativa.

67. Posteriormente, la extinta Segunda Sala de este Alto Tribunal determinó, en el **Amparo Directo en Revisión 6156/2023**, que el artículo 7.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo reconoce que "[l]os pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo", para ello, los Estados miembros del Convenio "[a]l aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados

---

[28] Ibídem. Página 198.

[29] El Estado de derecho hoy en América Latina. Libro en homenaje a Horst Schönbohm. Colección Fundación Konrad Adenauer. Compiladora Helen Ahrens. Artículo "Pluralismo jurídico y jurisdicción indígena en el horizonte del constitucionalismo pluralista" de Raquel Z. Yrigoyen Fajardo. Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2016. Página 178.

deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario".

68. Así, el contenido de los artículos 13.1 y 14.1 de dicho Convenio que establecen la obligación, a cargo de los Estados de "respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios", debiendo reconocer para ello "el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan".[30] Por otra parte, recalcó que el derecho a la autonomía reconocido por el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene especial relevancia como expresión de la libre determinación de las personas, pueblos y comunidades indígenas.

69. En su dicho, este derecho tiene como objetivo el que puedan tomar decisiones por sí mismas de conformidad con el orden jurídico, de modo que permite que lleven a cabo prácticas propias en relación con su territorio, recursos naturales, organización sociopolítica, económica, justicia, educación, lengua, salud y cultura.[31]

---

[30] 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. [...]
Artículo 13.1 Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. [...]
Artículo 14.1 Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho 36 I Convenio No 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes. [...]

[31] Consideraciones establecidas por la extinta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo 46/2018 en sesión de ocho de mayo de dos mil diecinueve, por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. (ponente) y Yasmín Esquivel Mossa. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Presidente Javier Laynez Potisek emiten su voto en contra. (pág. 26).

70. A esos precedentes se sumó el **Amparo Directo en Revisión 782/2024**,[32] resuelto por la extinta Segunda Sala, que dio un giro paradigmático en materia de autonomía, libre determinación y autogobierno, en relación con la administración de recursos por la propia comunidad. En ese asunto se conoció de una controversia entre el Síndico Municipal de San Melchor Betaza y la Agencia Municipal de Santo Tomás Lachitá, comunidad indígena perteneciente al mismo municipio, en el Estado de Oaxaca.

71. El punto central consistió en determinar si era constitucionalmente válido que una comunidad indígena recibiera y administrara directamente recursos públicos, o si ello implicaba una invasión indebida a la hacienda municipal, conforme al artículo 115, fracción IV, de la Constitución. La entonces Segunda Sala advirtió que pese a que la sentencia del Tribunal Colegiado se dictó antes de la reforma constitucional de treinta de septiembre de dos mil veinticuatro; lo cierto es que a partir de dicha reforma el artículo 2º reconoció expresamente a los pueblos y comunidades indígenas como “sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio” y les reconoció, por primera vez, el derecho a administrar directamente asignaciones presupuestales, obligando a los tres órdenes de gobierno a prever partidas específicas en los presupuestos y a establecer mecanismos para su ejercicio directo.

72. A partir de este cambio normativo estructural, la extinta Segunda Sala concluyó que ya no es constitucionalmente válido sostener que la entrega directa de recursos invade la hacienda municipal, pues el propio artículo 2º, apartado B, fracción XV, párrafo segundo, ordena a los ayuntamientos (y también al Congreso y a las legislaturas locales) establecer partidas y procedimientos para que los pueblos y comunidades indígenas administren directamente los recursos.

73. También determinó que, mientras no se expida la nueva Ley General en Materia de Pueblos Indígenas y Afromexicanos, la falta de legislación secundaria no puede frenar la operatividad del nuevo derecho constitucional,

[32] Sentencia recaída en el Amparo Directo en Revisión 782/2024, resuelto por la entonces Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del dos de julio de dos mil veinticinco, Ministra Ponente: Yasmín Esquivel Mossa.

de modo que la administración y dispersión de recursos queda, por ahora, a cargo del Poder Ejecutivo Federal siguiendo el marco presupuestario aprobado por la Cámara de Diputados.

74. En consecuencia, la entonces Segunda Sala revocó la sentencia del Tribunal Colegiado y ordenó que se analizara nuevamente el concepto de violación —específicamente, la supuesta invasión a la hacienda municipal— a la luz del nuevo texto del artículo 2º, del presupuesto vigente y de los mecanismos federales ya implementados.

75. Cabe destacar que, de **manera indirecta**, en las **Acciones de Inconstitucionalidad 136/2020**,[33] **135/2020 y su acumulada 138/2020,**[34] **164/2020**,[35] **158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020**,[36] **116/2019 y su acumulada 117/2019**,[37] **78/2018**,[38] **239/2020**,[39] **182/2023 y sus acumuladas 184/2023** y **185/2023**,[40], este Alto Tribunal consideró que en el artículo 2 de la Constitución General se protege el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de autodeterminación y autogobierno.

76. En términos similares, en la **Acción de Inconstitucionalidad 192/2023 y sus acumuladas 193/2023, 194/2023, 195/2023 y 196/2023**, este Tribunal Pleno

---

[33] Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 136/2020, resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del ocho de septiembre de dos mil veinte, Ministro Ponente: Luis María Aguilar Morales.
[34] Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 135/2020 y sus acumuladas 138/2020, resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del veintisiete de octubre de dos mil veinte, Ministro Ponente: José Fernando Franco González Salas.
[35] Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 164/2020, resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del cinco de octubre de dos mil veinte, Ministro Ponente: Luis María Aguilar Morales.
[36] Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020, resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del tres de diciembre de dos mil veinte, Ministro Ponente: José Fernando Franco González Salas.
[37] Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del doce de marzo de dos mil veinte, Ministro Ponente: Luis María Aguilar Morales.
[38] Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 78/2018, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, Ministro Ponente: Luis María Aguilar Morales.
[39] Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 239/2020, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, Ministro Ponente: Luis María Aguilar Morales.
[40] Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 182/2023 y sus acumuladas 184/2023 y 185/2023, resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del diecinueve de febrero de dos mil veinticuatro, Ministro Ponente: Luis María Aguilar Morales.

destacó que el derecho más relevante respecto al cual se debe garantizar un espacio de pronunciamiento de las propias comunidades es el derecho de autogobierno. Este se refiere al reconocimiento de las formas de organización social, económica, política y cultural de las comunidades indígenas. Dicho en términos de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas" los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho de participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado".

77. Hasta ese momento, los precedentes de esta Suprema Corte habían sentado bases relevantes para comprender el contenido de los derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas, particularmente en relación con la elección de sus autoridades, la preservación de sus formas propias de organización y la adopción de decisiones vinculadas con su territorio y desarrollo. Sin embargo, posteriormente, la reforma constitucional al artículo 2°, publicada el treinta de septiembre de dos mil veinticuatro, fortaleció este parámetro de protección al reconocer expresamente a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como su derecho a ejercer sus formas propias de gobierno interno, conforme a sus sistemas normativos. Este nuevo marco constitucional exigía, por tanto, profundizar en el alcance y las consecuencias jurídicas del derecho al autogobierno indígena.

78. En este contexto constitucional renovado, este Tribunal Pleno en su duodécima época, tuvo la oportunidad de desarrollar de manera frontal el contenido y los alcances de ese derecho al resolver el **Amparo en Revisión 344/2025** relativo a la comunidad indígena *tsotsil* de La Candelaria, donde determinó que del derecho a la autonomía derivan potestades amplias en relación con la vida interna de los pueblos y comunidades indígenas, y, además sobre la manera en que estas colectividades entablan relaciones con el Estado. Entre tales potestades se reconocieron las siguientes:

    a) Decidir formas internas de convivencia y organización socioeconómica, política y cultural;

b) Aplicar sistemas normativos propios en la regulación y solución de conflictos internos;
c) Elegir autoridades o representantes para el ejercicio de formas propias de gobierno interno;
d) Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado;
e) Administrar sus propios recursos y,
f) Contar con representantes en los ayuntamientos con población protegida por el artículo 2 constitucional.

79. En ese asunto, la controversia surgió porque las autoridades tradicionales de la comunidad indígena tsotsil de La Candelaria solicitaron el reconocimiento de su gobierno comunitario, el acceso directo a los recursos públicos que le correspondían y la emisión de la legislación necesaria para hacer efectivo el ejercicio de su derecho de libre determinación, autonomía y autogobierno. Frente a ello, las autoridades sostuvieron, esencialmente, que la inexistencia de un marco normativo específico impedía acceder a lo solicitado.

80. Este Tribunal Pleno rechazó esa postura al considerar que la ausencia de legislación especializada no podía traducirse en la imposibilidad de ejercer un derecho reconocido directamente por la Constitución ni justificar que las comunidades indígenas permanecieran privadas de los medios indispensables para hacerlo efectivo. Por esa razón, además de ordenar al Congreso del Estado subsanar la omisión legislativa, dispuso la adopción de medidas inmediatas para garantizar el ejercicio del autogobierno de la comunidad, entre ellas la entrega de los recursos públicos que le correspondían, sin supeditar esa tutela a la expedición previa de la legislación respectiva.

81. Así, se sostuvo que la autonomía de los pueblos y comunidades debe ser entendida con base en el principio de maximización, el cual implica salvaguardar y proteger el sistema normativo interno que rige cada pueblo o comunidad, esto es, sus formas de organización y regulación propias, que se traducen en un autogobierno.

82. En conclusión, desde el caso de *Cherán vs, Michoacán*, donde este Tribunal reconoció que el ejercicio de formas propias de gobierno constituye un modo constitucionalmente válido de organización municipal, hasta la emisión del asunto de *La Candelaria* en el Amparo en Revisión 344/2025, en el que se reconocieron las potestades de la comunidad indígena de la Candelaria para hacer operativo su derecho al autogobierno; queda de manifiesto que el autogobierno indígena es un derecho constitucional con contenido, alcance y consecuencias jurídicas específicas, cuya tutela se acrecentó con la reforma constitucional de dos mil veinticuatro.

83. De ahí que resulta válido y necesario, determinar que existe un reconocimiento inequívoco de que el autogobierno es una manifestación legítima de la libre determinación, amparada por el pluralismo jurídico y por los compromisos internacionales del Estado mexicano.

84. Ahora bien, como se destacó en asunto de *La Candelaria*, es importante insistir que el reconocimiento del autogobierno indígena no implica la creación de un "**cuarto nivel de gobierno**", ni supone una alteración del diseño federal o municipal previsto en la Constitución. El autogobierno constituye una forma específica de ejercicio de la libre determinación dentro del propio Estado constitucional, que se despliega al interior de los pueblos y comunidades indígenas conforme a sus sistemas normativos, y que coexiste con las estructuras ordinarias de gobierno, sin sustituirlas ni desplazar sus competencias constitucionales.

85. En ese sentido, el autogobierno, cualquiera que sea el mecanismo o forma a través del cual se ejerce, debe entenderse como modalidad constitucionalmente reconocida de organización política y comunitaria, que exige esquemas de coordinación institucional con los municipios y con las entidades federativas, respetando el pacto federal y la unidad del Estado. Ello, pues su finalidad es hacer efectivo el pluralismo jurídico y la diversidad cultural que la propia Constitución tutela, mediante el reconocimiento de autoridades, decisiones y formas de organización propias, dentro de un marco de corresponsabilidad intergubernamental. Este reconocimiento impone a los Estados de la República el deber de remover obstáculos, evitar

regresiones y adoptar todas las medidas necesarias para que los pueblos y comunidades indígenas ejerzan plenamente sus instituciones políticas y sus formas propias de gobierno interno.

86. El ejercicio efectivo del derecho a la libre determinación exige que los pueblos y comunidades indígenas cuenten con condiciones institucionales y materiales que les permitan ejercer sus decisiones colectivas, lo cual incluye la posibilidad de participar en la administración de los asuntos públicos que inciden en su vida comunitaria y en la gestión de los recursos necesarios para el desarrollo de sus formas propias de organización.

B. Derecho al autogobierno en el ámbito internacional

87. En el plano internacional, existen múltiples instrumentos que también reconocen este derecho e imponen la obligación de reglarlo y con ello, garantizarlo.

88. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo[41] sobre pueblos indígenas y tribales, en sus artículos 2b, 4.1, 5a, 5.b, 6.1.a, 7.1, 8.1, 8.2, 9.1 y 17.1,[42] impone a los Estados deberes positivos de adoptar medidas —

---

[41] Adoptado en la ciudad de Ginebra, Suiza, el día veintisiete del mes de junio del año de mil novecientos ochenta y nueve.
En México fue aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el día once del mes de julio del año de mil novecientos noventa, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día tres del mes de agosto del propio año. Asimismo, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, después de su depósito ante la Organización Internacional del Trabajo, el dieciocho días del mes de septiembre del año de mil novecientos noventa.

[42] **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:
a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
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;
c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida. […]
Artículo 4 1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados […]
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 […]

incluidas legislativas— para salvaguardar a los pueblos indígenas, respetar sus instituciones, consultarles cuando medidas legislativas o administrativas puedan afectarles, y considerar sus costumbres y derecho consuetudinario al aplicar el derecho interno.

89. Por su parte, la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**,[43] en sus artículos 4, 5, 18, 20 y 35 reconoce el derecho a la libre determinación y, como parte de él, el derecho a la autonomía o autogobierno en asuntos internos y locales; la conservación y fortalecimiento de sus instituciones; la participación en la adopción de decisiones que les afecten, mediante representantes elegidos conforme a sus propios procedimientos; y el desarrollo de sus sistemas políticos, económicos y sociales.[44]

Artículo 6
1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; […]
Artículo 7
1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. […]
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. […]
Artículo 9
1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros. […]
Artículo 17
1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.

[43] Declaración aprobada en la 107a. sesión plenaria de las Naciones Unidas, de fecha 13 de septiembre de 2007.

[44] **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. […]

90. En ese mismo sentido, conforme a los artículos III, VI, IX, XXI, XXII y XXIX, la **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**,[45] se encuentra reconocida la libre determinación, sus derechos colectivos —incluida la personalidad jurídica— y, de manera expresa, el derecho a la autonomía o autogobierno, así como la obligación estatal de asegurar su implementación efectiva.[46]

Artículo 18 Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en **las cuestio**nes que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisión. […]
Artículo 20 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos 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 35 Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades.

[45] Aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 15 de junio de 2016.

[46] **Artículo III.** 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 VI. Derechos colectivos. Los pueblos indígenas tienen derechos colectivos indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos. En este sentido, los Estados reconocen y respetan, el derecho de los pueblos indígenas a su actuar colectivo; a sus sistemas o instituciones jurídicos, sociales, políticos y económicos; a sus propias culturas; a profesar y practicar sus creencias espirituales; a usar sus propias lenguas e idiomas; y a sus tierras, territorios y recursos. Los Estados promoverán con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas la coexistencia armónica de los derechos y sistemas de los grupos poblacionales y culturas […]
Artículo IX. Personalidad jurídica. Los Estados reconocerán plenamente la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, respetando las formas de organización indígenas y promoviendo el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en esta Declaración. […]
Artículo XXI. Derecho a la autonomía o al autogobierno. 1. 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 XXII. Derecho y jurisdicción indígena. 1. 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. 2. El derecho y los sistemas jurídicos indígenas deben ser reconocidos y respetados por el orden jurídico nacional, regional e internacional. 3. Los asuntos referidos a personas indígenas o a sus derechos o intereses en la jurisdicción de cada Estado, serán conducidos de manera tal de proveer el derecho a los indígenas de plena representación con dignidad e igualdad ante la ley. En consecuencia, tienen derecho sin discriminación, a igual protección y beneficio de la ley, incluso, al uso de intérpretes lingüísticos y culturales. 4. Los Estados tomarán medidas eficaces, en conjunto con los pueblos indígenas, para asegurar la implementación de este artículo. […]
Artículo XXIX. Derecho al desarrollo. 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y determinar sus propias prioridades en lo relacionado con su desarrollo político, económico, social y cultural, de conformidad con su propia cosmovisión. Asimismo, tienen el derecho a que se les garantice el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas. 2. Este derecho incluye la elaboración de las políticas, planes, programas y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo y la implementación de acuerdo a su organización política y social, normas y procedimientos, sus propias cosmovisiones e instituciones. 3. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de desarrollo que les conciernan y, en lo posible, administrar esos programas mediante sus propias instituciones. 4. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas

91. Estos derechos son parte del reconocimiento, entre otros temas, a las prácticas políticas y jurídicas, que a su vez conforman el pluralismo cultural, político y jurídico.

92. Derivado de la normativa de fuente internacional, antes citada, puede advertirse con claridad que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a **su libre determinación, que incluye su autonomía y autogobierno en cuestiones relacionadas con asuntos internos.**

93. Lo anterior, siempre tomando en cuenta sus sistemas normativos internos, adoptando medidas especiales para salvaguardar a sus integrantes, instituciones, bienes, trabajo, cultura y medio ambiente; y estableciendo los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos.

94. Es así, que la normativa fundamental de origen nacional, pero también internacional, reconocen el derecho al autogobierno indígena como una manifestación del ejercicio de su derecho a la libre determinación y autonomía con una visión de unidad con sus países.

95. Este derecho convencional, ha sido analizado por los órganos intérpretes del sistema universal de derechos humanos, así como del sistema interamericano.

96. En el caso del **Sistema Universal**, en su informe de dos mil diecinueve, **la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas,**[47]

---

interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. 5. Los pueblos indígenas tienen el derecho a medidas eficaces para mitigar los impactos adversos ecológicos, económicos, sociales, culturales o espirituales por la ejecución de los proyectos de desarrollo que afecten sus derechos. Los pueblos indígenas que han sido desposeídos de sus propios medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a la restitución y, cuando no sea posible, a la indemnización justa y equitativa. Esto incluye el derecho a la compensación por cualquier perjuicio que se les haya causado por la ejecución de planes, programas o proyectos del Estado, de organismos financieros internacionales o de empresas privadas.

[47] Septuagésimo cuarto período de sesiones, Tema 69 a) de la lista preliminar, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 17 de julio de 2019.

estableció que los Estados están jurídicamente obligados a reconocer a los pueblos indígenas como sujetos específicos de derecho internacional, titulares de derechos colectivos derivados de instrumentos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Este reconocimiento es un requisito estructural para que los Estados puedan cumplir las obligaciones internacionales que han asumido. Aunque el derecho internacional no impone una única fórmula para hacerlo, sí exige que dicho reconocimiento sea efectivo, sustantivo y acompañado de medidas legislativas, administrativas y judiciales que permitan su implementación.

97. La Declaración establece estándares mínimos de derechos, no derechos de excepción, por lo que éstos no dependen del reconocimiento estatal, sino que son derechos inherentes, que derivan de sus sistemas políticos, sociales, culturales, de sus territorios, y de una continuidad histórica que antecede al propio Estado. Así, cuando los Estados se niegan a reconocerlos, obstaculizan gravemente la posibilidad de garantizar y proteger esos derechos en la práctica.

98. La Relatora, también afirmó que ningún Estado puede cumplir con sus obligaciones internacionales sin reconocer formalmente a los pueblos indígenas como sujetos colectivos. Este reconocimiento debe incluir el carácter diferenciado de sus derechos colectivos, instituciones efectivas de autogobierno, decisión y representación, y medidas de restitución y reparación por las injusticias históricas cometidas. Además, conforme al artículo 38 de la Declaración, los Estados deben adoptar medidas legislativas y de otra índole para hacer efectivos estos derechos.

99. Cabe destacar, que en dicho informe se dedica un apartado especial a la **situación de México**, donde destaca que tras la reforma constitucional de dos mil uno, se integró en el artículo 2 el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y, dentro de ella, a la autonomía y al autogobierno. Sin embargo, esas disposiciones quedaron acotadas pues no se ha logrado su plena operatividad.

100. En particular, se enfatizó que **México carece de una legislación secundaria integral que haga efectivo el derecho a la libre determinación**, lo que ha obligado a los pueblos indígenas a ejercer su autonomía por vías diversas, muchas veces mediante litigios, movimientos comunitarios o acuerdos locales. **La ausencia de un marco legislativo nacional claro ha propiciado la proliferación de "autonomías fragmentadas", sujetas a modelos estatales que no necesariamente responden a la cosmovisión y necesidades de los pueblos indígenas.**

101. El informe reconoce, no obstante, experiencias importantes de autogobierno, como en el Estado de Oaxaca, que constitucionalizó los sistemas normativos internos; así como los casos paradigmáticos de Cherán (Michoacán), Ayutla de los Libres (Guerrero) y Oxchuc (Chiapas), donde los tribunales —especialmente electorales— han ordenado que los municipios elijan a sus autoridades conforme a sus sistemas propios.

