



DERECHOS INDÍGENAS EN MÉXICO 2001-2019

Algunas consideraciones sobre la evolución de las resoluciones del Poder Judicial de la Federación

MOISÉS JAIME BAILÓN CORRES



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

DERECHOS INDÍGENAS EN MÉXICO 2001-2019

Algunas consideraciones sobre
la evolución de las resoluciones del
Poder Judicial de la Federación

MOISÉS JAIME BAILÓN CORRES



2019

El contenido y las opiniones expresadas en el presente trabajo son responsabilidad exclusiva de su autor y no reflejan el punto de vista de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Primera edición: agosto, 2019

ISBN: 978-607-729-521-1

**D.R. © Comisión Nacional
de los Derechos Humanos**

Periférico Sur núm. 3469,
esquina Luis Cabrera, colonia San Jerónimo Lídice,
Demarcación Territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200,
Ciudad de México.

Diseño de portada: Flavio López Alcocer
Formación de interiores: Carlos Acevedo R.
Área emisora: CENADEH

Impreso en México/*Printed in Mexico*

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1. PRIMER MOMENTO DE LA CORTE FRENTE A LA REFORMA INDÍGENA DE 2001	15
I. Qué son las tesis y jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	15
II. Controversias constitucionales de municipios indígenas: contra la reforma de 14 de agosto de 2001	25
III. Controversia del municipio de Coxcatlán, San Luis Potosí: contra las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión	32
IV. Controversia del municipio de Tepoztlán, Morelos: contra el Reglamento de la Ley de Bioseguridad	36
V. A manera de conclusión	42
CAPÍTULO 2. TESIS AISLADAS EN MATERIA INDÍGENA DE 2001 A 2013	43
I. La reforma indígena y el juicio de amparo	43
II. Derechos indígenas y las legislaturas locales	45
III. Territorio, tierra y recursos naturales	47
IV. Autoridades, cargos comunitarios y autoadscripción	50
V. Límite constitucional del derecho a la libre determinación	53
VI. Derecho a la consulta	55
VII. Acceso de los indígenas a la jurisdicción del Estado y derechos culturales y lingüísticos	56
VIII. A manera de conclusión	68

ÍNDICE

CAPÍTULO 3. SEGUNDO MOMENTO DE LA CORTE: RECUPERANDO LOS TRATADOS INTERNACIONALES	69
I. Controversia de municipios indígenas en contra de reformas constitucionales en Oaxaca	69
II. Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación relacionada con procesados de origen indígena y sus derechos lingüísticos y culturales	73
III. El nuevo criterio de interpretación	83
IV. A manera de conclusión	93
CAPÍTULO 4. LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y <i>EX OFFICIO</i> Y EL PRINCIPIO <i>PRO PERSONA</i> : MOMENTO ACTUAL DE LA CORTE Y LOS LITIGIOS INDÍGENAS	95
I. El caso de la controversia constitucional de Cherán	96
II. El caso de los transgénicos: el amparo del pueblo indígena de Holpechén, Campeche	116
III. A manera de conclusión	139
CONCLUSIONES GENERALES	141
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES	149

INTRODUCCIÓN

Tras un debate nacional que duro varios años,¹ el 14 de agosto de 2001 el *Diario Oficial de la Federación* publicaba las reformas constitucionales a los artículos 1o., 2o., 18 y 115, que reconocieron derechos a los pueblos y comunidades indígenas de México.² Dicho proceso fue una consecuencia del movimiento armado que, en los albores de 1994, había iniciado el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el sureste del país.