102. Finalmente, la Relatora subrayó que el derecho a la autonomía incluye también el derecho a contar con recursos suficientes para ejercer funciones propias, conforme a los artículos 4 y 34 de la Declaración. Sin embargo, destacó que, a la fecha en que se emitió el informe en dos mil diecinueve, México aún carecía de mecanismos claros y consistentes que garanticen financiamiento adecuado para los pueblos indígenas, lo que limita su capacidad para llevar a cabo procesos de autogobierno, ejercer su propio desarrollo y controlar sus tierras y recursos naturales.

103. Por otro lado, y en el mismo sentido, en el recién informe de dos mil veinticinco del **Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas**, Albert K. Barume,[48] hizo hincapié en la necesidad de reconocer y regular el derecho de autogobierno. Al respecto, subrayó que los Estados tienen la obligación internacional ineludible de reconocer a los pueblos indígenas como sujetos específicos de derecho internacional y como titulares diferenciados de derechos, pues sin este reconocimiento los Estados no

[48] Consejo de Derechos Humanos, 60º período de sesiones, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo Reconocimiento de los Pueblos Indígenas Informe del Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, Albert K. Barume, aprobado el 7 de agosto de 2025.

pueden cumplir con los compromisos asumidos en los instrumentos internacionales.

104. Destacó que tales derechos proceden de sus sistemas políticos, sociales, culturales y espirituales propios, y subsisten aun cuando un Estado niegue o retrase su reconocimiento. Por ello, el proceso estatal debe partir de la comprensión contemporánea del término “pueblos indígenas” como una categoría de derechos humanos, distinta de minorías, comunidades locales o campesinos, y debe traducirse en medidas legislativas y de otro tipo que incorporen su carácter de pueblos al ordenamiento interno, que reconozcan instituciones legítimas de autogobierno y representación, y que garanticen mecanismos eficaces para la reparación de injusticias históricas.

105. Finalmente, el Relator destacó que los Poderes Judiciales y los órganos de supervisión internacional deben cumplir un papel esencial para exigir a los Estados la adecuación normativa necesaria y la consolidación de instituciones indígenas que permitan ejercer efectivamente la libre determinación.

106. Asimismo, la relatoría ha sostenido que el pleno reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación requiere una nueva conceptualización del Estado[49] y un cambio en la mentalidad para que las reivindicaciones de los pueblos indígenas se atiendan como una cuestión fundamental de justicia y derechos humanos y no como una amenaza para las estructuras del Estado.

107. De lo anterior queda claro que el Estado debe garantizar su plena efectividad mediante la creación de normativas, procedimientos y mecanismos institucionales que permitan ejercerlo en la práctica. Tal como se sostuvo en el **Amparo en Revisión 344/2025**, la ausencia de legislación adecuada constituye, por sí misma, un incumplimiento del deber internacional de adecuación normativa y no puede utilizarse como justificación para limitar o suspender el derecho al autogobierno, cualquiera que sea el medio a través del cual se ejerce, ni para controvertir administrativa o judicialmente su

[49] ONU. Informe A/74/149. Asamblea General. 17 de julio de 2019. Disponible en el siguiente enlace.

reconocimiento. Mientras no existan reglas claras que validen sus actos, reconozcan su personalidad jurídica y habiliten el ejercicio directo de atribuciones esenciales, los pueblos enfrentan obstáculos estructurales que neutralizan su autonomía y vulneran su autodeterminación.

108. En el **Sistema Interamericano**, la **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, en el caso de *Pueblo Saramaka vs. Surinam*,[50] resolvió que conforme al artículo 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a ser reconocida legalmente como sujeto de derechos y obligaciones. Ese reconocimiento es un presupuesto indispensable para determinar si alguien puede ser titular y ejercer los derechos que le corresponden, de modo que su negación implica desconocer por completo la capacidad jurídica de una persona y la deja en una situación de especial vulnerabilidad frente al Estado o frente a terceros.

109. La Corte también determinó que la falta de reconocimiento de la personalidad jurídica del pueblo como sujeto colectivo impedía que este pudiera obtener el título comunal de sus tierras y acceder, en condiciones de igualdad, a la tutela judicial de sus derechos de propiedad colectiva.

110. Así, sostuvo que los Estados **deben asegurar los medios y condiciones jurídicas necesarias para que los titulares del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica puedan ejercerlo plenamente**. Esta omisión impedía que el pueblo de Saramaka fuese reconocido como entidad capaz de poseer y disfrutar colectivamente de su territorio ancestral y de acceder a mecanismos judiciales que protegieran sus derechos comunales.

111. Además, la Corte señaló que, aunque el reconocimiento individual es indispensable para el goce de otros derechos básicos (como la vida y la integridad personal) ello no refleja la forma en que los pueblos indígenas y tribales ejercen ciertos derechos específicos, particularmente los vinculados al uso y disfrute colectivo de la propiedad conforme a sus tradiciones. La ausencia de reconocimiento colectivo, por tanto, desconoce el modo en que

[50] Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, paras.164 a 175.

dichos pueblos viven y ejercen su relación con la tierra, núcleo esencial de su identidad y continuidad cultural.

112. En similares términos, se resolvieron los casos de *Comunidades Indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*,[51] el de *Pueblo Indígena U'wa y sus miembros vs. Colombia*,[52] y el de *Comunidad Garífuna de San Juan y sus miembros Vs. Honduras*,[53] donde se reiteró que los pueblos indígenas son titulares de derechos cuyo ejercicio es inherentemente colectivo, como la propiedad territorial y el manejo de los recursos, por lo que el Estado tiene el deber de adecuar su ordenamiento interno para reconocerles personalidad jurídica plena.

113. La línea jurisprudencial del Tribunal de San José, fue recogida y reiterada, también en su *Opinión Consultiva OC-22/16*,[54] donde se sostuvo que la normativa internacional relativa a pueblos indígenas y tribales, así como la evolución del derecho internacional y la jurisprudencia comparada, confirman que estas comunidades constituyen sujetos colectivos del Derecho Internacional, cuyos derechos no se agotan en los de sus miembros individuales, sino que se ejercen en función de su identidad, cultura, organización y cosmovisión propias.

114. En el caso *Yatama Vs. Nicaragua*[55] la Corte analizó las violaciones generadas a una agrupación política indígena por negar a sus candidatos participar y ser elegidos en las elecciones municipales, debido a la ausencia de normas que permitieran su participación en los procesos electorales en la región, de acuerdo con su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres.

---

[51] Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, paras 153 a 155.
[52] Corte IDH. Caso Pueblo Indígena U'wa y sus miembros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2024. Serie C No. 530, paras. 165 a 168.
[53] Corte IDH. Caso Comunidad Garífuna de San Juan y sus miembros Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de agosto de 2023. Serie C No. 496, para. 99.
[54] Corte IDH. Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador). Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Serie A No. 22, paras 72 a 75.
[55] Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Junio de 2005. Serie C No. 127.

115. El Tribunal Interamericano destacó que, de acuerdo con el artículo 23 de la Convención Americana, el derecho la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa como el acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad.

116. Así, sostuvo que es indispensable que los Estado generen las condiciones y mecanismos óptimos para que el derecho a la participación en asuntos públicos pueda ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

117. Adicionalmente, destacó que, en atención al contenido del artículo 29.a) de la Convención, no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial.

118. Por estas consideraciones, la sentencia concluyó que los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención.

C. La municipalización como ejercicio del derecho al autogobierno

119. Como se ha advertido hasta este punto, el derecho a la autodeterminación y al autogobierno forman parte de los derechos protegidos tanto desde fuente nacional, como internacional. Ahora bien, al igual que ocurre con otros

derechos, el ejercicio o la modalidad a través de la cual se puede materializar un derecho puede variar en cada caso atendiendo a las circunstancias particulares de la persona o el contexto. En ese sentido, resulta oportuno establecer que el derecho al autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas puede ejercerse de distintas formas atendiendo a las circunstancias y aspiraciones de cada grupo siempre que dicha vía sea capaz de garantizar el contenido del derecho y que sea acorde con el mandato constitucional.

120. Los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación dan cuenta de múltiples figuras o mecanismos a través de las cuales las comunidades han ejercido su derecho al autogobierno atendiendo a sus características y necesidades.

121. Por ejemplo, como se advirtió en el parámetro relativo, en la **Controversia Constitucional 32/2012** sobre la comunidad de Cheran, se reconoció el ejercicio de su autogobierno mediante la creación de un **Municipio** que permitiera la elección de sus propias autoridades, a través de sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

122. En el **Amparo Directo 46/2018** se reconoció que las comunidades podían nombrar a sus autoridades comunitarias y crear sus instituciones, expedir sus propias normas y procedimientos, o su derecho consuetudinario o costumbres, y administrar justicia o de ejercer funciones jurisdiccionales y de solución de conflictos.

123. En la **Controversia Constitucional 56/2021**, donde se analizó la impugnación del **Municipio** de Tangamandapio de Michoacán, así como en la **Controversia Constitucional 69/2021** se analizó el acceso al presupuesto público de manera directa, así como a funciones municipales por integrantes de las comunidades indígenas. En similar sentido se analizó el **Amparo Directo en Revisión 782/2024**.

124. En el **Amparo en Revisión 344/2025** sucedió algo distinto pues la comunidad determinó ejercer su derecho al autogobierno como sujetos de derecho

público y a través del acceso a los recursos públicos o partidas presupuestales como comunidad, **sin querer erigirse como Municipio**.

125. En ese sentido debe destacarse que los Principios rectores para el ejercicio del derecho de los Pueblos Indígenas a la autonomía y el autogobierno del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas, reconocen como una de las primeras conclusiones de sus estudios al respecto, que "los Pueblos Indígenas disponen de diversas vías para forjar su futuro, en particular sus estructuras de gobernanza".[56] Si bien el documento aún se encuentra en desarrollo y reconoce su permanente construcción, señala que la lectura de su texto debe adaptarse a las circunstancias y aspiraciones particulares de los Pueblos Indígenas en la búsqueda de su autogobierno.

126. Inclusive, a nivel comparado, países como Bolivia, Panamá y Colombia, reconocen diversos mecanismos legales para que las comunidades indígenas accedan de manera autónoma a la gestión política y administrativa de circunscripciones territoriales.[57]

127. El parámetro desarrollado hasta ahora, así como los precedentes en la materia, permiten concluir que **no existe un mecanismo único o idóneo para todos los casos en los que un pueblo o comunidad indígena desea ejercer su autogobierno.** En cambio, su reconocimiento como sujetos de derecho público ofrece un vehículo para operativizar las vías de acceso a las múltiples potestades a través de las cuales determinarse en su régimen interior, así como en aquellos aspectos de la estructura estatal que les afecte o repercuta.

---

56 Principios rectores. Párr. 4.

57 En Panamá cuentan con diversas legislaciones que crean territorios denominados comarcas, las cuales son extensiones en las que se les brinda autonomía a comunidades originarias. Un ejemplo de esto es la Ley 188 por la que se crea la comarca Naso Tjer Di.
En Bolivia se expidió la Ley 31 sobre Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez", un cuerpo normativo que regula el proceso de creación y modificación de las autonomías, una figura que permite acceder a las atribuciones financieras, administrativas, políticas y competenciales dentro de una zona limítrofe.
Finalmente, en Colombia las disposiciones constitucionales reconocen la posibilidad de constituir entidades territoriales con población indígena con autonomía en algunos aspectos. Un ejemplo de esto es el "Decreto Número 1370 de 2025 por el que se protocoliza el Acuerdo Intercultural suscrito entre el Gobierno Nacional y el Consejo Indígena del Territorio Indígena Bajo Río Caquetá Amazonas CITBRICA".

128. En el caso concreto, la **municipalización** como vía de ejercer el autogobierno implica adoptar una manifestación político-administrativa del Estado reconocida como parte de la estructura gubernamental tradicionalmente establecida. Por esa razón, su proceso de creación se encuentra sujeta a las reglas constitucionales y locales que regulan la integración del régimen municipal, sin que ello desvirtúe que, para los pueblos y comunidades indígenas, pueda constituir una de las vías para materializar su derecho a la libre determinación y al autogobierno.

129. Ninguna de las modalidades descritas supone un mayor o menor grado de autonomía, ni puede entenderse que unas desplacen o menoscaben a las otras. Todas representan distintas formas de materializar un mismo derecho fundamental y responden a la decisión que, en ejercicio de su libre determinación, adopte cada pueblo o comunidad indígena. Incluso la decisión de constituirse como municipio forma parte del ejercicio de ese derecho, pues deriva de la manera en que la propia comunidad decide organizarse y manifestar internamente su autodeterminación. La particularidad de la municipalización (como vía para ejercer el autogobierno) radica en que esa decisión se canaliza a través de una institución constitucional preexistente como lo es el Municipio.

130. Por ello, una vez que una comunidad opta por esa vía para ejercer su autogobierno, su materialización debe sujetarse al régimen constitucional y legal que regula la creación de municipios, al tratarse de una determinación que incide en la organización político-territorial del Estado. Ello, desde luego, con una perspectiva intercultural que reconozca la libertad de expresar sus propios sistemas normativos internos.

131. Ahora, con el fin de contribuir a la línea jurisprudencial que ha trazado este Alto Tribunal en materia de autogobierno, se observa que una de las principales problemáticas vinculadas con el derecho de autogobierno, con independencia de su mecanismo de expresión (comunidad o pueblo como sujeto de derecho o municipio) se relaciona con la falta o inoportuna respuesta de las autoridades estatales para reconocerles como tal, lo cual incluye la entrega de recursos que constitucionalmente tienen derecho a administrar.

132. En esa tesitura, a juicio de esta Suprema Corte, el hecho de que la Constitución General no reconozca un **plazo** expresamente para resolver el reconocimiento de autogobierno indígena, no significa que las autoridades legislativas puedan diferir indefinidamente la emisión de una respuesta. Ello pues el derecho al autogobierno comprende también el derecho a que ésta sea resuelta dentro de un tiempo compatible con la eficacia del propio derecho.

133. Este Alto Tribunal, no puede admitir que la ausencia de regulación temporal habilite a las autoridades a mantener indefinidamente abierto un procedimiento de reconocimiento, ya que ello equivaldría a dejar la efectividad del derecho sujeta exclusivamente a la voluntad de la autoridad encargada de decidir. Además, ello podría permitir y avalar que la inactividad estatal neutralice el ejercicio de una facultad que la Constitución reconoce directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

134. Lo anterior resulta congruente con la línea jurisprudencial desarrollada por este Tribunal Pleno en el **Amparo en Revisión 344/2025**, donde se determinó que la falta de desarrollo legislativo no puede constituir un obstáculo para el ejercicio de un derecho reconocido directamente por la Constitución. Este mismo entendimiento debe trasladarse respecto del tiempo en que ese derecho puede hacerse efectivo, pues se reitera, la inexistencia de un plazo constitucional o legal no puede habilitar a diferir indefinidamente la decisión estatal de la que depende su ejercicio.

135. Ahora bien, la ausencia de un término legal tampoco autoriza a este Tribunal Pleno a sustituir al legislador y fijar **un plazo abstracto** para todos los procedimientos de reconocimiento de autogobiernos indígenas. Por ello, en tanto que la legislación general, o las legislaciones locales no establezcan un plazo para ello, la constitucionalidad de la actuación estatal debe analizarse a partir de las particularidades de cada caso que permita valorar si el tiempo empleado ha sido compatible con la tutela efectiva del derecho al autogobierno. Entre dichos elementos, se puede tomar en cuenta la complejidad del asunto, la actividad procesal desplegada por la persona o comunidad interesada, la conducta observada por las autoridades estatales durante la tramitación del procedimiento y la incidencia que la duración del

procedimiento produce sobre la situación jurídica de la persona o comunidad cuyos derechos se encuentran involucrados.[58]

136. Ahora bien, sin perjuicio de lo dicho hasta ahora, al tratarse la municipalización de una modalidad para el ejercicio del autogobierno indígena diferente a las otras formas, especialmente en cuanto a su complejidad y efectos, conviene establecer algunas precisiones en torno al régimen constitucional de los municipios.

D. El municipio y su régimen configurativo

137. Los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[59] establecen que es voluntad del pueblo mexicano adoptar como forma de gobierno el sistema republicano, democrático y representativo y como forma de Estado el sistema federal, al integrarse por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental.

138. Particularmente, el artículo 41 de la Constitución Federal establece que la soberanía se ejerce por los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores. De ahí que las entidades federativas se encuentran facultadas para organizar su régimen interior y el de sus poderes públicos a través de una Constitución.

---

[58] Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214. Paras 132 a 38.

[59] Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. […]
Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. […]

139. Lo anterior se corrobora con los dispuestos en los párrafos primero y segundo del artículo 116 de la Constitución Federal, los cuales ordenan que el poder público de cada Estado se organizara conforme a su Constitución.[60]

140. Sin embargo, este Tribunal Pleno ha advertido que, el régimen que adopten las entidades federativas en su Constitución no puede, en ningún caso, contravenir lo dispuesto en la Constitución Federal ni establecer competencias que invadan las que corresponden de forma exclusiva a la Federación.

141. Por este motivo, resulta necesario acudir al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[61] que reconoce al Municipio Libre como la base de la organización política y administrativa, así como de división territorial de cada una de las entidades federativas. De acuerdo con el artículo 115 constitucional, el Municipio es una entidad política de carácter público y que constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas. Además, el Municipio goza de personalidad jurídica propia, y por consiguiente cuenta con capacidad política y administrativa. Constitucionalmente, el Municipio se integra por tres elementos: población, territorio y gobierno.

---

[60] Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.
Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: […]

[61] Art. 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:
I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal, una sindicatura y hasta quince regidurías, de conformidad con los principios de paridad de género vertical y horizontal, perspectiva de género e igualdad sustantiva en el acceso, integración y ejercicio del poder público municipal. En ningún caso, podrá participar en la elección para la presidencia municipal, las regidurías y las sindicaturas, la persona que tenga o haya tenido en los últimos tres años anteriores al día de la elección un vínculo de matrimonio o concubinato o unión de hecho, o de parentesco por consanguinidad o civil en línea recta sin limitación de grado y en línea colateral hasta el cuarto grado o de afinidad hasta el segundo grado, con la persona que esté ejerciendo la titularidad del cargo para el que se postula. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del Estado.[…]
Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.[…]
II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.
[…]

142. Al respecto, esta Suprema Corte ha interpretado el contenido y alcance de esta disposición constitucional. En la **Controversia Constitucional 19/2001**,[62] el Tribunal Pleno destacó que el desarrollo legislativo e histórico que ha tenido el artículo 115 constitucional revela que en el Estado mexicano el Municipio Libre constituye "la piedra angular sobre la que se construye la sociedad mexicana, en tanto es la primera organización estatal en entrar en contacto con el núcleo social".

143. Se precisaron los diversos documentos que integran los procesos legislativos desde su incorporación al texto constitucional en mil novecientos diecisiete y las posteriores reformas sufridas por ese numeral. En particular, se identificaron tres reformas que han marcado la evolución y el fortalecimiento del Municipio como órgano autónomo de gobierno sobre el que se cimienta el poder público.

144. En primer lugar, la reforma constitucional de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres marcó un cambio trascendental en el desarrollo de la organización política y administrativa del Municipio, pues la intención del legislador fue fortalecer de tal manera al Municipio con esta reforma, que ello permitía colegir que, para efectos de la legitimación activa de las controversias constitucionales, se podía admitir en el Municipio un carácter de Poder de los Estados; legitimación que le estaba, aparentemente, soslayada por el entonces texto del artículo 105 constitucional.

145. En segundo lugar, la reforma judicial de mil novecientos noventa y cuatro, que si bien se relacionó con lo judicial federal, llegó a trastocar la vida jurídico institucional del Municipio, en tanto le reconoció expresamente legitimación activa para acudir en defensa jurisdiccional de sus facultades y ámbito competencial ante esta propia Suprema Corte en vía de controversia constitucional. De alguna manera, parece advertirse que el legislador ponderó la situación de indefensión municipal advertida y superada por el

[62] Sentencia recaída en la Controversia Constitucional 19/2001, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del dieciocho de marzo dos mil tres, Ministro encargado del engrose: José de Jesús Gudiño Pelayo.

criterio antes referido, pues el poder reformador recogió y superó todo aquello puesto en evidencia con aquella interpretación judicial.

146. Finalmente, la reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, conforme a la cual se avanzó en pro de la consolidación de la autonomía municipal y de su fortalecimiento, particularmente frente a las injerencias de los Gobiernos Estatales

147. En la **Controversia Constitucional 14/2001**,[63] este Tribunal Pleno reiteró el análisis del contenido y alcance que debía darse al artículo 115 constitucional, a partir de las reformas constitucionales en la que se avanzó en la consolidación de autonomía y de su fortalecimiento como un verdadero órgano de gobierno. De ahí que, se concluyera que la Constitución Federal considera al Municipio Libre como un ámbito de gobierno, al que le atribuye facultades normativas con carácter exclusivo en determinados ámbitos, de lo que deriva su reconocimiento como orden jurídico parcial del Estado Mexicano.[64]

148. Ahora bien, esta Suprema Corte también ha desarrollado una doctrina constitucional en relación con los procesos legislativos que afectan el régimen municipal.

149. En la **Controversia Constitucional 15/2003**,[65] este Alto Tribunal sostuvo que al constituir la base de la división territorial y de la organización política y administrativa, y toda vez que no forma parte de las competencias exclusivas de la Federación previstas en el artículo 73 de la Constitución Federal, su formación es una facultad de las entidades federativas dentro de cuyo territorio ha de constituirse. Lo anterior, en atención a la facultad reservada en exclusiva para las entidades en el artículo 124 constitucional.[66]

---

[63] Sentencia recaída en la Controversia Constitucional 14/2001, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del siete de julio dos mil cinco, Ministra Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero.

[64] Jurisprudencia P./J. 134/2005, registro digital 176928, de rubro: **"MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO"**.

[65] Sentencia recaída en la Controversia Constitucional 15/2003, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del diecisiete de agosto de dos mil cuatro, Ministro Ponente: Juan Díaz Romero.

[66] Jurisprudencia P./J. 107/2004, registro digital 180318, de rubro: **"MUNICIPIOS. SU CREACIÓN ES UNA FACULTAD CONSTITUCIONAL RESERVADA A LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN"**.

150. Adicionalmente, esta Suprema Corte delimitó que, el acto de creación de un Municipio se trata materialmente de un acto administrativo a través del que la legislatura local verifica el cumplimiento de los requisitos fácticos, financieros, jurídicos y políticos exigidos para la formación de la nueva entidad política que se integra a la geografía estatal y cuyo destinatario está perfectamente determinado.[67]

151. En la misma ejecutoria, el Tribunal Pleno estimó que al ser una facultad que corresponde a las entidades federativas, para conocer el régimen jurídico de su creación debía acudirse a las disposiciones constitucionales y legales de la entidad correspondiente.[68]

152. No obstante, la doctrina de este Alto Tribunal ha destacado que, si bien es facultad exclusiva de las entidades la creación de nuevos municipios de acuerdo con sus disposiciones constitucionales y legales, ésta debe respetar las garantías institucionales y procesales constitucionales derivadas del artículo 115 constitucional.

153. En la **Controversia Constitucional 54/2004**,[69] se concluyó que, de una interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal, cuando una legislatura emite actos que pueden afectar el territorio de algún municipio deben respetarse los principios contenidos en la Constitución Federal, entre los que se encuentran los principios constitucionales de previa audiencia, debido proceso y de legalidad, a efecto de que el municipio afectado tenga plena oportunidad de defensa.[70]

---

[67] Jurisprudencia P./J. 102/2004, registro digital 180377, de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO POR EL QUE UNA LEGISLATURA ESTATAL CREA UN MUNICIPIO ES UN ACTO CONDICIÓN POR LO QUE EL PLAZO PARA IMPUGNARLO SE RIGE POR LAS REGLAS RELATIVAS A LOS ACTOS EN SENTIDO ESTRICTO"**.

[68] Jurisprudencia P./J. 107/2004, registro digital 180318, de rubro: **"MUNICIPIOS. SU CREACIÓN ES UNA FACULTAD CONSTITUCIONAL RESERVADA A LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN"**.

[69] Sentencia recaída en la Controversia Constitucional 54/2004, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del treinta de junio de dos mil cinco, Ministra Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.

[70] Jurisprudencia P./J. 80/2006, registro digital 174874, de rubro: "**MUNICIPIO DE TEPATITLÁN DE MORELOS, JALISCO. EL DECRETO QUE CREÓ EL MUNICIPIO DE CAPILLA DE GUADALUPE EN PARTE DEL TERRITORIO DE AQUÉL Y REFORMÓ EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"**.
Este criterio fue reiterado por el Pleno de esta Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 131/2006 en sesión de cuatro de noviembre de dos mil ocho.

154. Lo anterior porque del artículo 115 constitucional se evidencia la intención del Poder Reformado de reconocer al Municipio como base de la división territorial de los Estado. Esto debido a que es a partir del territorio que conforman los Municipios que se desprende su razón de ser, debido a que es a partir de esa división territorial que se va a determinar la población que lo conforma y así el ámbito en el que va a ejercer su acción de gobierno el Ayuntamiento y, es a partir de ese territorio que puede desplegar las atribuciones que expresamente le confiere la norma constitucional.

155. En la misma línea, esta Suprema Corte, al resolver la **Controversia Constitucional 11/2004**,[71] precisó que la creación de un Municipio tiene un impacto en el mapa político-jurídico de la nación y en las bases sobre las que descansa la autonomía municipal, por lo que resulta exigible que en tales procesos: **(i)** los aspectos más básicos o fundamentales se encuentren prescritos en la Constitución local y no en normas legales, para que sean indisponibles para el legislador ordinario y nazcan de un proceso deliberativo especialmente maduro; **(ii)** las legislaturas locales competentes deben tomar la decisión respectiva respetando las bases preestablecidas en la ley; **(iii)** se debe conceder a los Municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos; y **(iv)** la decisión debe ser aprobada por una mayoría de dos tercios de sus integrantes.[72]

156. Sobre el deber de respetar el derecho de audiencia de los Municipios afectados, se precisó que de conformidad con la **garantía de audiencia** reconocida en el artículo 14 de la Constitución Federal, esto impone cuatro deberes: **(i)** comunicar a los Ayuntamientos correspondientes la existencia de un procedimiento cuya culminación pueda afectar sus intereses; **(ii)** indicar las cuestiones que se tratarán o debatirán en el mismo; **(iii)** brindarles la oportunidad de expresar su opinión al respecto y de presentar pruebas en

---

[71] Sentencia recaída en la Controversia Constitucional 11/2004, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del veinte de septiembre de dos mil cinco, Ministro Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

[72] Jurisprudencia P./J. 151/2005, registro digital 176520, de rubro: **“MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN”**.

apoyo de sus afirmaciones; y **(iv)** emitir una resolución final en la que se atiendan las cuestiones planteadas por las partes.[73]

157. Adicionalmente, este Tribunal Pleno precisó que el proceso de creación de un Municipio constituye un acto de trascendencia socioeconómica, institucional, política, cultural y jurídica, pues a través de él se crea una entidad que se inserta dentro de un marco jurídico preexistente, de rango constitucional y legal, cuyos órganos son elegidos por sufragio universal y se encuentra dotado de competencias propias, que en algunos casos son exclusivas. De esta manera el proceso tiene una incidencia altamente relevante sobre la ciudadanía que es parcialmente redefinida como sujeto político y que en adelante estará sujeta a normas y autoridades parcialmente nuevas. Por esta razón, las legislaturas deben respetar la garantía constitucional de **motivación en sentido reforzado**, que demuestre que el resultado es el resultado de una ponderación cuidadosa de aquellos elementos que la Constitución o la ley establecen.[74]

VI.2 Análisis del caso concreto.

158. Corresponde ahora analizar la emisión del Acuerdo *****, examinado en atención a la causa de pedir que se extrae de la lectura sistemática de los conceptos de violación planteados por la comunidad quejosa, en términos de la jurisprudencia P./J. 68/2000, de rubro **"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR"**.[75]

159. De acuerdo con dicho criterio, la persona juzgadora debe atender a todos los razonamientos contenidos en la demanda, aun cuando no se encuentren en el capítulo correspondiente, siempre que de ellos sea posible advertir con claridad la lesión constitucional denunciada y los motivos que la originan.

---

[73] Jurisprudencia P./J. 152/2005, registro digital 176521, de rubro: **“MUNICIPIOS. EN EL PROCEDIMIENTO DE EMISIÓN DEL DECRETO QUE LOS CREA DEBE CONCEDERSE EL DERECHO DE AUDIENCIA A LOS MUNICIPIOS AFECTADOS”**.

[74] Jurisprudencia P./J. 153/2005, registro digital 176519, de rubro: **“MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA”.**

[75] Registro digital: 191384. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia(s): Común. Tesis: P./J. 68/2000. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Agosto de 2000, página 38 Tipo: Jurisprudencia.

160. En el caso, la comunidad señaló expresamente como acto reclamado la emisión y aprobación del Acuerdo *****, y al respecto, de la interpretación integral de la demanda se puede advertir que la controversia constitucional radica en los efectos que la comunidad le atribuye dentro del procedimiento de creación del Municipio Indígena de Alpuyeca.

161. En efecto, desde los hechos de la demanda la comunidad explica que desde diciembre de dos mil diecinueve presentó la solicitud para la creación del Municipio Indígena de Alpuyeca, que durante más de cuatro años (desde el momento de presentar la demanda) las Comisiones Legislativas respectivas realizaron “acciones dilatorias que han retrasado nuestra municipalización”. Destacan que, incluso, promovieron previamente el juicio de amparo ***** para obtener una respuesta a su solicitud; y que, pese a los avances alcanzados durante los trabajos preparatorios de la consulta indígena, el Congreso continuó postergando la conclusión del procedimiento.

162. En su escrito de demanda, la comunidad sostiene:

- Como **primer concepto de violación** que el acuerdo constituyó una violación al derecho de consulta por incumplir los principios de buena fe, libre y culturalmente adecuada. Considera que los efectos del acuerdo demuestran “la mala fe de dilatar” el proceso y la municipalización de la comunidad. Insiste en que la emisión del acuerdo deja de lado el dialogo y los acuerdos alcanzados en el proceso y “evidencia que las responsables solo buscan retrasar” el dictamen sobre la municipalización de Alpuyeca lo que “se traduce en un engaño y mala fe de su actuar” al pretender imponer sus tiempos y formas por encima de las de la propia comunidad sin tomar en cuenta sus necesidades y su cultura.

- En el **segundo concepto de violación** afirman que el acuerdo viola el principio de progresividad porque ordena dejar sin efectos los avances alcanzados por el acuerdo previo relacionados con la consulta previa, entendiéndola como “requisito previo que debía agotarse antes de emitir el dictamen sobre [la] creación” del municipio indígena.

Consideran que las autoridades responsables “buscan reiniciar la fase de acuerdos previos” y con ello expresan que el efecto del acuerdo “será el dilatar más nuestra municipalización, como se ha venido advirtiendo desde que ingresamos nuestra solicitud ante el Congreso”.

- Finalmente, el **tercer concepto de violación** está dirigido a demostrar que “Al emitirse y aprobarse el acuerdo […], se evidencia que las responsables solo buscan retrasar la consulta sobre la creación del municipio de Alpuyeca, y por ende el dictamen sobre la municipalización, lo que se traduce en un engaño y mala fe de su actuar”. En ese sentido, resaltan que la autoridad omitió tomar en cuenta su decisión de constituirse como municipio indígena e impuso “cargas innecesarias con el fin de dilatar el procedimiento e impid[ió] que el pueblo de Alpuyeca decid[iera] libremente su condición política”. Todo ello pese a que “el pueblo de Alpuyeca es el promovente de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea el municipio indígena de Alpuyeca”.

163. Como se puede observar, los conceptos de violación que refieren a diversos aspectos del contenido del Acuerdo *****, convergen en demostrar que en dicho acuerdo no se justifica la dilación dentro del procedimiento de creación del Municipio Indígena de Alpuyeca. La lesión constitucional denunciada consiste, por tanto, en que éste, según sostiene la comunidad, prolongó injustificadamente el procedimiento legislativo.

164. De lo anterior, este Alto Tribunal procederá a estudiar, en primer término, **(A)** si la dilación en el proceso de municipalización ha producido una afectación a los derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno de la comunidad quejosa en respuesta frontal a su concepto de violación, y en segundo lugar **(B)** si el Acuerdo recurrido resulta apegado al marco constitucional aplicable.

A. Vulneración a los derechos de la comunidad indígena de Alpuyeca a partir de la dilación en su proceso de municipalización

165. Como ya se ha detallado, la causa de pedir de la comunidad indígena en su demanda de amparo, indica que se duele de la dilación en el proceso de municipalización y poder consagrarse como autogobierno y ejercer sus derechos a la libre determinación y autonomía. Para determinar si la dilación en la emisión del Acuerdo impugnado acredita una violación en este aspecto es necesario analizar la forma en que esa prolongación afectó el ejercicio efectivo de los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno de la comunidad indígena de Alpuyeca.

166. Ello resulta relevante, porque ciertamente no podríamos concluir que toda actuación tardía ni toda prolongación de un procedimiento legislativo conllevaría en automático a una vulneración a sus derechos fundamentales. A juicio de este Alto Tribunal, como ya se desarrolló en el parámetro aplicable, debe analizarse a la luz de cada caso concreto atendiendo a la naturaleza del procedimiento, a la conducta de las autoridades y de las personas interesadas, a su complejidad y a los derechos que se encuentran comprometidos, y determinar si el transcurso del tiempo se transforma en un obstáculo para el ejercicio efectivo del derecho cuya realización depende de una decisión estatal.[76]

167. Como se desarrolló en el parámetro de esta ejecutoria, el artículo 2° constitucional reconoce que el ejercicio del autogobierno indígena no se encuentra vinculado a una única estructura institucional. Los precedentes reseñados en esta ejecutoria muestran, que parte de ese derecho implica la elección de autoridades conforme a sistemas normativos propios, la creación de instituciones comunitarias, el ejercicio de funciones jurisdiccionales, la administración directa de recursos públicos a la comunidad como sujeto de derecho, la municipalización, la participación dentro de estructuras municipales, entre otras. De ahí que este Tribunal Pleno haya concluido que no existe una modalidad única a través de la cual deba ejercerse el derecho de autogobierno.

168. En el caso concreto, la comunidad indígena de Alpuyeca optó por erigirse en un Municipio. Dicha decisión endógena que provino de su propia autoridad,

---

[76] Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, paras. 132 a 138.

no implica *ipso facto* la creación del municipio. Tal como se ha reiterado, la municipalización constituye un proceso de especial complejidad jurídica, territorial, política, administrativa y presupuestaria, cuya adopción corresponde a las dos terceras partes del Congreso del Estado en ejercicio de las atribuciones que le reconoce el orden constitucional.[77] Por ello, la libre determinación de la comunidad no desplaza los requisitos constitucionales locales para la creación del municipio ni implica que su pretensión deba resolverse en sentido favorable.

169. Sin embargo, una vez que una comunidad ejerce legítimamente su derecho de libre determinación y acude a los cauces previstos para materializar una determinada forma de organización política, surge para las autoridades competentes el deber de tramitar y resolver efectivamente su solicitud, conforme a los requisitos constitucionales locales aplicables. En ese sentido, su derecho de autogobierno exige que la decisión adoptada por la comunidad pueda acceder a un procedimiento eficaz y susceptible de culminar en una determinación definitiva.

170. De ahí que el tiempo durante el cual permanece abierto el procedimiento cobre relevancia constitucional, pues mientras su solicitud no sea resuelta, la comunidad permanece en una situación de incertidumbre sobre la posibilidad de materializar la forma de organización política que decidió impulsar.

171. En este punto debe retomarse el parámetro desarrollado, donde se reconoce que ni la Constitución Política del Estado de Morelos ni la Ley Orgánica para el Congreso local establecen un plazo integral dentro del cual deba concluirse el procedimiento de creación de un municipio o emitirse una determinación

---

[77] Resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 151/2005 de rubro "**MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN".** En la parte que interesa establece: "[…] Además, para la creación de nuevos Municipios deben aplicarse analógicamente los requisitos previstos por el último párrafo de la fracción I del indicado artículo 115 para los casos en que las Legislaturas Estatales suspendan Ayuntamientos, los declaren desaparecidos, o suspendan o revoquen el mandato de alguno de sus miembros, pues si el respeto a la autonomía municipal exige que las Legislaturas Estatales no puedan afectar al órgano de gobierno de un Municipio cuando no se observan los límites constitucionales que las garantías mencionadas representan, con mayor razón estas garantías deben proyectarse a actos o procesos que afectan no solamente al órgano de gobierno del Municipio, sino también a su territorio, a su población y a los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de sus competencias. **Por ello, las Legislaturas Locales deben decidir acerca de la creación de un nuevo Municipio por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes, sobre la base de condiciones preestablecidas en la ley, concediendo a los Municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos". [Énfasis añadido]**

definitiva sobre la solicitud. Sería deseable que el orden jurídico estableciera expresamente un término para ello, pues de esa manera se otorgaría certeza a la comunidad promovente, a los municipios involucrados y a los demás sujetos cuyos intereses pudieran resultar afectados. Sin embargo, la inexistencia de un plazo para este efecto no implica otorgar una *carta blanca* a los Congresos Locales, que les permita diferir indefinidamente la conclusión del procedimiento.

172. Por esa razón, en el caso concreto resulta relevante dar respuesta a la inconformidad planteada por la comunidad consistente en que la dilación que ha sufrido su proceso de municipalización iniciado en dos mil diecinueve ha lesionado sus derechos comunitarios de libre determinación, autonomía y autogobierno.

173. A juicio de este Alto Tribunal, esta inconformidad resulta **fundada,** pues en efecto, la ausencia de una respuesta a su pretensión -con independencia de si resulta favorable o no ha sus intereses- ya genera, por sí misma, una vulneración a sus derechos constitucionales.

174. En el caso concreto, debemos reiterar que se reconoce que el procedimiento para la creación de un municipio es, por decir lo menos, complejo. Cuestión, que dicho sea de paso, no es materia de la presente litis, pues se insiste, conforme a la jurisprudencia desarrollada en el parámetro constitucional aplicable, ha sido criterio reiterado que el establecimiento de dichas reglas se encuentra dentro de la libertad configurativa de las entidades federativas, siempre que cumpla con los requisitos constitucionales mínimos, como la garantía de audiencia en el proceso legislativo a los Municipios afectados, que cumplan la reserva de fuente constitucional local, o que la decisión deba ser tomada por las dos terceras partes del Congreso Local.

175. En un inicio, esa complejidad justifica que la decisión no pueda adoptarse de manera inmediata y que resulte necesaria la realización de actuaciones técnicas, jurídicas y administrativas para integrar adecuadamente el expediente.

176. No obstante, la complejidad del procedimiento no explica por sí sola la duración que ha alcanzado el caso concreto de la comunidad de Alpuyeca,

pues de las constancias se advierte que la solicitud fue presentada el dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve y, como consta en los antecedentes de esta ejecutoria, ante la falta de una determinación fue necesario que integrantes de la comunidad promovieran el juicio de amparo indirecto *****, cuya sentencia ordenó al Congreso emitir una respuesta fundada, motivada y congruente. Ello pone de manifiesto que, desde una etapa temprana, la sustanciación del procedimiento ya había requerido intervención jurisdiccional para obtener una actuación efectiva de la autoridad legislativa.

177. Resulta ilustrativo al respecto, el caso de la comunidad indígena de Tetelcingo en el propio Estado de Morelos, resuelto en la **Controversia Constitucional 30/2018** ya citada, cuyo proceso de municipalización se rigió bajo el mismo parámetro constitucional local y legal que el presente asunto. A partir de las constancias de dicho precedente se advierte que el diecinueve de mayo de dos mil diecisiete se celebró la asamblea de la comunidad relacionada con su constitución como Municipio y, posteriormente, el veintisiete de junio siguiente, sus representantes presentaron formalmente ante el Congreso del Estado de Morelos la solicitud de municipalización. El veintiocho de julio, las Comisiones Unidas solicitaron al Ayuntamiento de Cuautla su opinión sobre la conveniencia o inconveniencia de la creación del nuevo municipio; el treinta de octubre, el Poder Ejecutivo emitió opinión favorable; y, apenas diez días después, el nueve de noviembre de dos mil diecisiete, el Pleno del Congreso aprobó su creación. Finalmente, el Decreto 2341 fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete.

178. Así, desde la presentación formal de la solicitud de municipalización hasta la publicación del Decreto que creó el Municipio Indígena de Tetelcingo **transcurrieron menos de seis meses**, ello con independencia de que posteriormente el Pleno de este Alto Tribunal hubiera invalidado esa determinación.

179. En el presente caso, tal como se desprende de las constancias que obran en autos, la iniciativa fue presentada el dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve y turnada a las Comisiones Unidas competentes el seis de febrero

de dos mil veinte. Ante la ausencia de una respuesta, integrantes de la comunidad promovieron el juicio de amparo indirecto *****. Mediante sentencia de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno se ordenó al Congreso emitir una respuesta fundada, motivada y congruente respecto de la solicitud presentada.

180. El Congreso emitió una respuesta que, si bien fue considerada suficiente para tener por cumplida la sentencia de amparo, determinación posteriormente confirmada por el Tribunal Colegiado, lo cierto es que ello no implicó la conclusión del procedimiento legislativo ni la emisión de una decisión definitiva sobre la solicitud de municipalización.[78]

181. Fue hasta el seis de junio de dos mil veintitrés que las Comisiones Unidas solicitaron una opinión técnica a la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México, y posteriormente el doce de julio siguiente que dicha instancia recomendó realizar una consulta previa. Después, el veintinueve de septiembre se solicitó el acompañamiento técnico del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana; en octubre y noviembre ambas instituciones manifestaron su disposición para participar como órganos técnicos; y el ocho de noviembre de dos mil veintitrés se celebró una reunión de trabajo en la que se expuso la necesidad de incorporar la consulta como una etapa del procedimiento legislativo.

182. Como consecuencia de esas actuaciones, el veintidós de noviembre de dos mil veintitrés las Comisiones Unidas emitieron el acuerdo mediante el cual ordenaron el inicio de los trabajos preparatorios para la consulta indígena. A partir de entonces se desarrollaron diversas actuaciones dirigidas a la elaboración del protocolo correspondiente, se solicitó y obtuvo la participación de los órganos garantes; se celebró una mesa técnica para presentar el proyecto de protocolo; el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana aceptó participar como órgano técnico; la propia comunidad formuló observaciones al proyecto de protocolo; se convocó a los comisariados ejidales y comunales; se realizaron reuniones para revisar el contenido del protocolo; se propusieron fechas para la consulta y, finalmente,

[78] Expediente electrónico del amparo indirecto 823/2021.

el veinte de febrero de dos mil veinticuatro se celebró una nueva mesa de trabajo para revisar la versión correspondiente del multicitado protocolo.

183. Fue entonces que el veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro las Comisiones Unidas emitieron el Acuerdo *****, que produjo la incorporación tardía de una nueva etapa procedimental y que dio origen al presente juicio de amparo. Resulta relevante que incluso cuando mediante la resolución incidental de veintinueve de abril de dos mil veinticuatro se concedió la suspensión definitiva precisamente para evitar que el procedimiento de municipalización permaneciera paralizado y permitir que continuara su sustanciación, las constancias más recientes que obran en el incidente revelan que, después de **más de dos años**, el procedimiento continúa sin aproximarse a una decisión definitiva.

184. En efecto, el avance más reciente consiste en la emisión de la constancia de exención regulatoria respecto del Reglamento del Comité de Límites Territoriales, Numeración y Nomenclatura del Municipio de Xochitepec, instrumento dirigido a posibilitar la futura integración del órgano encargado de los trabajos técnicos de delimitación territorial para establecer los sujetos a quienes se llevarán a cabo la consulta. Es decir, **después de casi siete años** desde la presentación de la solicitud, las actuaciones siguen concentradas en la creación de instancias administrativas previas a la propia consulta, sin que ésta se haya realizado y, menos aún, sin que el Congreso haya emitido una determinación sobre el proceso de municipalización.

185. Esta dilación se evidencia todavía más si se considera que durante la tramitación del presente juicio de amparo, las propias Comisiones Unidas aprobaron el **Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada a la Comunidad Indígena de Alpuyeca**, en el que establecieron un calendario para el desarrollo del ejercicio consultivo. Dicho calendario preveía, entre otras actuaciones: **(i)** la publicación de la convocatoria el **veintisiete de agosto de dos mil veinticuatro**, **(ii)** el desarrollo de la fase informativa entre finales de **septiembre y octubre**, **(iii)** la realización de la consulta **entre el veintisiete de octubre y el diez de noviembre de dos mil veinticuatro** y **(iv)** la emisión del informe final a más tardar en **diciembre del mismo año**.

186. Sin embargo, pese a que la suspensión concedida, lejos de impedir llevar a cabo las actuaciones respectivas, obligó a realizarlas; debe destacarse que ninguna de esas etapas fue desahogada en los plazos fijados por la propia autoridad. Por el contrario, aun transcurridos **casi dos años** desde las fechas previstas, el procedimiento permanece en actuaciones preparatorias y, a la fecha de las últimas constancias incorporadas al expediente, ni siquiera ha iniciado el ejercicio consultivo.

187. A juicio de este Tribunal Pleno, analizadas en su conjunto, las actuaciones realizadas ponen de manifiesto que **durante casi siete años** el procedimiento ha permanecido inactivo, y en el mejor de los casos, en etapas sucesivas de integración que no se han traducido en una conducción eficaz del procedimiento orientada a resolver.

188. Lo anterior, sin que se advierta una actuación que justifique tal dilación, pues incluso suponiendo que la necesidad de la consulta hubiera estado justificada, al menos desde la emisión de la **Controversia Constitucional 30/2018**, donde en un caso prácticamente idéntico se ordenó llevar a cabo una consulta previa; lo cierto es que los puntos resolutivos de esa ejecutoria fueron notificados al Congreso del Estado el **veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve**, mientras que el engrose íntegro le fue notificado el **treinta de septiembre de dos mil veinte**.

189. Por ello, aun tomando esta última fecha como referencia, siendo ésta la más favorable para la autoridad, habrían transcurrido **casi tres años** cuando, el seis de junio de dos mil veintitrés, el Congreso solicitó por primera vez una opinión técnica sobre la necesidad de realizar la consulta y, posteriormente, **más de tres años y cinco meses** cuando emitió el Acuerdo impugnado, el veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro.

190. De ahí que no resulte justificable la dilación en la determinación del proceso de municipalización de la comunidad indígena de Alpuyeca, sobre la cual debemos descartar que la duración del procedimiento sea imputable a su conducta. Pues por el contrario, de las constancias se advierte que fue la propia comunidad la que adoptó la decisión de promover su constitución como municipio, presentó oportunamente la iniciativa ante el Congreso, acudió a la jurisdicción federal cuando no obtuvo una respuesta y

posteriormente participó en los trabajos y mesas técnicas desarrollados durante la preparación de la consulta. No existe, por tanto, una conducta atribuible a la comunidad que permita justificar el tiempo transcurrido.

191. Finalmente, debe destacarse que la afectación producida por la duración del procedimiento presenta una nota distintiva, pues se reitera que cuando el ejercicio efectivo del autogobierno depende de una decisión que corresponde adoptar al Estado, la obligación de resolver dentro de un plazo razonable adquiere una dimensión distinta, pues la demora se convierte en una afectación sustantiva al propio derecho. Ello, ya que en tanto la autoridad no emita una determinación definitiva, la decisión adoptada por la comunidad permanece sin posibilidad de desplegar sus efectos jurídicos.

192. Esta conclusión es consistente con el principio de maximización de la autonomía, conforme al cual las autoridades deben interpretar y aplicar el orden jurídico de manera que se preserve la mayor eficacia posible de las decisiones e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas. Ese mandato exige que, una vez que una comunidad ha optado legítimamente por una determinada modalidad para ejercer su autogobierno y ha acudido a los cauces institucionales previstos para ello, la actuación estatal no termine neutralizando, mediante dilaciones injustificadas o reconfiguraciones sucesivas del procedimiento, la eficacia práctica de esa decisión comunitaria.

193. En suma, lo anterior permite a este Tribunal Pleno concluir que el procedimiento no ha sido sustanciado dentro de un plazo constitucionalmente razonable, toda vez que si bien se reconoce la complejidad inherente a la creación de un municipio, ésta no corresponde con el tiempo transcurrido; la conducta de la autoridad evidencia una serie de actuaciones que no condujeron oportunamente a la emisión de una decisión definitiva; la comunidad no contribuyó a la demora; y esa prolongación ha impedido que la decisión adoptada por la propia comunidad en ejercicio de su libre determinación pueda recibir una respuesta definitiva por parte del órgano constitucionalmente competente.

194. Por todas estas razones, este Alto Tribunal concluye que la dilación en el proceso de municipalización se traduce en una vulneración al derecho a la

libre determinación, autonomía y autogobierno de la comunidad indígena de Alpuyeca.

B. Análisis del acuerdo recurrido

195. Como quedó expuesto, se reitera, la comunidad de Alpuyeca fue incorporada en el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Morelos, el veintinueve de agosto de dos mil doce. El cinco de diciembre de dos mil diecinueve, la Asamblea General de la comunidad aprobó la iniciativa para constituirse como municipio indígena y designó un Consejo Promotor para presentarla ante el Congreso del Estado. El dieciséis de diciembre del mismo año, dicha iniciativa fue presentada y turnada a las comisiones legislativas competentes para la elaboración del dictamen correspondiente.

196. Ante la falta de una determinación legislativa, la comunidad promovió el juicio de amparo indirecto *****, en el que reclamaron la omisión del Congreso del Estado de dar respuesta a la solicitud presentada. Mediante sentencia de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno el Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Morelos concedió el amparo para efecto de que las autoridades responsables emitieran una respuesta. En cumplimiento de esa ejecutoria, el Congreso continuó la tramitación del procedimiento y emprendió diversas actuaciones. El seis de junio de dos mil veintitrés, la Comisión de Gobernación y Gran Jurado del Congreso del Estado de Morelos solicitó a la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México la emisión de una opinión técnica respecto de la creación del Municipio Indígena de Alpuyeca. En respuesta, el doce de julio de dos mil veintitrés, dicha Comisión señaló que correspondía al Congreso del Estado realizar una consulta previa.

197. Así, el veintidós de noviembre de dos mil veintitrés las Comisiones Unidas de Gobernación y Gran Jurado, y de Fortalecimiento Municipal, Desarrollo Regional y Pueblos Indígenas del Congreso Morelense aprobaron el Acuerdo por el que se ordenó el inicio de los trabajos preparatorios para la realización de la consulta indígena, definiendo la ruta institucional que seguiría el procedimiento, ordenando el inicio formal de los trabajos preparatorios para la consulta y la elaboración del protocolo correspondiente, con la participación de las autoridades técnicas involucradas.

198. Así, entre noviembre de dos mil veintitrés y febrero de dos mil veinticuatro se desarrollaron diversas mesas técnicas y reuniones de trabajo con la participación de las autoridades competentes, entre ellas el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, con el propósito de definir la forma en que habría de llevarse a cabo la consulta. Incluso se emitió un proyecto del protocolo que habría de seguir la consulta indígena. No obstante, el veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro, el Congreso del Estado emitió el Acuerdo *****, en el que, en sus consideraciones, reiteró la necesidad de una consulta previa, y solicitó al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana que organizara la realización de la misma. Asimismo, en sus disposiciones transitorias, dejó sin efectos el diverso acuerdo emitido el veintidós de noviembre de dos mil veintitrés; previó las gestiones presupuestales necesarias para la organización de la consulta y dispuso la continuación de la integración del expediente relativo a la iniciativa de creación del Municipio Indígena de Alpuyeca.

199. **Análisis del acuerdo reclamado.** A partir de lo expuesto, se examinará el Acuerdo *****, para lo cual conviene traer a colación, en lo conducente, el contenido del acuerdo reclamado y las cuestiones que está regulando frente al proceso de municipalización en el Estado de Morelos:

> **ANTECEDENTES**
>
> En sesión ordinaria de pleno del día veintiocho de febrero del dos mil veinticuatro, los diputados y diputadas integrantes de las Comisiones Unidas de Gobernación y Gran Jurado y de Fortalecimiento Municipal, Desarrollo Regional y Pueblos Indígenas de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, presentaron ante el pleno “acuerdo por el que se solicita al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana realice la Consulta Indígena correspondiente a la solicitud de creación del municipio Indígena de Alpuyeca, Morelos”, al tenor de las siguientes:
>
> **CONSIDERACIONES**
>
> Que en sesión ordinaria de fecha seis de febrero de 2020, se determinó turnar a estas Comisiones la “INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL MUNICIPIO INDÍGENA DE ALPUYECA”, presentada por los CC. PALOMA ESTRADA MUÑOZ, ADRIÁN IGLESIAS TORRES, ALEJANDRO MARURE LÓPEZ, JUAN ESTRADA GUADARRAMA, ALBERTO DORANTES CADENA Y DOMINGO VELÁZQUEZ SILVA, integrantes del consejo promotor de la misma.

Posteriormente, el 06 de febrero de 2020, mediante oficio SSLyP/DPLyP/AÑO2/P.O./02/1050/20, la persona titular de la secretaria de servicios legislativos y parlamentarios remitió a estas comisiones la referida iniciativa para analizar, investigar, discutir y en su caso dictaminar la iniciativa citada.

En ese sentido, cabe hacer mención que las comisiones legislativas son órganos colegiados constituidos por el pleno del congreso del estado, cuyas funciones son las de conocer, analizar, investigar, discutir y en su caso dictaminar, las Iniciativas de ley, los proyectos de decreto y demás asuntos que les sean turnados.[1]

Por ello y en el ámbito de las atribuciones conferidas las Comisiones Unidas han realizado diversas acciones **encaminadas a la determinación de la iniciativa de referencia, sin embargo, por tratarse de un acto legislativo que afecta los derechos de habitantes de una comunidad indígena, resulta indispensable la realización de una Consulta** a los mismos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos, que dispone lo siguiente:

Artículo 25.- Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a ser consultados mediante los procedimientos apropiados a través de sus autoridades tradicionales, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directa o indirectamente, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, asimismo, tienen derecho a participar en la elaboración del plan estatal de desarrollo y en los planes municipales, y en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

A mayor abundamiento **la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció en la Controversia Constitucional 30/2018** la invalidez del "Decreto Número 2341 por el que se crea el Municipio Indígena de Tetelcingo, Morelos; esto, **debido a la omisión por parte del Congreso del Estado de llevar a cabo una Consulta indígena previa**; ya que las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes o autoridades tradicionales; en la que se deberán de agotar las etapas siguientes: a) Preconsultiva, b) Informativa, c) Deliberación Interna, d) Diálogo y Decisión y e) Resultados.

Cabe hacer mención que la consulta a la comunidad indígena de Tetelcingo y demás colindantes, fue llevada a cabo por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, de manera profesional y exhaustiva, cumpliendo con todos y cada uno de los requisitos necesarios para su validez.

En esas condiciones y atendiendo a los requisitos que debe contener la consulta, para las diputadas y diputados integrantes de las comisiones de Gobernación y Gran Jurado y de Fortalecimiento Municipal, Desarrollo Regional y Pueblos Indígena, es el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC), de acuerdo con sus atribuciones constitucionales y legales, el único que cuenta con el personal capacitado y la infraestructura adecuada para llevarla a cabo.

Ahora bien, de conformidad con lo previsto en el artículo 41, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales. Asimismo, el

numeral 9 del citado artículo señala que la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local estarán a cargo de los organismos públicos locales.

En ese orden, la constitución local en el artículo 19 bis reconoce la participación de la sociedad morelense en sus distintas formas de expresión, las cuales deberán llevarse a cabo de forma pacífica y por conducto de los canales y las disposiciones legales que para él se establezcan, siempre y cuando tengan como finalidad la consolidación de la democracia. Esta constitución y el estado, reconocen como mínimo, los siguientes mecanismos de participación ciudadana:
I. Plebiscito;
II. Referéndum;
III. Iniciativa popular;
IV. Consulta ciudadana;
V. Colaboración ciudadana;
VI. Rendición de cuentas;
VII. Audiencia pública;
VIII. Cabildo abierto;
IX. Congreso abierto;
X. Asamblea ciudadana;
XI. Presupuesto participativo
XII. Difusión pública;
XIII. Red de contraloría
XIV. Gobierno abierto

El Congreso del Estado, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística en el ámbito de su competencia, vigilarán y llevarán a cabo las acciones necesarias para su cumplimiento

Los mecanismos de participación ciudadana pueden tener origen popular o provenir de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por una autoridad, en los términos de la normativa aplicable.

ARTICULO 23.- Los procesos electorales y de participación ciudadana del estado, se efectuarán conforme a las bases que establecen la presente constitución y las leyes de la materia y se sujetarán a los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, definitividad, profesionalismo, máxima publicidad y paridad de género.
I. a la IV.
V.- La organización de las elecciones, es una función estatal que se realiza a través del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunado a lo anterior, el congreso local cuenta con facultades constitucionales establecidas, entre las que se encuentra la de solicitar al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, que se lleven a cabo los procesos de participación ciudadana que corresponda, en términos de la normativa aplicable.

Además, el artículo 104 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que los organismos públicos locales ejercen funciones en materia de organización, desarrollo y realización del cómputo de votos y declaración de los resultados de los mecanismos de participación ciudadana que se prevean en la legislación de la entidad federativa.

En correlación con lo señalado en párrafo que antecede, el Código de Instituciones y procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, establece en los artículos 1, 63 y 65 que el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana organizará, desarrollará y computará la declaración de resultados de los mecanismos de participación ciudadana; así como la de promover la participación ciudadana en la emisión del sufragio velando por la autenticidad y efectividad del mismo.

Aunado a lo anterior, diversos criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación establecen que la consulta previa a comunidades indígenas debe realizarse por las autoridades administrativas electorales, a saber:

CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.-- De la interpretación de los artículos 1° y 2° apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se advierte que la Federación, las entidades federativas y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. En ese sentido, las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados.
Quinta Época: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC9167/2011.—Actores: Rosalva Durán Campos y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.—2 de noviembre de 2011.—Mayoría de seis votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Fernando Ramírez Barrios.

En el caso del estado de Morelos, la única autoridad administrativa electoral es precisamente el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, por lo que resulta procedente la emisión del presente Acuerdo.

A mayor abundamiento, cabe mencionar que, en varios estados de la república mexicana, son los organismos públicos locales los únicos encargados de las consultas indígenas, como en el caso de Sinaloa[2] y Sonora[3] o en colaboración con los congresos locales, como en el caso de Guerrero[4]y Nayarit.[5]

OBJETO DE LA CONSULTA:

El objeto de la consulta es recabar la opinión de manera previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de las comunidades indígenas del municipio de Xochitepec, así como de los Municipios colindantes de Xoxocotla, Coatetelco, Temixco, Emiliano Zapata y Tlaltizapán de Zapata, en el estado de Morelos, respecto de la creación del municipio indígena de Alpuyeca."

Por lo anteriormente expuesto, esta LV Legislatura del Congreso del Estado, ha tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

SE SOLICITA AL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA QUE REALICE LA CONSULTA INDÍGENA CORRESPONDIENTE A LA SOLICITUD DE CREACIÓN DEL MUNICIPIO INDÍGENA DE ALPUYECA, MORELOS."

ÚNICO. En ejercicio de la facultad soberana de este Congreso, conferida en la fracción LIV del artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, se solicita al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC), la realización de una consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de las comunidades indígenas del Municipio de Xochitepec, así como de los Municipios colindantes de Xoxocotla, Coatetelco, Temixco, Emiliano Zapata y Tlaltizapán de Zapata, en el estado de Morelos, respecto de la creación del municipio indígena de Alpuyeca.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA. El presente Acuerdo entrará en vigor al momento de su aprobación por el Pleno de este Congreso.

SEGUNDA. Remítase el presente Acuerdo al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, con el propósito de que ordene su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión del Gobierno del Estado."

TERCERA. Se deja sin efectos el "ACUERDO POR EL QUE SE ORDENA EL INICIO DE LOS TRABAJOS PREPARATORIOS PARA LA REALIZACIÓN DE LA CONSULTA INDÍGENA AL·PUEBLO DE ALPÚYECA, CON EL PROPÓSITO DE SABER SU OPINIÓN Y DECISIÓN SOBRE LA ELEVACIÓN A MUNICIPIO DE SU COMUNIDAD INDÍGENA" emanado de las Comisiones Unidas de Gobernación y Gran Jurado, y de Fortalecimiento Municipal, Desarrollo Regional y Pueblo Indígenas.

CUARTA. Se instruye a la persona Titular de la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado, notifique al Comité Promotor de la Iniciativa de Creación del Municipio Indígena de Alpuyeca y al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, para los efectos legales a que haya lugar.

QUINTA. Se instruye a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública de este Congreso, a dar prioridad sobre cualquier otro asunto a la solicitud de ampliación presupuestal que en su momento presente el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana para la realización de la consulta indígena materia del presente Acuerdo y una vez verificada su procedencia, someterla al Pleno para su aprobación.

SEXTA. Se instruye a las Comisiones Unidas de Gobernación y Gran Jurado y de Fortalecimiento Municipal, Desarrollo Regional y Pueblos Indígenas a continuar con la integración del expediente relativo a la Dictaminación sobre la "INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL MUNICIPIO INDÍGENA DE ALPUYECA, MORELOS". […]

[1 Artículo 53 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.]
[2. https://www.ieesinaloa.mx/wpcontent/uploads/Transparencia/consejeros/Comisiones/PGyRH/PRO TOCOLO-PARA-LA-IMPLEMENTACION-DE-LA-CONSULTAPREVIA.pdf]
[3 https://www.ieesonora.org.mx/elecciones2024/consultaindigena/convocatoria_observadores_consultaindigena.pdf]

[4 https://congresogro.gob.mx/63/inicio/2023/04/05/firma-conveniocongreso-con-iepc-para-consultas-a-comunidades-indigenas-yafromexicanas]
[5 https://ieenayarit.org/Transparencia/Convenios/Convenios22/Conve nio_IEEN-INPI-CDDH-CONGRESO-IAPCI.pdf]

[Énfasis añadido]

200. Como se puede observar, dicho acuerdo tiene un doble contenido. Por un lado, solicita al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana la realización de una consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada a las comunidades indígenas del municipio de Xochitepec y de los municipios colindantes de Xoxocotla, Coatetelco, Temixco, Emiliano Zapata y Tlaltizapán de Zapata, respecto de la creación del municipio indígena de Alpuyeca. En su régimen transitorio, deja sin efectos el acuerdo de veintidós de noviembre de dos mil veintitrés mediante el cual las Comisiones Unidas habían ordenado el inicio de los trabajos preparatorios para la consulta; redefine el esquema institucional para su organización, encomendando esa función al organismo electoral local; e instruye a las propias Comisiones Unidas a continuar con la integración del expediente relativo a la dictaminación de la iniciativa de creación del Municipio Indígena de Alpuyeca.

201. Para determinar si esas determinaciones encuentran sustento constitucional y legal, resulta necesario examinar, en primer término, el marco normativo que regula el procedimiento de creación de municipios indígenas en el Estado de Morelos, pues recordemos que, conforme al parámetro establecido en el apartado anterior, la Constitución Federal habilita a las entidades federativas, para que sean ellas quienes establezcan el procedimiento de creación de un nuevo Municipio.

202. El proceso de municipalización del Estado de Morelos, cuya regulación cuenta con reserva de fuente constitucional está regulado en su artículo 40, fracción XI que a la letra dispone lo siguiente:

> **Artículo 40.-** Son facultades del Congreso:
> […]
> XI.- Crear nuevos Municipios dentro de los límites de los existentes, previos los siguientes requisitos:
> A).- Que en el Territorio que pretenda erigirse en Municipio existirá (sic) una población de más de 30,000 habitantes.
> B).- Que se pruebe ante el Congreso que dicho territorio integrado por las poblaciones que pretenden formar los Municipios tienen potencialidad económica y capacidad

financiera para el mantenimiento del Gobierno propio y de los Servicios públicos que quedarían a su cargo.
C).- Que los Municipios del cual trata de segregarse el territorio del nuevo Municipio, puedan continuar subsistiendo.
D).- Que el Ayuntamiento del Municipio que se trata de desmembrar rinda un informe sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección de la nueva entidad municipal; quedando obligado a dar un informe dentro de los 30 días siguientes a aquél en que le fuere pedido; si transcurriese el plazo fijado sin que el Ayuntamiento rinda el informe requerido, se entenderá que no existe observación contraria a la creación pretendida;
E).- Que igualmente se oiga al Ejecutivo del Estado, quien enviará su informe dentro del término de 30 días contados desde la fecha en que se le remita la comunicación relativa;
F).- Que la erección del nuevo Municipio sea aprobada por las dos terceras partes de los Diputados presentes.

Para la creación de municipios conformados por pueblos o comunidades indígenas, se aplicarán criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico, que acrediten que las comunidades indígenas que se pretendan integrar mediante el reconocimiento como municipio, conformen una unidad política, social, cultural, con capacidad económica y presupuestal, asentada en un territorio determinado y que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización o del establecimiento de los actuales límites estatales y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, debiéndose cumplir sólo con los requisitos señalados en los incisos D), E) y F) de esta fracción.

A la creación de un nuevo Municipio, se deberá constituir un Concejo Municipal, el que ejercerá el gobierno en términos de la legislación orgánica municipal, hasta en tanto se efectúen elecciones ordinarias. En la integración de un Concejo Municipal en un Municipio conformado por comunidades indígenas, deberán tomarse en cuenta consideraciones específicas respecto de sus usos y costumbres, con atención y respeto a sus condiciones políticas y sociales.

[…]

[Énfasis añadido]

203. Del contenido de esa disposición se advierte que mientras que la creación ordinaria de municipios exige el cumplimiento de los requisitos previstos en los incisos A) a F), para los municipios conformados por pueblos y comunidades indígenas únicamente resultan exigibles los previstos en los incisos D), E) y F). Además, deben de acreditarse criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico que demuestren que las comunidades que pretenden integrarse conforman una unidad política, social y cultural con capacidad económica y presupuestal, asentada en un territorio determinado y con autoridades propias conforme a sus usos y costumbres.

204. Por su parte, los artículos 128 a 133 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos precisan: **(i)** que corresponde al Congreso del Estado conocer y resolver estas solicitudes; **(ii)** los criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico que deben emplearse para determinar la viabilidad de la

creación del municipio; **(iii)** los elementos que deben acreditarse, como la existencia de una unidad política, social y cultural, la capacidad económica y presupuestal, el asentamiento en un territorio determinado, el origen indígena de la comunidad y el reconocimiento de sus autoridades tradicionales; **(iv)** los sujetos legitimados para presentar la solicitud; y **(v)** la documentación que debe acompañarla. Dichas disposiciones disponen a la letra lo siguiente:

> **Artículo 128.-** Es facultad del Congreso del Estado la creación de municipios conformados por pueblos o comunidades indígenas, atendiendo lo dispuesto en el párrafo segundo de la fracción XI del Artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.
>
> **Artículo 129.-** Para los efectos del presente Título, los criterios etnolingüísticos deberán considerar las correlaciones existentes entre los usos, actitudes lingüísticas o estructura de las lenguas y la cultura y costumbres de los pueblos o las comunidades existentes y su identidad étnica, para determinar diferencias entre culturas o épocas históricas y la conservación de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.
>
> En su determinación, deberán considerarse, en su caso y de manera enunciativa pero no limitativa, los siguientes criterios etnolingüísticos:
> a) Autoadscipción o autorreconocimiento para el caso de avecindados;
> b) Hogares de indígenas en los pueblos o las comunidades;
> c) Contigüidad;
> d) Ocupación espacial de los pueblos o las comunidades en núcleos agrarios;
> e) Límites municipales compartidos, y
> f) Contorno compartido por ejidos, comunidades o agrupaciones de pequeñas propiedades.
>
> Por asentamiento físico se entiende a los espacios geográficos ocupados por los pueblos o las comunidades de origen indígena, con actividades de larga duración de convivencia, uso y transformación de su entorno, modelados por la cultura de origen y transformados por la colonización y los procesos agrarios, en donde reproducen su cultura, economía y sociedad, incluyendo a las dotaciones de tierra obtenidas por su conformación en núcleos ejidales o comunales, en términos de la normativa.
>
> **Artículo 130.-** Para la creación de municipios a que se refiere el artículo precedente, deberán aplicarse criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico tendentes a acreditar que:
> I. Los pueblos o las comunidades indígenas involucrados conformen una unidad política, social y cultural;
> II. Cuenten con capacidad económica y presupuestal;
> III. Estén asentados en un territorio determinado;
> IV. Descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización o el establecimiento de los actuales límites estatales, y
> V. Reconozcan autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.
>
> **Artículo 131.-** La solicitud para la creación de un municipio indígena, corresponde a:
> I. El Gobernador Constitucional del Estado;
> II. Los Diputados al Congreso del Estado, en forma individual o colectiva, y
> III. Los representantes de los pueblos o las comunidades indígenas que pretendan la integración del municipio.
>
> **Artículo 132**.- Para acreditar la capacidad de pedir de los representantes de los pueblos o las comunidades indígenas a que se refiere el artículo precedente, se deberá exhibir y adjuntar a la solicitud lo siguiente:

> I. Certificación de la autoridad competente, de la existencia de los pueblos o las comunidades indígenas;
> II. Certificación de la designación como representantes, expedida por la asamblea, junta de pobladores o cualquier forma de reunión determinada por los pobladores y quienes estén reconocidos como avecindados, y
> III. Documento idóneo que acredite su identidad.
>
> **Artículo 133**.- Con la solicitud para la creación de un municipio, se debe anexar lo siguiente:
> I. Denominación de los pueblos o las comunidades, así como el o los municipios a que pertenecen, que pretendan crearse como municipio;
> II. Antecedentes sobre su origen indígena;
> III. Información sobre su actividad económica;
> IV. Descripción de la extensión territorial ocupada por los pueblos o las comunidades indígenas;
> V. Acreditación de la legitimidad de sus derechos respecto del territorio ocupado;
> VI. Propuesta de cuadro de construcción del territorio a dotarse al municipio a crearse;
> VII. Censo de los pobladores de los pueblos o las comunidades indígenas, en términos de la normativa aplicable;
> VIII. Información sobre su organización conforme sus usos y costumbres, y
> IX. Certificación del acta de asamblea o junta de pobladores, en la que conste la decisión de crearse como municipio y autorización, en su caso, a sus representantes para presentar la solicitud.

205. Del marco constitucional local y legal reseñado se advierte como primera conclusión relevante que no se incorpora, como parte de dicho procedimiento, la realización de una consulta indígena previa.

206. Pese a ello, conforme al propio Acuerdo ***** el Congreso del Estado estimó que, antes de resolver la solicitud de creación del Municipio, debía llevarse a cabo esa etapa consultiva a partir de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos, que dispone a la letra lo siguiente:

> **Artículo 25.** Los Pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a ser consultados mediante los procedimientos apropiados a través de sus autoridades tradicionales, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directa o indirectamente, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, asimismo, tienen derecho a participar en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y en los Planes Municipales, y en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

207. Además, el acuerdo impugnado también fundamentó la celebración de la consulta en lo resuelto por esta Suprema Corte en la **Controversia Constitucional 30/2018,** relativa a la creación del Municipio Indígena de Tetelcingo, dentro del propio Estado de Morelos, donde, por mayoría de votos, se reconoció el deber de consultar a los pueblos y comunidades

indígenas antes de adoptar medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.[79]

208. Asimismo resulta especialmente relevante, que invocó los artículos 1° y 2°, apartado B, de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

209. De lo anterior se concluye que, al momento en que se emitió el Acuerdo *****, existían elementos jurídicos suficientes para que el Congreso del Estado estimara que la creación del Municipio Indígena de Alpuyeca debía estar precedida por una consulta. En efecto, además de la cláusula general prevista en el artículo 25 de la Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos, el precedente derivado de la **Controversia Constitucional 30/2018** había explicitado el deber de consultar cuando una medida legislativa pudiera afectar directamente a pueblos y comunidades indígenas. En ese contexto, resulta comprensible que el Congreso concluyera que la continuación del procedimiento exigía incorporar una etapa consultiva.

* * *

210. **Consulta a la comunidad indígena de Alpuyeca.** No obstante lo anterior, este Alto Tribunal encuentra de la mayor relevancia que el acuerdo también se fundamento en el artículo 2° constitucional vigente en aquel momento.

211. Sin embargo, se debe destacar que durante la resolución del presente asunto sobrevino una modificación de especial relevancia al parámetro constitucional aplicable, derivada de la reforma al artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta circunstancia no puede ser soslayada por este Tribunal Pleno al momento de resolver el presente recurso de

[79] Sentencia recaída en la Controversia Constitucional 30/2018, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelta en sesión del veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve. En lo que interesa, se resolvió por **mayoría de seis votos** de las y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de declarar la invalidez del Decreto Número dos mil trecientos cuarenta y uno por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, **por razón de falta de consulta a los pueblos y comunidades indígenas**. Los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández (Ponente), Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

revisión, pues el contenido de esa reforma incide directamente en la cuestión jurídica planteada y, por ende, en la forma en que debe otorgarse una tutela judicial efectiva a la comunidad quejosa.

212. Así, este Tribunal Pleno está obligado a resolver el presente asunto conforme al parámetro constitucional vigente al momento de dictar esta ejecutoria tal como se sostuvo en el criterio **P. VIII/2015 (10a.)**, de rubro **"RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, NO ATENTA CONTRA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL"**,[80] donde se destacó que las reformas constitucionales poseen una operatividad temporal distinta a la de las normas legales, derivada de la posición de supremacía que ocupa la Constitución dentro del orden jurídico.

213. En ese sentido, el principio de irretroactividad previsto en el artículo 14 constitucional no opera, por regla general, respecto de las reformas a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello obedece a que ésta ocupa una posición de supremacía dentro del orden jurídico y sus reformas pueden incidir sobre situaciones jurídicas surgidas con anterioridad, ya sea por disposición expresa o por interpretación, particularmente cuando amplían la esfera de protección de los derechos fundamentales, sin que ello implique una aplicación retroactiva prohibida.

214. Una situación análoga se presentó al resolver el **Amparo Directo en Revisión 782/2024**, de la otrora Segunda Sala, en el que una comunidad indígena reclamaba el reconocimiento de su derecho a recibir y administrar directamente recursos públicos frente a un municipio que sostenía que ello vulneraba su hacienda municipal. Tanto la sentencia emitida por la autoridad responsable como la dictada por el Tribunal Colegiado habían sido dictadas **antes de la reforma constitucional publicada el treinta de septiembre de dos mil veinticuatro al artículo 2° de la Constitución General**. Sin embargo, durante la tramitación del recurso de revisión sobrevino esa importante reforma constitucional, que reconoció expresamente a los pueblos

[80] Registro digital: 2009818, Instancia: Pleno, Décima Época, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. VIII/2015 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 21, Agosto de 2015, Tomo I, página 357. Tipo: Aislada.

y comunidades indígenas como sujetos de derecho público y previó la administración directa de asignaciones presupuestales.[81]

215. Frente a ese cambio constitucional, la extinta Segunda Sala de esta Suprema Corte sostuvo que el asunto debía resolverse conforme al texto constitucional vigente al momento de dictar la ejecutoria, pues el nuevo parámetro constitucional incidía directamente en la cuestión jurídica debatida y el litigio aún no contaba con una resolución definitiva. Lo anterior, se reitera, pese a que la sentencia reclamada y la sentencia de amparo fueron emitidas con anterioridad a la multicitada reforma. A partir de esa lógica, y con base en la nueva reforma constitucional de dos mil veinticuatro, por mayoría de tres votos,[82] revocó la sentencia recurrida para que el Tribunal Colegiado analizara nuevamente el concepto de violación a la luz del nuevo artículo 2° constitucional.[83]

216. Por ello, aun cuando el procedimiento de creación del Municipio de Alpuyeca inició bajo la vigencia del texto anterior del artículo 2° constitucional, este Tribunal Pleno debe resolver la controversia conforme al parámetro constitucional vigente.

217. En ese contexto, el treinta de septiembre de dos mil veinticuatro, el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos registró una de las reformas más importantes de toda su historia, al modificar sustancialmente la forma en que debe comprenderse el derecho de libre determinación y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de nuestro país. A diferencia del texto constitucional anterior, la reforma reconoce por primera vez expresamente el derecho a consultar a dichos pueblos y comunidades indígenas; además de reconocerles como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio y fortalece su facultad para decidir libremente sus formas internas de organización política, económica, social y cultural, así como para ejercer plenamente su autonomía.

---

[81] Sentencia recaída en el Amparo Directo en Revisión 782/2024, de la otrora Segunda Sala, en sesión del 2 de julio de 2025. Ministra Ponente: Yasmín Esquivel Mossa, paras. 50 a 52.
[82] Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Alberto Pérez Dayán y Presidente Javier Laynez Potisek. La Ministra Lenia Batres Guadarrama emitió su voto en contra.
[83] Sentencia recaída en el Amparo Directo en Revisión 782/2024, de la otrora Segunda Sala, en sesión del 2 de julio de 2025. Ministra Ponente: Yasmín Esquivel Mossa, paras. 50 a 52.

218. Esta modificación constitucional obliga a replantear la manera en que deben armonizarse dos derechos que se involucran en este caso, de la mayor trascendencia constitucional y convencional. Por una parte, el derecho a la consulta previa, libre e informada y, por otra, el derecho de libre determinación y autogobierno.

219. Primeramente, la consulta previa a pueblos y comunidades indígenas ha sido ampliamente estudiada en la doctrina jurisprudencial de este Alto Tribunal.

220. En su amplia doctrina jurisprudencial, se determinó que el derecho a la consulta previa, libre e informada, es un derecho de participación de los pueblos indígenas y afromexicanos en los asuntos que afectan sus derechos e intereses. Funge como una herramienta de inclusión y participación en las decisiones del Estado, pues asegura la participación de los pueblos y comunidades indígenas en un proceso de diálogo, equilibrado y no condicionado; y, al mismo tiempo, de reconocimiento de la pluriculturalidad, a través del fortalecimiento de la cultura, formas de vida e instituciones que rigen a las comunidades y pueblos indígenas.[84] En este sentido, se advierte su relación intrínseca con el derecho a la autodeterminación.

221. El primer precedente en el cual el Tribunal Pleno evaluó la validez de las leyes a la luz del derecho a la consulta previa en materia indígena es la controversia constitucional 32/2012.[85] Donde se determinó como *ratio decidendi* que cuando se debatan medidas legislativas susceptibles de afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas, el legislador debe considerar como requisito procesal de validez tanto las reglas que disciplinan el proceso legislativo –Constitución Federal y leyes aplicables– como la consulta indígena.

222. A partir de dicho asunto, la Suprema Corte fue moldeando su criterio relativo a cuándo la consulta en materia indígena se vuelve un requisito de validez de una norma. El estándar que se ha construido acepta la necesidad de consulta

---

[84] Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 143/2024, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 12 de mayo de 2025. Ministro Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

[85] . Sentencia recaída a la controversia constitucional 32/2012, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, 29 de mayo de 2014.

previa cuando existan cambios legislativos susceptibles de afectar de manera directa y diferenciada a pueblos y/o comunidades indígenas y afromexicanas. Por "impacto directo" entendió que la normativa impugnada contenga modificaciones legislativas que incidan en los derechos de dichos pueblos y comunidades, sin que se permita realizar presunciones sobre el nivel o grado de afectación a partir de factores extra normativos o de apreciación externa acerca de las preferencias y/o cosmovisiones de los pueblos destinatarios de las normas.[86]

223. El impacto diferenciado se actualiza cuando la norma impugnada contiene modificaciones que impactan directamente los intereses y derechos de las comunidades –como grupo y/o colectivo político–, distinguible del estatuto de derechos individuales que pertenecen a las personas que lo integran. Por tanto, aquellas medidas legislativas de carácter general, que afecten de forma uniforme a todos los ciudadanos, entre ellos los miembros de las comunidades originarias, no están prima facie sujetas al deber de consulta.[87]

224. Dicho criterio se sostiene en entender el derecho de consulta como una expresión del derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas. Es una medida instrumental que abre el espacio para el diálogo y el intercambio plural de razones, para que justamente sean las comunidades y poblaciones indígenas quienes valoren qué medida es la que más les beneficia de conformidad con sus intereses.

225. Por otro lado, se mantuvo que la consulta indígena se atrinchera como un contenido constitucional que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes, cuya violación puede ser reclamada por los afectados directamente; o bien, como un requisito constitucional del

---

[86] Por eso mismo el Pleno abandonó el criterio alguna vez sostenido por la Segunda Sala que requería una afectación en grado "predominante" o "significativo". Tesis 2a. XXVII/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 31, Junio de 2016, Tomo II, página 1213. De rubro: PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.

[87] Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 143/2024, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 12 de mayo de 2025. Ministro Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Véase también la sentencia C-175/09 de la Corte Constitucional de Colombia. En donde se invalidó la ley por la cual se dictó el estatuto de Desarrollo Rural por falta de consulta previa adecuada a las comunidades indígenas. Dicha ley preveía un régimen general y sistemático en materia de uso y aprovechamiento de los territorios rurales.

procedimiento legislativo. Desde la segunda vertiente resalta su carácter instrumental para poner un lugar preferente en la mesa de diálogo a aquellos grupos que se verán directamente afectados frente a la creación normativa.

226. En la **Acción de Inconstitucionalidad 127/2019**,[88] el Tribunal Pleno determinó que la consulta previa se instauraba como una fase adicional en el procedimiento legislativo, en atención a los artículos 6 y 7 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (OIT). En estos se determina que los estados incluyan periodos de consulta indígena dentro de sus procesos legislativos.

227. Por otro lado, la Corte fijó criterios para responder a la interrogante relativa a cómo se debe llevar a cabo la consulta previa en materia indígena y afromexicana. En la ya citada **Acción de Inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**, se retomaron las propiedades materiales que debía reunir la consulta para lograr la validez del procedimiento legislativo, a saber:

    a) **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas de plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
    b) **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones y costumbres.
    c) **La consulta debe ser informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los ambientales y de salubridad, a fin de que

[88] Resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil veinte. En el mismo sentido, véase la acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte.

acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.

d) **La consulta debe ser de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.[89]

228. Asimismo, **en la Acción de Inconstitucionalidad 81/2018**, el Tribunal Pleno fijó las características de la consulta con las que deben contar las medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, a saber:

a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos, lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

b) **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

c) **Fase de deliberación interna.** En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

---

[89] Al respecto, en aras de dotar de contenido el alcance del requisito de validez relativo a la consulta previa, en la acción de inconstitucionalidad 141/2022, se enfatizó en que, tratándose de medidas legislativas, los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas debían ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.

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

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

229. Posteriormente, en la **Acción de Inconstitucionalidad 212/2020**,[90] el Tribunal Pleno declaró la invalidez del Capítulo VI, denominado "De la educación indígena", que se integra con los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena; sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida constitucionalmente. Dicho asunto constituye un importante precedente ya que generó una evolución del criterio que había sostenido el Pleno en el sentido de que, en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas indígenas, la falta de consulta previa no implica la invalidez de la totalidad del Decreto. Es decir, en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida, respecto de la legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos, el vicio en el proceso legislativo no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos.

230. Ese criterio fue reiterado en las **Acciones de Inconstitucionalidad 193/2020,**[91] **179/2020,**[92] **214/2020,**[93] **131/2020,**[94] entre otras.

231. En resumen, este Alto Tribunal ha entendido la consulta como una herramienta, o garantía del derecho a la autodeterminación de los pueblos y

---

[90] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 212/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 1 de marzo de 2021.

[91] Resuelta en sesión del primero de marzo de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[92] Resuelta en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas.

[93] Resuelta en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí.

[94] Resuelta en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación del Estado de Sonora.

comunidades indígenas y como un componente esencial de un pluralismo jurídico y cultural, ya que parte del reconocimiento de las distintas cosmovisiones, formas de organización, tradiciones y normativas internas.

232. Dicho de otra manera, la consulta se ha concebido como un instrumento jurídico imprescindible para evitar una afectación injustificada en la autonomía de los pueblos originarios. Frente a esta lógica, el derecho más relevante respecto al cual se debe garantizar un espacio de pronunciamiento de las propias comunidades es el derecho de autogobierno. Este se refiere al reconocimiento de las formas de organización social, económica, política y cultural de las comunidades indígenas. Dicho en términos de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas "los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho de participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado".

233. En ese sentido, para declarar la invalidez de una consulta, se requiere de la constatación de un efecto invalidante, que solo se actualizará si la irregularidad trasciende a las posibilidades reales de que las comunidades y población indígena manifiesten su interés y opinión respecto a la materia de la consulta. Dicho de otra manera, se exige constatar la existencia de una violación al mismo tiempo que un análisis de trascendencia.

234. Al contrario de los supuestos de afectación "directa y diferenciada" que activan la necesidad de la consulta; y, que son de apreciación dicotómica (hay afectación directa o no), y en donde no debe realizarse un análisis de grado; en el análisis del cumplimiento de las fases de la consulta, sí es necesario un análisis de grado y trascendencia, puesto que el mero incumplimiento de algunas formalidades no implica la nulificación del dialogo o de la expresión de los intereses de los pueblos y comunidades consultados.

235. Estas consideraciones fueron reiteradas de manera reciente en la **Acción de Inconstitucionalidad 143/2024.**[95]

[95] Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 143/2024, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 12 de mayo de 2025. Ministro Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

236. De la extensa línea jurisprudencial de este Alto Tribunal en la materia, es inequívoco que la consulta previa tiene como finalidad evitar que el Estado adopte unilateralmente medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas sin haber escuchado previamente su voluntad. Se trata, en consecuencia, de un mecanismo de protección frente al ejercicio del poder público y no de un requisito que permita al propio Estado condicionar o postergar el ejercicio de los derechos que la Constitución reconoce directamente a dichos pueblos.

237. Ahora, como se puede observar, la construcción del derecho a la consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, derivó, principalmente, de la línea jurisprudencial construida a partir del derecho convencional, de diversos instrumentos internacionales, destacando el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

238. No obstante lo anterior, en la importante reforma de dos mil veinticuatro al artículo 2° constitucional, se introdujeron diversas pautas al respecto, donde por primera ocasión se reconoció la consulta previa como un derecho de fuente directa constitucional, ampliando y explicitando también el derecho de autogobierno, libre determinación autonomía, cuestión que debe ser tomada en cuenta en la resolución del presente asunto.

239. Actualmente el artículo 2° constitucional vigente, para lo que interesa en el presente asunto, está redactado en los siguientes términos.

> **Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible, basada en la grandeza de sus pueblos y culturas.
>
> La Nación tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellas colectividades con una continuidad histórica de las sociedades precoloniales establecidas en el territorio nacional; y que conservan, desarrollan y transmiten sus instituciones sociales, normativas, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
>
> La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.
>
> Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos.
>
> El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Para el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se deben tomar en cuenta, además de los

principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos, de asentamiento físico y de autoadscripción.

Se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio.

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, conforme a sus sistemas normativos y de acuerdo con esta Constitución, sus formas internas de gobierno, de convivencia y de organización social, económica, política y cultural.**
[…]
III. **Elegir de acuerdo con sus sistemas normativos a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno,** garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso, sus sistemas normativos limitarán los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.
[…]
IX. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley
[…]
XII. Ejercer su derecho al desarrollo integral **con base en sus formas de organización económica, social y cultural**, con respeto a la integridad del medio ambiente y recursos naturales en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

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

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

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

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

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

B. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deberán establecer las instituciones y determinar las políticas públicas que garanticen el ejercicio efectivo

> de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, intercultural y sostenible, las cuales deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.
>
> Para tal efecto, dichas autoridades tienen la obligación de:
> […]
> II. Determinar, mediante normas y criterios compensatorios, equitativos, justos y proporcionales, **asignaciones presupuestales para los pueblos y comunidades indígenas, que serán administradas directamente por estos.**
> […]
> XIV. **Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes** de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.
>
> XV. **Celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos y comunidades indígenas**, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, en los términos de la fracción XIII del Apartado A del presente artículo. […]
>
> La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán establecer las partidas específicas en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos, para que los pueblos y comunidades indígenas las administren y ejerzan conforme a las leyes de la materia.
> […]
>
> **[Énfasis añadido]**

240. Como se puede advertir, la reforma constitucional al artículo 2° distingue entre dos manifestaciones del derecho de libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas. Por una parte, reconoce su derecho a decidir, conforme a sus sistemas normativos, sus formas internas de gobierno y de organización política; y por otra, garantiza su derecho a ser consultados respecto de las medidas legislativas o administrativas que el Estado pretenda adoptar y que sean susceptibles de afectarles.

241. En lo que respecta al derecho de libre determinación, el texto constitucional reformado reconoce que la decisión sobre la organización política de la comunidad corresponde primariamente a ésta, mientras que la consulta constituye un mecanismo para asegurar su participación efectiva en la adopción de decisiones estatales que incidan en sus derechos.

242. La Constitución Federal, por tanto, delimita expresamente el ámbito de aplicación del derecho a la consulta, la fracción XIII del apartado A del artículo 2° dispone que ésta procederá respecto de las medidas legislativas o administrativas que se pretendan adoptar cuando puedan causar afectaciones o impactos significativos en la vida o entorno de los pueblos y comunidades indígenas. La Constitución, prevé un deber general de consulta

respecto de aquellas decisiones estatales exógenas cuya incidencia resulte suficientemente relevante para justificar la apertura de ese mecanismo de participación.

243. La misma disposición constitucional identifica la finalidad que persigue la consulta. Su objeto consiste en: **(i)** obtener el consentimiento o, en su caso, **(ii)** llegar a un acuerdo respecto de la medida que el Estado pretende adoptar.

244. En ese sentido, la consulta fue concebida como un espacio de diálogo previo entre las autoridades y los pueblos indígenas antes de la adopción de una decisión estatal, de manera que la voluntad de la comunidad pueda incidir efectivamente en la definición de esa medida.

245. Ambos elementos forman parte del diseño constitucional de la consulta y orientan su interpretación, pues la existencia de una medida estatal con posibilidad de generar afectaciones significativas justifica la apertura del procedimiento consultivo; la obtención del consentimiento o la construcción de acuerdos determina la función que dicho procedimiento está llamado a cumplir. Ese es el contexto en el que debe analizarse el alcance de la fracción XIII del artículo 2° constitucional.

246. Además, el propio texto constitucional delimita el ámbito de aplicación del derecho a la consulta a partir de la naturaleza de la decisión que pretende adoptarse. En efecto, el artículo 2°, apartado A, fracción XIII, reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a "ser consultados sobre las medidas legislativas o administrativas que se pretendan adoptar", mientras que el apartado B, fracción XV, impone a las autoridades el deber de "celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos y comunidades indígenas (...) antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas".

247. De igual forma, el propio precepto dispone que cuando la medida administrativa beneficie a un particular, el costo de la consulta deberá ser cubierto por éste, lo que confirma que el mecanismo de consulta fue diseñado para aquellos supuestos en los que el Estado se dispone a ejercer una potestad pública susceptible de incidir en la esfera jurídica de los pueblos y comunidades indígenas.

248. Así, de la interpretación de las disposiciones constitucionales se desprende que la consulta constituye un mecanismo de participación frente a decisiones estatales que las autoridades pretenden adoptar y no un requisito destinado a volver a recabar la voluntad de la propia comunidad cuando el procedimiento legislativo tiene su origen inmediato en una decisión previamente adoptada por ésta conforme a sus instituciones representativas y sus sistemas normativos.

249. Esta interpretación se ve confirmada por los trabajos legislativos de la reforma constitucional. En efecto, el dictamen aprobado por la Cámara de Senadores[96] explica que uno de los objetivos centrales de la reforma consiste en reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como **sujetos de derecho público con capacidad para definir libremente sus formas de organización política** y, de manera diferenciada, **instituir el derecho a la consulta respecto de las medidas legislativas o administrativas que el Estado pretenda adoptar.**

250. Así, el propio Poder Reformador distinguió entre el ejercicio de la libre determinación, expresado en las decisiones adoptadas por la propia comunidad conforme a sus sistemas normativos, y la consulta como un mecanismo de participación frente a las decisiones estatales.

251. Esta interpretación encuentra, además, un importante respaldo en la doctrina jurisprudencial desarrollada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que ha distinguido entre las decisiones heterónomas adoptadas por autoridades estatales susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, supuesto en el cual la consulta constituye una garantía indispensable de participación; y, por otra, aquellas decisiones que pertenecen al ámbito propio de la libre determinación y del autogobierno de la comunidad, expresadas a través de sus instituciones representativas. En este último supuesto, dicho Tribunal ha sostenido que debe privilegiarse la

[96] Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, por el que se aprueba la minuta con proyecto de decreto por el que se reforma, adiciona y deroga el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, Cámara de Senadores, LXVI Legislatura, aprobado el 25 de septiembre de 2024, pp.

autonomía comunitaria y la voluntad expresada por la Asamblea General, por tratarse de la manifestación directa del derecho de libre determinación.[97]

252. En ese sentido, la Sala Superior sostuvo que la consulta previa opera frente a medidas que una autoridad externa pretende adoptar respecto de una comunidad indígena, mientras que, cuando la controversia versa sobre una decisión que constituye una facultad propia y exclusiva de la comunidad, corresponde a la Asamblea General Comunitaria o a su autoridad, expresar válidamente esa voluntad. Asimismo, ha destacado que las autoridades deben maximizar la autonomía indígena y privilegiar las determinaciones adoptadas por las propias comunidades mediante sus mecanismos internos de decisión.[98]

253. Si bien dichos precedentes se desarrollaron principalmente en materia político-electoral, la distinción conceptual que establecen entre el ejercicio directo de la libre determinación y la consulta como mecanismo de participación frente a decisiones estatales resulta congruente con la nueva interpretación del artículo 2° constitucional reformado en dos mil veinticuatro.

254. En el caso concreto, esa comprensión resulta relevante pues la decisión de promover la creación del Municipio Indígena de Alpuyeca fue adoptada previamente por la Asamblea General de la comunidad, de modo que la consulta no podría haber sustituido o volver a recabar esa voluntad comunitaria.

255. Para este Alto Tribunal, a partir de la multicitada reforma de dos mil veinticuatro, se debe concluir que **cuando la medida legislativa tiene su**

---

[97] Véanse, entre otros, los recursos **SUP-REC-611/2019** y **SX-JDC-24/2020**, particularmente los párrafos 97 a 99, en los que se distingue entre la consulta previa como garantía frente a medidas adoptadas por autoridades externas susceptibles de afectar a una comunidad indígena y las decisiones que corresponden al ámbito propio de la libre determinación, las cuales pueden ser adoptadas por la Asamblea General Comunitaria en ejercicio de sus facultades de autogobierno. Asimismo, véanse **SX-JE-44/2023 y SX-JE-47/2023 acumulados**, especialmente los párrafos 185 a 187, donde se sostiene que una decisión adoptada por la Asamblea General Comunitaria no puede procesarse mediante la figura de la consulta previa por tratarse del ejercicio de una facultad propia y exclusiva de la comunidad.

[98] En este sentido, véanse **SUP-JDC-160/2016**, donde la Sala Superior sostuvo que debe privilegiarse, conforme al principio de maximización de la autonomía, las determinaciones adoptadas por la comunidad que sean producto del consenso legítimo de sus integrantes, así como **SUP-REC-1262/2018**, que reitera el carácter de la Asamblea General Comunitaria como máxima expresión de la libre determinación y del autogobierno indígena. Asimismo, en **SUP-REC-60/2020**, la Sala Superior reconoció que corresponde a la propia comunidad indígena ejercer directamente su derecho colectivo de libre determinación, en su vertiente de autogobierno, precisamente a través de la Asamblea General Comunitaria.

origen en una decisión autónoma adoptada por la propia comunidad indígena mediante sus instituciones representativas y constituye una manifestación directa de su derecho de libre determinación, la exigencia de una nueva consulta dirigida a la misma comunidad pierde la finalidad que justifica su existencia. Ello pues la consulta ya no cumple la finalidad constitucional del consentimiento pues dicha voluntad es precisamente la que da origen al procedimiento legislativo.

256. Esta conclusión, también encuentra respaldo en el derecho internacional de los derechos humanos. En su informe sobre el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones, el entonces **Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas** en dos mil diez, James Anaya, distinguió entre la dimensión externa y la dimensión interna del derecho de participación. Explicó que esta última se vincula directamente con el ejercicio de la autonomía y el autogobierno, y comprende el derecho de los pueblos indígenas a adoptar decisiones, mediante sus propias instituciones, respecto de sus asuntos internos. Así, señaló que los Estados tienen el deber de permitir que los pueblos indígenas adopten esas decisiones y de respetarlas.[99]

257. De igual forma, el **Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, órgano subsidiario del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, sostuvo que los procesos internos de adopción de decisiones y las instituciones correspondientes constituyen una expresión de la autonomía y de la libre determinación de los pueblos indígenas, al permitir que las decisiones sobre sus asuntos se adopten conforme a sus propias formas de organización y sin influencias externas impuestas. Asimismo, precisó que el derecho de participación posee una dimensión colectiva, en tanto comprende la facultad del propio pueblo de ejercer autoridad para adoptar decisiones.[100]

---

[99] James Anaya, Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, *Informe sobre el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones*, A/65/264, presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de agosto de 2010, párr. 46.

[100] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, **Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, *Informe final del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, A/HRC/18/42, 17 de agosto de 2011.

258. Esta comprensión también resulta consistente con los estándares desarrollados por la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos**. En su informe sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, la Comisión explicó que el derecho a la consulta y al consentimiento constituye un mecanismo de relacionamiento entre el Estado y los pueblos indígenas frente a las medidas que puedan afectarles y que tiene como premisa el derecho a la libre determinación. Asimismo, destacó que, en ejercicio de esa libre determinación, los propios pueblos desarrollan prácticas, procesos y mecanismos para ejercer esos derechos, así como protocolos comunitarios que establecen sus reglas de gobierno interno, de toma de decisiones y de representación política, con el objeto de informar al Estado la forma en que debe entablar el diálogo respecto de las decisiones que puedan incidir en sus derechos.[101]

259. De lo hasta aquí desarrollado, este Alto Tribunal llega a la conclusión de que **el derecho a la consulta no debe convertirse en un mecanismo de revisión, ratificación o convalidación de las decisiones adoptadas por los pueblos y comunidades indígenas en ejercicio de su autonomía, a través de sus autoridades internas. De ahí que cuando la voluntad colectiva ya ha sido formada por la propia comunidad mediante sus instituciones y procedimientos internos, exigir una nueva consulta estatal con el objeto de verificar o confirmar esa voluntad invertiría la lógica de este derecho, pues en lugar de proteger la libre determinación, sujetaría su ejercicio a una validación externa.**

260. Así, el derecho de libre determinación y el derecho a la consulta mantienen una relación de complementariedad, toda vez que mientras que el primero reconoce la facultad de los pueblos y comunidades indígenas para adoptar, conforme a sus propios sistemas normativos, las decisiones relativas a su organización política, formas de gobierno y vida interna; el segundo constituye una garantía destinada a proteger ese ámbito de autonomía frente al ejercicio del poder público. De ahí que la consulta no pueda interpretarse de manera aislada ni como un requisito autónomo cuyo cumplimiento deba

[101] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 413/21, 28 de diciembre de 2021, párrs. 177 a 180.

exigirse con independencia de la finalidad constitucional que está llamada a satisfacer.

261. En otras palabras, no se desconoce que toda medida legislativa o administrativa susceptible de afectar directamente a un pueblo o comunidad indígena deberá sujetarse al procedimiento de consulta previsto en el artículo 2° constitucional, conforme a la línea jurisprudencial desarrollada por este Alto Tribunal.

262. Sin embargo, existen supuestos en los que la propia finalidad constitucional de la consulta conduce a una solución distinta. Ello ocurre cuando la medida estatal tiene su origen inmediato en una decisión previamente adoptada por la propia comunidad mediante sus instituciones representativas y conforme a sus sistemas normativos y no así en una medida unilateral del Estado. En esos casos, **la voluntad cuya protección constituye la razón de ser de la consulta ya fue expresada directamente por el titular del derecho, de modo que exigir una nueva consulta dirigida a recabar nuevamente esa misma voluntad desnaturalizaría la función constitucional de ese mecanismo de participación.**

263. Lo anterior, desde luego, presupone que la decisión comunitaria haya sido adoptada mediante las instituciones representativas de la comunidad y conforme a sus propios sistemas normativos, de manera que pueda ser considerada una manifestación auténtica del ejercicio de su derecho de libre determinación. Sólo bajo esa premisa puede afirmarse que la voluntad del pueblo o comunidad ya fue válidamente expresada y que la consulta deja de cumplir la función de conocer la posición de la comunidad frente a la medida estatal correspondiente.

264. Una interpretación distinta vaciaría de contenido el reconocimiento constitucional de la libre determinación y del derecho de los pueblos indígenas para decidir, conforme a sus sistemas normativos, sus formas internas de organización política, e incluso podría menoscabar la eficacia de las decisiones legítimamente adoptadas por sus propias instituciones representativas. En efecto, si el Estado pudiera exigir, de manera indefinida o reiterada, nuevos procedimientos consultivos para volver a recabar una voluntad que la comunidad ya expresó válidamente mediante su Asamblea

General, la consulta se convertiría en un mecanismo susceptible de neutralizar o mermar sus efectos, cuestión que resulta abiertamente contraria al mandato contenido en el artículo 2° constitucional, que reconoce como manifestación de la autonomía de los pueblos indígenas la facultad de decidir, conforme a sus propios sistemas normativos, sus formas internas de gobierno y organización política.

265. Dicho lo anterior, en el caso concreto, la iniciativa para la creación del Municipio Indígena de Alpuyeca, provino de la propia Asamblea General de la comunidad la que, conforme a sus mecanismos internos de deliberación, acordó promover su constitución como municipio indígena y designó a sus representantes para presentar la iniciativa correspondiente ante el Congreso del Estado.[102] Tal como se puede apreciar de la documentación anexa de la demanda de la comunidad.

266. Como se puede observar, se trata de una determinación tomada conforme a su autonomía y autodeterminación, que no proviene de una decisión unilateral del Congreso del Estado ni en una propuesta formulada por un tercero. Así, de la determinación de la Asamblea de la comunidad indígena de Alpuyeca, se advierte que la voluntad (cuya protección busca garantizar el derecho de consulta) ya fue expresada previamente por la propia comunidad mediante el ejercicio de su derecho de libre determinación.

267. Ahora, cabe destacar que esta conclusión tampoco exige que este Alto Tribunal deba analizar elementos adicionales para corroborar, ratificar o volver a someter a consideración de la comunidad la decisión expresada en el acta de la Asamblea General de cinco de diciembre de dos mil diecinueve. Como se ha señalado, la libre determinación comprende precisamente el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a adoptar decisiones sobre sus asuntos internos mediante sus propias instituciones, autoridades y procedimientos. De ahí que este Alto Tribunal deba partir del reconocimiento de esas determinaciones y abstenerse, en principio, de someterlas a mecanismos externos de validación que puedan sustituir o condicionar la forma en que la propia comunidad construye su voluntad colectiva.

---

[102] Anexo sin número de la demanda de amparo.

268. Bajo esa lógica, si este Alto Tribunal restara valor a la determinación comunitaria, estaría evaluando la legitimidad de los propios sistemas normativos internos de la comunidad, y supondría someter a escrutinio judicial cuándo una decisión indígena puede considerarse suficientemente representativa y, con ello, condicionar el ejercicio de la libre determinación a su conformidad con una determinada concepción estatal de la democracia. De tal forma, la posible existencia de integrantes de la comunidad que discrepen de la determinación adoptada, **no puede llevar a la conclusión de que la Asamblea carezca de eficacia o que resulte necesaria una consulta estatal para verificar nuevamente la voluntad colectiva.**

269. En todo caso, las diferencias que puedan surgir entre integrantes de una comunidad respecto de las decisiones adoptadas por sus órganos internos deben analizarse, en principio, a partir de sus propios sistemas normativos y mecanismos de solución de controversias, sin que corresponda sustituirlos mediante la organización de un nuevo proceso de decisión colectiva, cuestión, que en todo caso, tampoco es el papel de la consulta previa, libre e informada. De ahí que tampoco sea válido que se alegue que la consulta es necesaria para corroborar la voluntad de las personas que integran a la comunidad.

270. Ahora, con independencia de lo anterior, el hecho de que la comunidad haya expresado su voluntad, a través de sus autoridades, para constituirse como Municipio, no significa que el acta de la Asamblea General produzca, *ipso facto*, la creación del Municipio Indígena de Alpuyeca ni que vincule al Congreso a resolver favorablemente la iniciativa. En ese sentido, la decisión comunitaria constituye la manifestación de la voluntad de la comunidad de ejercer su libre determinación mediante una determinada forma de organización política; y por su parte, la creación del nuevo Municipio requiere una determinación de los órganos constitucionalmente competentes y el cumplimiento de las condiciones previstas por el orden jurídico del Estado de Morelos.

271. Para este segundo plano, debe destacarse que la Constitución local y la legislación aplicable establecen requisitos y salvaguardas para la creación de nuevos municipios que el Congreso deberá verificar al resolver la iniciativa.

Por ello, reconocer eficacia a la decisión adoptada por la Asamblea únicamente significa que no corresponde volver a consultar a la propia comunidad para confirmar si desea aquello que ya decidió mediante su máxima institución comunitaria, lo cual no implica anticipar el sentido de la determinación legislativa ni relevar al Congreso del examen de los demás requisitos constitucionales y legales necesarios para la eventual creación del Municipio Indígena de Alpuyeca.

272. Finalmente, es relevante destacar que no pasa desapercibido que, al resolver la **Controversia Constitucional 30/2018**, relativa a la creación del Municipio Indígena de Tetelcingo, este Alto Tribunal por mayoría de seis votos,[103] concluyó que resultaba necesaria la realización de una consulta previa a los pueblos indígenas involucrados.

273. En dicho asunto, el Congreso de Morelos creó, mediante Decreto Legislativo, el Municipio Indígena de Tetelcingo, segregando para ello parte del territorio del Municipio de Cuautla, Morelos. En aquel caso la creación del nuevo municipio había sido solicitada por representantes de la propia comunidad de Tetelcingo (el Comité Pro Creación), quienes pretendían constituirse como municipio al igual que Alpuyeca. El proyecto originalmente presentado analizaba los vicios propios alegados del Decreto que creó al Municipio, sin analizar oficiosamente la ausencia de consulta previa. Sin embargo, fue a partir de la discusión del Tribunal Pleno que se incorporó ese aspecto y por mayoría de seis votos se resolvió que, aun cuando la creación del municipio hubiera sido impulsada por la propia comunidad, el Congreso estaba obligado a realizar una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas involucrados antes de emitir el decreto. Sobre esa base, la Corte declaró inválido el Decreto 2341 por haberse omitido dicha consulta previa.

274. Sin embargo, a juicio de este Alto Tribunal, dicho precedente no puede trasladarse automáticamente al presente asunto. Ello, pues dicho precedente fue resuelto bajo un parámetro constitucional distinto al actualmente vigente,

[103] En la discusión de la Controversia Constitucional 30/2018, el Tribunal Pleno por mayoría de seis votos conformada por las Ministras y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Jorge Mario Pardo Rebolledo, se consideró que sí era necesaria la consulta. El Ministro Alberto Pérez Dayán aclaró expresamente que, aunque compartía la invalidez del decreto, no lo hacía por considerar necesaria la consulta, sino por razones distintas relacionadas con la constitucionalidad de la figura del municipio indígena.

donde el Tribunal Pleno interpretó el texto del artículo 2° constitucional anterior a la reforma de treinta de septiembre de dos mil veinticuatro. En cambio, el presente asunto debe resolverse conforme al nuevo diseño constitucional, el cual profundizó el reconocimiento del derecho de libre determinación y fortaleció la autonomía política de los pueblos y comunidades indígenas.

275. Por ello, este Tribunal Pleno estima que el asunto citado debe entenderse circunscrito al contexto en que fue emitido y no como una regla absoluta conforme a la cual toda iniciativa de creación de un municipio indígena deba quedar necesariamente supeditada a una consulta dirigida a la propia comunidad promovente. Una interpretación de esa naturaleza desconocería que la reforma constitucional de dos mil veinticuatro en materia de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas modificó el equilibrio entre los derechos involucrados y reforzó el deber de respetar las decisiones adoptadas por los propios pueblos indígenas mediante sus instituciones representativas.

276. Esta determinación, se reitera, no significa que desaparezca el derecho a la consulta ni que el Estado quede relevado de garantizar la participación efectiva de la comunidad durante el procedimiento legislativo, sino que, únicamente, cuando el propio procedimiento tiene su origen en una decisión autónoma de la comunidad, la consulta ya no puede entenderse como un mecanismo destinado a determinar si ésta desea ejercer el derecho cuya materialización precisamente solicitó.

277. Por lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que, en el caso concreto y dadas sus particularidades, no resulta constitucionalmente exigible la realización de una consulta dirigida a la comunidad indígena de Alpuyeca.

* * *

278. **Afectación a otras comunidades.** Ahora bien, el Acuerdo impugnado en su punto único, el Congreso del Estado también solicitó al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana la realización de una consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada dirigida a las comunidades indígenas del Municipio de Xochitepec, así como de los municipios colindantes de Xoxocotla, Coatetelco, Temixco, Emiliano

Zapata y Tlaltizapán de Zapata, respecto de la creación del Municipio de Alpuyeca. Esta determinación fue expresamente controvertida por la comunidad quejosa, al considerar que ampliaba el proceso consultivo a comunidades distintas de Alpuyeca y, con ello, diluía su participación como comunidad directamente interesada en la decisión sobre su municipalización.

279. El problema que debe determinar ahora este Alto Tribunal, presenta una problemática distinta que el recién analizado respecto de la comunidad indígena de Alpuyeca, sobre el cual se concluyó que no resulta constitucionalmente exigible una nueva consulta porque la propia comunidad, mediante su Asamblea General, ya expresó su voluntad de constituirse como municipio indígena.

280. No obstante, se considera que tratándose de las demás comunidades, la conclusión alcanzada, no puede ser automáticamente trasladada al resto de las comunidades aledañas. En este supuesto, en contraste, la cuestión consiste en determinar si la eventual creación del nuevo municipio puede generar respecto de ellas una afectación de tal entidad que active el derecho reconocido en el artículo 2°, apartado A, fracción XIII, de la Constitución General.

281. Desde luego, este Tribunal reconoce que la creación de un municipio produce diversas consecuencias territoriales, administrativas, presupuestales e institucionales, toda vez que supone modificar la organización política del Estado, delimitar un nuevo ámbito territorial, redistribuir competencias y servicios públicos y, eventualmente, desmembrar parte del territorio de uno o más municipios existentes.

282. Bajo ese entendimiento, debe destacarse que la consulta indígena tiene presupuestos constitucionales propios y no constituye un mecanismo general de participación de todas las personas, autoridades o colectividades que puedan tener algún interés en una decisión pública.

283. Por ello, a juicio de este Tribunal Pleno, en las circunstancias particulares del presente asunto existen al menos tres razones convergentes para concluir que **no resulta constitucionalmente exigible realizar una consulta**

dirigida, de manera general, a las comunidades indígenas de Xochitepec y de los municipios colindantes.

- **Primera.** El orden jurídico del Estado de Morelos contiene salvaguardas específicamente dirigidas a identificar y valorar las consecuencias territoriales, administrativas e institucionales que pudieran derivar de la creación de un nuevo municipio, de manera que la protección de eventuales derechos de terceros no depende de la realización de una consulta generalizada a las comunidades aledañas.

- **Segunda.** De las constancias del expediente no se advierte que la creación del Municipio Indígena de Alpuyeca pueda producir respecto de alguna comunidad indígena distinta de la promovente una afectación o impacto diferenciado en los términos exigidos por el artículo 2°, apartado A, fracción XIII, de la Constitución General.

- **Tercera.** La propia configuración constitucional del derecho a la consulta, que reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como los únicos legitimados para impugnar jurisdiccionalmente su incumplimiento, refuerza que esta garantía protege una afectación propia de sus titulares y que, por tanto, no puede ser utilizada como una objeción formulada en nombre de comunidades que no han reclamado afectación alguna, para impedir o diferir el ejercicio de la libre determinación de otra comunidad indígena.

284. Sobre la **primera razón**, debe reiterarse que la decisión adoptada por la Asamblea General de Alpuyeca no produce, *ipso facto*, la creación del nuevo municipio. Como se explicó anteriormente, esa determinación constituye una manifestación del ejercicio de su libre determinación, pero corresponde al Congreso del Estado decidir si jurídicamente procede la municipalización.

285. Esta determinación está sujeta a un procedimiento regulado por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y por la Ley Orgánica para el Congreso del Estado, cuyas disposiciones contienen diversos mecanismos destinados a identificar el territorio involucrado,

determinar su relación con los municipios existentes y valorar las consecuencias de la eventual creación de una nueva entidad municipal.

286. En efecto, el artículo 40, fracción XI de la Constitución local faculta al Congreso para crear nuevos municipios dentro de los límites de los existentes y establece los requisitos que ordinariamente deben satisfacerse para ello. Tratándose específicamente de municipios conformados por pueblos o comunidades indígenas, el propio precepto dispone la aplicación de criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico que permitan acreditar que las comunidades que pretendan integrarse conforman una unidad política, social y cultural, cuentan con capacidad económica y presupuestal, se encuentran asentadas en un territorio determinado y reconocen autoridades propias conforme a sus usos y costumbres.

287. Para estos municipios indígenas, la Constitución local exige además el cumplimiento de los requisitos previstos en los incisos D), E) y F) de la propia fracción XI, esto es: **(i)** que el Ayuntamiento del municipio que se pretende desmembrar rinda un informe sobre la conveniencia o inconveniencia de la nueva entidad municipal; **(ii)** que se escuche al Ejecutivo del Estado; y **(iii)** que la creación sea aprobada por las dos terceras partes de las diputaciones presentes.[104]

---

[104] ARTICULO 40.- Son facultades del Congreso: […]
XI.- Crear nuevos Municipios dentro de los límites de los existentes, previos los siguientes requisitos:
A).- Que en el territorio que pretenda erigirse en Municipio existirá una población de más de 30,000 habitantes;
B).- Que se pruebe ante el Congreso que dicho territorio integrado por las poblaciones que pretenden formar los Municipios tienen potencialidad económica y capacidad financiera para el mantenimiento del gobierno propio y de los servicios públicos que quedarían a su cargo;
C).- Que los Municipios del cual trata de segregarse el territorio del nuevo Municipio, puedan continuar subsistiendo;
D).- Que el Ayuntamiento del Municipio que se trata de desmembrar rinda un informe sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección de la nueva entidad municipal; quedando obligado a dar un informe dentro de los 30 días siguientes a aquél en que le fuere pedido; si transcurriese el plazo fijado sin que el Ayuntamiento rinda el informe requerido, se entenderá que no existe observación contraria a la creación pretendida;
E).- Que igualmente se oiga al Ejecutivo del Estado, quien enviará su informe dentro del término de 30 días contados desde la fecha en que se le remita la comunicación relativa;
F).- Que la erección del nuevo Municipio sea aprobada por las dos terceras partes de los Diputados presentes;
Para la creación de municipios conformados por pueblos o comunidades indígenas, se aplicarán criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico, que acrediten que las comunidades indígenas que se pretendan integrar mediante el reconocimiento como municipio, conformen una unidad política, social, cultural, con capacidad económica y presupuestal, asentada en un territorio determinado y que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización o del establecimiento de los actuales límites estatales y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, debiéndose cumplir sólo con los requisitos señalados en los incisos D), E) y F) de esta fracción.

288. Esas exigencias son relevantes en tanto que el procedimiento para la creación de un Municipio obliga a identificar el territorio sobre el cual pretende constituirse el municipio y abre cauces institucionales para que las consecuencias que su desmembramiento pueda generar sean valoradas antes de que el Congreso adopte una determinación definitiva.

289. La Ley Orgánica para el Congreso del Estado desarrolla en sus artículos 128 a 133 la creación de municipios conformados por pueblos o comunidades indígenas y precisan los elementos que deben acreditarse para ese efecto. En particular, el artículo 129 desarrolla los criterios de asentamiento físico y ordena considerar elementos relacionados con la ubicación territorial de las comunidades, entre ellos la contigüidad, la ocupación espacial en núcleos agrarios, los límites municipales compartidos y el contorno compartido por ejidos, comunidades o agrupaciones de pequeñas propiedades.[105]

290. A su vez, el artículo 130 exige acreditar que las comunidades involucradas se encuentran asentadas en un territorio determinado. Este requisito implica que el Congreso debe conocer y valorar concretamente cuál es el espacio territorial respecto del cual se pretende constituir el nuevo municipio.[106] Más

---

A la creación de un nuevo Municipio, se deberá constituir un Concejo Municipal, el que ejercerá el gobierno en términos de la legislación orgánica municipal, hasta en tanto se efectúen elecciones ordinarias. En la integración de un Concejo Municipal en un Municipio conformado por comunidades indígenas, deberán tomarse en cuenta consideraciones específicas respecto de sus usos y costumbres, con atención y respeto a sus condiciones políticas y sociales.

[105] Artículo 129.- Para los efectos del presente Título, los criterios etnolingüísticos deberán considerar las correlaciones existentes entre los usos, actitudes lingüísticas o estructura de las lenguas y la cultura y costumbres de los pueblos o las comunidades existentes y su identidad étnica, para determinar diferencias entre culturas o épocas históricas y la conservación de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.
En su determinación, deberán considerarse, en su caso y de manera enunciativa pero no limitativa, los siguientes criterios etnolingüísticos:
a) Autoadscipción o autorreconocimiento para el caso de avecindados;
b) Hogares de indígenas en los pueblos o las comunidades;
c) Contigüidad;
d) Ocupación espacial de los pueblos o las comunidades en núcleos agrarios; e) Límites municipales compartidos, y
f) Contorno compartido por ejidos, comunidades o agrupaciones de pequeñas propiedades.
Por asentamiento físico se entiende a los espacios geográficos ocupados por los pueblos o las comunidades de origen indígena, con actividades de larga duración de convivencia, uso y transformación de su entorno, modelados por la cultura de origen y transformados por la colonización y los procesos agrarios, en donde reproducen su cultura, economía y sociedad, incluyendo a las dotaciones de tierra obtenidas por su conformación en núcleos ejidales o comunales, en términos de la normativa.

[106] Artículo 130.- Para la creación de municipios a que se refiere el artículo precedente, deberán aplicarse criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico tendentes a acreditar que:
I. Los pueblos o las comunidades indígenas involucrados conformen una unidad política, social y cultural;
II. Cuenten con capacidad económica y presupuestal;

aún, el artículo 133 exige que la solicitud identifique la denominación de los pueblos o comunidades y el municipio o municipios a los que pertenecen; describa la extensión territorial que ocupan; aporte elementos relacionados con los derechos que se hacen valer sobre ese territorio; y acompañe la propuesta territorial correspondiente.[107]

291. De esta manera, el procedimiento legislativo contiene salvaguardas que permiten verificar que la creación del nuevo municipio se proyecte sobre un territorio determinado y jurídicamente identificable y, correlativamente, advertir si la delimitación pretendida puede interferir con derechos territoriales o con la esfera jurídica de otros sujetos.

292. Por tanto, si durante el procedimiento se advirtiera, por ejemplo, que la delimitación propuesta incorpora territorio perteneciente a otra comunidad indígena, desconoce derechos agrarios o comunitarios, afecta espacios utilizados tradicionalmente por otro pueblo o incide de cualquier otra manera concreta en derechos colectivos de una comunidad distinta, esa circunstancia tendría que ser atendida por el Congreso y podría, desde luego, generar consecuencias constitucionales adicionales.

293. **Segunda razón.** Por otro lado, se estima que la consulta tampoco resulta necesaria, al no existir una afectación diferenciada a las comunidades aledañas, respecto del resto de la sociedad.

294. El artículo 2°, apartado A, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de los pueblos y

---

III. Estén asentados en un territorio determinado;
IV. Descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización o el establecimiento de los actuales límites estatales, y
V. Reconozcan autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres

[107] Artículo 133.- Con la solicitud para la creación de un municipio, se debe anexar lo siguiente:
I. Denominación de los pueblos o las comunidades, así como el o los municipios a que pertenecen, que pretendan crearse como municipio;
II. Antecedentes sobre su origen indígena;
III. Información sobre su actividad económica;
IV. Descripción de la extensión territorial ocupada por los pueblos o las comunidades indígenas;
V. Acreditación de la legitimidad de sus derechos respecto del territorio ocupado;
VI. Propuesta de cuadro de construcción del territorio a dotarse al municipio a crearse;
VII. Censo de los pobladores de los pueblos o las comunidades indígenas, en términos de la normativa aplicable;
VIII. Información sobre su organización conforme sus usos y costumbres, y
IX. Certificación del acta de asamblea o junta de pobladores, en la que conste la decisión de crearse como municipio y autorización, en su caso, a sus representantes para presentar la solicitud.

comunidades indígenas a ser consultados respecto de las medidas legislativas o administrativas que se pretendan adoptar cuando éstas puedan causar “afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno”, con la finalidad de obtener su consentimiento o, en su caso, llegar a un acuerdo sobre tales medidas.

295. Este Tribunal ha sostenido que el deber de consulta se actualiza ante la posibilidad de que una decisión estatal afecte o incida de manera directa o diferenciada en los pueblos y comunidades indígenas. Para determinarlo es necesario atender a las circunstancias concretas y establecer si la medida puede repercutir relevantemente en sus derechos colectivos, organización comunitaria, territorio, instituciones o entorno.

296. Así, por ejemplo, al resolver la **Acción de Inconstitucionalidad 90/2022 y sus acumuladas 91/2022, 92/2022, 93/2022 y 94/2022**,[108] este Tribunal Pleno determinó que diversas modificaciones a la estructura del Instituto Electoral de la Ciudad de México no requerían consulta, pues, aun cuando sus efectos podían alcanzar a integrantes de pueblos y comunidades indígenas, las normas no establecían prerrogativas o reglas especiales dirigidas a éstos y, por tanto, no los colocaban en una situación particular frente al orden jurídico.

297. En términos semejantes, en la **Acción de Inconstitucionalidad 77/2023 y sus acumuladas 82/2023, 87/2023 y 95/2023**,[109] se consideró que determinadas reglas relativas a la elección de la gubernatura del Estado de Sonora no generaban una afectación directa y diferenciada, al no imponer

---

[108] Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 90/2022 y sus acumuladas91/2022, 92/2022, 93/2022 y 94/2022 resuelta por el Tribunal Pleno, en sesión del 30 de enero de 2023, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. En lo que interesa, se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

[109] Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 77/2023 y sus acumuladas 82/2023, 87/2023 y 95/2023, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 16 de octubre de 2023. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. En lo que interesa se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones y con razones adicionales, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de las consideraciones y con razones adicionales, Ríos Farjat apartándose de los párrafos del 73 al 86 y del 149 al 154, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de algunas consideraciones. El Ministro Aguilar Morales votó en contra.

obligaciones, otorgar derechos ni regular conductas específicas de los pueblos y comunidades indígenas.

298. De estos precedentes se concluyó que las afectaciones que podía resentir una persona indígena o afromexicana se actualizaba por situaciones contingentes ajenas a su auto adscripción, por lo que dicha afectación sería sustancialmente la misma al resto de los residentes de la entidad federativa, que gozan de los mismos derechos.

299. En términos semejantes, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado que la consulta se justifica cuando la medida pueda producir un impacto especial, significativo o diferenciado respecto de las personas que no pertenecen al pueblo o comunidad indígena de que se trate. [110]

300. Esta comprensión coincide con lo señalado por el entonces **Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas,** James Anaya, quien al desarrollar el alcance del deber de consulta, explicó que no puede entenderse que éste se active ante cualquier decisión estatal que, de alguna manera, repercuta sobre personas indígenas, pues prácticamente toda medida legislativa o administrativa de alcance general puede afectarlas junto con el resto de la población.

301. En su informe sobre el derecho a la consulta señaló lo siguiente:[111]

> […] Sería irreal afirmar que el deber de los Estados de consultar directamente con los pueblos indígenas mediante procedimientos especiales y diferenciados se aplica literalmente, en el sentido más amplio, siempre que una decisión estatal pueda afectarlos, puesto que casi todas las decisiones legislativas y administrativas que adopta un Estado pueden afectar a los pueblos indígenas del Estado, **junto con el resto de la población, de una u otra forma**. Más bien, una interpretación teleológica de los diversos artículos pertinentes de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a la luz de otros instrumentos internacionales y la jurisprudencia conexa, conduce a la siguiente evaluación del alcance de la aplicación del deber de consulta: **se aplica siempre que una decisión**

[110] Sentencia recaída en los **JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO** SUP-JDC-525/2014 Y SUP-JDC-2066/2014, ACUMULADOS. **Magistrado Ponente:** José Alejandro Luna Ramos, resuelta en sesión del ocho de octubre de dos mil catorce.

[111] Asamblea GENERAL. A/HRC/12/34. 15 de julio de 2009. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, sobre “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”. Párr. 43.

> **estatal pueda afectar a los pueblos indígenas de maneras que no afectan a otros sectores de la sociedad. Este efecto diferenciado se produce cuando los intereses o las condiciones particulares de los pueblos indígenas están implicados en la decisión** […].
>
> **[Énfasis añadido]**

302. Esta exigencia resulta especialmente relevante en el presente caso, ya que la circunstancia de que existan comunidades indígenas en Xochitepec y en los municipios colindantes únicamente demuestra su proximidad geográfica con Alpuyeca, cuestión que no permite concluir, sin elementos adicionales, que la creación del nuevo municipio incida diferenciadamente en sus derechos colectivos. Más aún, de los anexos de su demanda de amparo, por ejemplo, se advierte que la propia comunidad de Alpuyeca ha aportado elementos sobre su territorio, que en su caso corresponderá al Congreso del Estado verificar, al sustanciar el procedimiento previsto en el artículo 40 de la Constitución local.

303. Para que esas cuestiones activen el derecho reconocido en el artículo 2° constitucional tendría que demostrarse que repercuten sobre una comunidad determinada de manera distinta o diferenciada debido a sus derechos, instituciones, territorio o condiciones colectivas particulares. De lo contrario, se trata de consecuencias propias de una reorganización político-administrativa que pueden alcanzar indistintamente a población indígena y no indígena.

304. De asumirse lo anterior, equivaldría a sostener que toda consecuencia municipal experimentada por una comunidad indígena constituye necesariamente una afectación indígena lo que, en los hechos, eliminaría la exigencia constitucional de que la medida cause afectaciones o impacto significativo en su vida y entorno, y convertiría la sola presencia de población indígena en el territorio en presupuesto suficiente para hacer exigible la consulta, contrastando lo anterior con el estándar desarrollado sobre impacto significativo o diferenciado.

305. Al respecto, también resulta relevante lo resuelto en la **Controversia Constitucional 11/2004**, en la que este Tribunal Pleno analizó la creación del Municipio de San Rafael, Veracruz, a partir de la segregación de diversas

localidades pertenecientes al Municipio de Martínez de la Torre.[112] En aquel asunto existía una oposición expresa a la municipalización, donde además de la postura contraria del Ayuntamiento y de diversas autoridades auxiliares, se había celebrado un plebiscito en el que treinta y cinco mil seiscientas cuarenta y cinco personas se pronunciaron en contra de la división municipal, frente a mil setecientas cuarenta y cuatro que votaron a favor.

306. Pese a ello, este Tribunal Pleno reconoció la validez del Decreto que creó el nuevo municipio, al considerar que la municipalización no dependía de su conformidad. Incluso, aunque en aquel asunto no se planteó expresamente una violación al derecho a la consulta indígena, el precedente resulta ilustrativo porque permite advertir que las consecuencias territoriales, administrativas o institucionales inherentes a la creación de un municipio han sido atendidas por este Tribunal mediante las salvaguardas propias del procedimiento de municipalización, sin que su sola existencia haya conducido a exigir mecanismos adicionales de participación. De ahí que, en el presente asunto, la sola presencia de comunidades indígenas en municipios colindantes tampoco permita presumir una afectación diferenciada que haga exigible su consulta.

307. Sostener lo contrario conduciría, además, a un resultado que a juicio de este Alto Tribunal sería, al menos, contraintuitivo, con la protección reforzada que la Constitución reconoce a los pueblos y comunidades indígenas. Ello, pues se impondría precisamente a Alpuyeca, por tratarse de una comunidad indígena, una carga adicional que no ha sido exigida en otros procedimientos de municipalización, ni siquiera de oficio.

308. Incluso, podría abrirse un problema adicional pues la consulta podría ser mal entendida como un sometimiento de la decisión de una comunidad al parecer de otras, lo que podría terminar condicionando el ejercicio de la libre determinación de Alpuyeca a la voluntad de comunidades respecto de las cuales no se ha acreditado afectación alguna.

---

[112] Sentencia recaída en la **Controversia Constitucional 11/2004**, resuelta por el Tribunal Pleno de la SCJN, en sesión del 20 de septiembre del 2005. Ministro Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

309. **Tercera razón.** Finalmente, existe una tercera razón que robustece la conclusión alcanzada. El último párrafo del artículo 2°, apartado A, fracción XIII, de la Constitución General dispone expresamente que “los pueblos y comunidades indígenas son los únicos legitimados para impugnar, por las vías jurisdiccionales establecidas, el incumplimiento del derecho reconocido en esta fracción”, y remite a la ley de la materia la regulación de los términos, condiciones y procedimientos para llevar a cabo esa impugnación.

310. Este Tribunal Pleno entiende que la disposición se refiere específicamente a la legitimación para impugnar jurisdiccionalmente el incumplimiento del derecho a la consulta. Por ello, de su texto no puede derivarse, sin más, una regla conforme a la cual las autoridades estén impedidas para advertir de oficio que una medida puede afectar significativamente a un pueblo o comunidad indígena, ni mucho menos una autorización para adoptar medidas que desconozcan derechos colectivos mientras la comunidad afectada no comparezca a reclamarlos.

311. Sin embargo, esa precisión no puede desconocer que la regla introducida evidencia un elemento importante acerca de la estructura del derecho, consistente en que la consulta pertenece a los pueblos y comunidades que resienten la afectación que pretende evitarse, y son precisamente ellos quienes cuentan con legitimación constitucional para exigir jurisdiccionalmente su cumplimiento.

312. De ahí que la consulta no pueda convertirse en una especie de defensa abstracta que cualquier autoridad invoque, en nombre de una comunidad indígena, sin identificar cuál es la afectación concreta que ésta resentiría. Mucho menos cuando ello podría diferir el ejercicio de la libre determinación de otra comunidad indígena.

313. Esta interpretación permite armonizar las dos dimensiones del precepto, pues por una parte, preserva el deber estatal de garantizar la consulta cuando exista una afectación significativa; por otra, respeta la decisión constitucional de reconocer a los propios pueblos y comunidades como titulares de su exigibilidad jurisdiccional y evita que el derecho sea instrumentalizado para fines distintos de la protección de quienes realmente pueden resultar afectados.

314. Aplicado al caso, este elemento adquiere especial relevancia, pues no se puede ignorar que desde que la comunidad de Alpuyeca presentó, el dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, la iniciativa para constituirse como municipio indígena, no se advierte de las constancias que alguna comunidad indígena distinta haya comparecido para sostener que la municipalización compromete su territorio, sus instituciones, su organización interna, sus recursos, su autonomía o cualquier otro derecho colectivo.

315. Tampoco se encuentra identificada una comunidad concreta que sostenga tener un conflicto territorial con Alpuyeca derivado de la creación del nuevo municipio, ni una controversia intercomunitaria respecto de la pertenencia de un territorio, del aprovechamiento de recursos o del ejercicio de alguna competencia comunitaria.

316. Por el contrario, a mayor abundamiento, del expediente se advierte un elemento adicional que podría conducir a una conclusión contraria, pues obra en autos un *amicus curiae* presentado por la XXI Asamblea de la Unión de Municipios y Comunidades Indígenas y Afromorelenses, celebrada el veintitrés de mayo de dos mil veintiséis en la comunidad indígena de Ahuehuetzingo, Municipio de Puente de Ixtla, Morelos. Conforme al acta y a las listas de asistencia correspondientes, participaron autoridades comunitarias, integrantes de ayudantías municipales, representantes comunitarios y personas pertenecientes, al menos, a las comunidades de Ahuehuetzingo, Alpuyeca, Atlacholoaya, Chiconcuac, Tetelpa y Ticumán.

317. De dicho pronunciamiento se desprende el respaldo expreso de diversas comunidades indígenas y afromorelenses del Estado al reconocimiento del Municipio Indígena de Alpuyeca y al ejercicio de su derecho a la libre determinación y autonomía.

318. Si bien dicha constancia no puede ser un sustento categórico al respecto, lo cierto es que sí constituye un elemento contextual que muestra que lejos de advertirse en el expediente una controversia intercomunitaria generada por la municipalización de Alpuyeca, existe una manifestación de respaldo proveniente de diversas comunidades indígenas y afromorelenses del propio Estado. Este elemento se suma a la ausencia de alguna comunidad que haya

comparecido a reclamar una afectación propia y a la inexistencia de elementos objetivos que permitan advertirla.

319. En suma, este Tribunal Pleno concluye que, en las circunstancias particulares del presente asunto, no era constitucionalmente exigible realizar una consulta a las comunidades indígenas de Xochitepec y de los municipios colindantes, que además en términos prácticos, y en esas condiciones, extender la consulta podría conducir a que se merme, como ha ocurrido a lo largo de más de seis años, su derecho a la libre determinación y autogobierno.

320. **Conclusión sobre el Acuerdo recurrido.** Las consideraciones desarrolladas permiten concluir que el Acuerdo ***** no puede subsistir, esencialmente porque condiciona el procedimiento de municipalización a la realización de una consulta que, en el caso concreto, no resulta constitucionalmente exigible.

321. En efecto, la premisa central que sustenta el Acuerdo consiste en que la creación del Municipio Indígena de Alpuyeca constituye una medida que, por sí misma, hace indispensable consultar tanto a la propia comunidad promovente como a las comunidades indígenas colindantes. A partir de esa premisa, el Congreso dejó sin efectos los trabajos preparatorios previamente realizados, solicitó al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana la organización de una nueva consulta y condicionó, en los hechos, la continuación del procedimiento de municipalización a su realización. Sin embargo, como quedó demostrado, esa actuación ya no encuentra sustento constitucional en las circunstancias particulares del caso.

322. En esas condiciones, la fundamentación y motivación que sostienen el Acuerdo resultan insuficientes para justificar las consecuencias jurídicas que éste produce, pues parten de considerar obligatoria una consulta, lo que incide en la razón misma que dio origen al acto reclamado y, por tanto, impide que éste pueda subsistir.

323. Por ello, resulta innecesario examinar las restantes razones ofrecidas por el Congreso para definir la manera en que habría de desarrollarse la consulta, entre ellas, si el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana era la autoridad técnicamente idónea para organizarla o si

contaba con las atribuciones necesarias para ello, pues tales cuestiones presuponen la existencia de un deber constitucional de consultar que, como se ha determinado, no se actualiza en este caso. En consecuencia, su análisis no podría modificar la conclusión alcanzada respecto de la invalidez del Acuerdo reclamado.

* * *

324. Por todo lo anterior, este Alto Tribunal llega a la conclusión de que aunque los agravios del Congreso resultaron **fundados** en cuanto evidencian la incongruencia metodológica de la sentencia recurrida, son **insuficientes para revocar la concesión del amparo**, pues aún examinada la controversia bajo los principios de congruencia y exhaustividad que vinculan a e este Tribunal Pleno, concluimos que **debe concederse el amparo a la comunidad de Alpuyeca**, pues el Congreso del Estado de Morelos ha vulnerado sus derechos constitucionales y convencionales a la libre determinación, autonomía y autogobierno.

325. De ahí que lo procedente es **modificar** la sentencia recurrida en los términos desarrollados y **confirmar la concesión del amparo**, para los efectos que se precisan en el apartado siguiente.

VII. EFECTOS

326. Al haber resultado sustancialmente **fundados** los agravios formulados por la autoridad recurrente, lo procedente es **modificar** la sentencia recurrida. Sin embargo, como se razonó, dicha modificación deriva de la necesidad de reparar integralmente las deficiencias de la resolución más no así de una conclusión distinta respecto de la existencia de la violación constitucional denunciada.

327. En primer lugar, esa corrección comprende necesariamente los efectos de la sentencia, pues el adecuado dictado de las resoluciones de amparo constituye una cuestión de orden público y exige que exista plena correspondencia entre el acto reclamado, la violación constitucional acreditada y las medidas restitutorias ordenadas. Por ello, una vez advertida incongruencia interna que incide en la delimitación de la controversia, el

órgano revisor no puede conservar efectos construidos a partir de una valoración incorrecta del acto reclamado.

328. Cabe destacar que la Jueza de Distrito había fijado como efecto de la concesión dejar insubsistente el Acuerdo reclamado y ordenar al Congreso emitir uno nuevo en el que dispusiera la realización inmediata de la consulta para la creación del Municipio Indígena de Alpuyeca, tomando en consideración los trámites efectuados desde diciembre de dos mil diecinueve y evitando nuevos retrasos derivados de cuestiones administrativas. Sin embargo, ese efecto no puede subsistir a partir de las conclusiones alcanzadas en esta ejecutoria, pues supondría ordenar precisamente la realización de una consulta que, conforme al parámetro constitucional aplicable y por las razones desarrolladas en el considerando anterior, este Tribunal Pleno ha determinado que no resulta constitucionalmente exigible.

329. Esta modificación encuentra sustento, además, en el parámetro constitucional actualmente vigente, pues durante la sustanciación del presente asunto entró en vigor la reforma al artículo 2° de la Constitución General, cuyo contenido, por las razones desarrolladas en el considerando VI de esta ejecutoria, debe ser tomado en consideración al determinar el alcance de la protección constitucional. Conforme a ese parámetro, este Tribunal Pleno concluyó que, en las particulares circunstancias del caso, la realización de una consulta no constituye un requisito constitucionalmente exigible para que el Congreso continúe y concluya el procedimiento de creación del Municipio Indígena de Alpuyeca.

330. De ahí que mantener la restitución ordenada por la Jueza de Distrito prolongaría la emisión de la decisión legislativa definitiva y mantendría una restricción al ejercicio del derecho de libre determinación y autogobierno de la comunidad promovente sin que ello respondiera, bajo el parámetro constitucional vigente, a una finalidad constitucionalmente identificable.

331. En consecuencia, la restitución prevista en los artículos 74 y 77 de la Ley de Amparo debe dirigirse a remover efectivamente la violación acreditada, lo cual el órgano revisor de amparo está vinculado a garantizar, aun de oficio, dado que el restablecimiento del orden constitucional a través de cumplimiento del juicio de amparo es un aspecto de orden público que, incluso, debe ser

corregido de oficio, tal como reconoció la extinta Segunda Sala en el criterio reflejado en la tesis de rubro: “**EFECTOS DEL FALLO CONSTITUCIONAL. EL ÓRGANO REVISOR PUEDE ANALIZARLOS AUNQUE NO SE HAYA HECHO VALER AGRAVIO ALGUNO EN SU CONTRA”**.[113]

332. Así, con la finalidad de restituir el derecho violado a la comunidad indígena de Alpuyeca, este Alto Tribunal ordena al Congreso del Estado de Morelos a que, **durante el siguiente período ordinario de sesiones, concluya el procedimiento iniciado con motivo de la solicitud presentada el dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve y emita una determinación definitiva, debidamente fundada y motivada, respecto de la creación del Municipio de Alpuyeca**, sin supeditar esa decisión a la realización de una consulta. Para ello deberá observar el parámetro de control constitucional y convencional desarrollado en el considerando VI de este fallo, particularmente el contenido de los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas.

333. Lo anterior, en el entendido de que el Congreso del Estado deberá tomar en cuenta, **con perspectiva intercultural**,[114] el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 40, fracción XI, incisos D), E) y F), así como penúltimo y último párrafos de dicha fracción de la Constitución Política del Estado Libre

---

[113] Con clave de registro 2a. XXIX/2008, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 723.

[114] Registro digital: 2018697, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCXCIX/2018 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación., Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 337, Tipo: Aislada, de rubro: “**INTERPRETACIÓN INTERCULTURAL. ALCANCE DE LAS PROTECCIONES DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 2o. CONSTITUCIONAL”.** En su contenido, se establece: El artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto de la valoración de los hechos en la jurisdicción del Estado y la aplicación de normas jurídicas desde una perspectiva intercultural, puede entenderse en el sentido de proponer una interpretación culturalmente sensible e incluyente de los hechos y las normas jurídicas, sin que esta interpretación pueda alejarse de las características específicas de la cultura involucrada y del marco de protección de los derechos humanos de las personas, tengan o no la condición de indígenas. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el "Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay" sostuvo, específicamente, que para garantizar, en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de las personas sujetas a su jurisdicción, los Estados, al interpretar y aplicar su normativa interna, deben tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural. Una interpretación culturalmente sensible resulta de considerar el contexto en el que se desarrollan las comunidades indígenas y sus particularidades culturales al momento de interpretar o definir el contenido de sus derechos a partir de un diálogo intercultural, siendo ésta la única forma en que los miembros de las comunidades indígenas pueden gozar y ejercer sus derechos y libertades en condiciones de igualdad y no discriminación.

y Soberano de Morelos y en los artículos 128 a 133 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.

334. En la continuación del procedimiento, el Congreso del Estado deberá tomar en consideración que, con motivo de la sustanciación de la solicitud presentada el dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, se ha integrado un expediente legislativo a lo largo de más de seis años. En consecuencia, al conducir las actuaciones necesarias para emitir la determinación definitiva, deberá considerar **con perspectiva intercultural** las constancias que ya obran en dicho expediente y evitar la realización de actuaciones o requerimientos respecto de aspectos que ya se encuentren debidamente incorporados al procedimiento, limitando cualquier actuación adicional a aquellos elementos que efectivamente resulten necesarios para resolver conforme al marco constitucional y legal aplicable.

335. Se reitera que, en esta tarea, el Congreso no podrá supeditar la conclusión del procedimiento a diligencias, trámites o etapas adicionales que carezcan de sustento en ese marco normativo o que tengan como efecto diferir nuevamente la emisión de una decisión definitiva. Lo anterior, bajo el entendido de que corresponde al Congreso del Estado, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales determinar si se encuentran acreditados los requisitos necesarios para la creación del Municipio Indígena de Alpuyeca y resolver, en consecuencia, lo procedente.

VIII. DECISIÓN

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

PRIMERO. Se **modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **AMPARA Y PROTEGE** a la comunidad indígena Alpuyeca, a través de sus representantes *****, ***** y *****, en su calidad de integrantes del Consejo Promotor de la iniciativa de creación del Municipio Indígena de Alpuyeca, respecto del acto reclamado y para los efectos precisados en el apartado VII de esta resolución.

Notifíquese conforme a derecho corresponda y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.