Aunque criticada por sus limitaciones, al no alcanzar todos los compromisos que se habían establecido en los Acuerdos de San Andrés entre la representación del EZLN y el gobierno, como una forma de resolver pacíficamente el conflicto armado que había estallado en el estado de Chiapas en enero de 1994, dentro de ellos el de reconocer la personalidad jurídica a pue-

¹En 1992 se había incorporado un primer breve párrafo al artículo 4o. constitucional que establecía, dentro de otras cosas, que la nación tenía una composición étnica pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que la ley protegería sus formas de organización y garantizaría el acceso a la jurisdicción del Estado a los integrantes de aquellos, pero era insuficiente para los reclamos del movimiento indígena del país. Por ese motivo, el alzamiento ocurrido el 1 de enero de 1994 en varios municipios de la sierra chiapaneca encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, enarbolaría como uno de sus principales reclamos el del reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas de México.

²Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 2001.

blos y comunidades indígenas y el derecho pleno a la consulta, sin duda alguna el decreto fue un avance sustancial para visibilizar y reconocer derechos a ese sector de mexicanos. Ellos representan, de acuerdo con el criterio de auto adscripción incorporado en el último censo de población y vivienda de 2010, a 15.7 millones de personas. Parte fundamental de los alcances de la reforma implicaron, además de la prohibición de la discriminación por motivos de origen étnico, el reconocimiento del derecho a la autonomía y a la libre determinación, el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, así como la obligación de establecer políticas públicas y asignar recursos para abatir los rezagos en materia de desarrollo económico y social.

11 años después, en 2011, se realizarían dos reformas constitucionales de gran trascendencia para las próximas décadas. El 6 de junio se incorporaron cambios a los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Carta Fundamental mexicana en materia de impartición y administración de justicia y del derecho de amparo.³ Cuatro días más tarde, entró en vigor otro decreto de reformas constitucionales también trascendente. Mediante el mismo se modificó la denominación del capítulo I del primer título, así como 11 artículos de la Constitución. Dentro de ellos estaba el artículo 1o., en el que, dentro de otras cosas, se dispone que todos gocen de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales signados por México, así como de las garantías para su protección.⁴

La reforma constitucional, respecto de los tratados internacionales, parece ser un salto fundamental en la lucha por los derechos humanos en México, dentro de ellos la ampliación del catálogo de derechos correspondientes a los pueblos indígenas.

El nuevo enunciado del artículo 1o. establece en su primer párrafo que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos reconocidos en la Constitución y

³Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2011.

⁴Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 10 junio de 2011.

en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.⁵ De lo que podría desprenderse que, aunque no estén establecidos expresamente en nuestro precepto mayor, los derechos que los pueblos indígenas tienen en convenios internacionales signados por México,⁶ son ley suprema en el país al igual que aquella.

Esto se reafirma más cuando el segundo párrafo del mencionado artículo dispone que las normas relativas a los derechos humanos deban ser interpretadas de conformidad con la Carta Magna y los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Y en el siguiente se ordena que todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, tengan la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

¿A más de tres lustros de la reforma indígena y más de cinco años de la reforma en derechos humanos, realmente esto ya es así en la práctica de la justicia mexicana y en la realidad concreta de la vida de los pueblos indígenas?

Sin duda alguna, al no poder echar abajo la reforma indígena de 2001 por parte de los simpatizantes del EZLN, las personas y pueblos indígenas empezaron a retomarla en sus reclamos frente a los distintos niveles del gobierno, tanto en lo que corresponde a la solicitud de recursos para el desarrollo previstos en el apartado B del artículo 2o., como en sus litigios relacionados tanto con la elección de autoridades y la definición del alcance de la autonomía y autodeterminación, pero también en importantes juicios que tenían que ver con la afectación de sus territorios, tierras y hábitat por parte de proyectos de desarro-

⁵ *Idem.*

⁶ Particularmente el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y de manera indirecta otros como la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida también como Pacto de San José Costa Rica y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Véase Susana Thalía Pedroza de la Llave y Omar García Huante (comps.), *Compilación de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos Firmados y Ratificados por México 1921-2003*. México, CNDH, 2003, t. 1, pp. 283-313; t. 2, 35-52 y 71-86.

llo como los casos de las empresas mineras, acueductos, presas, sistemas de generación de energía eléctrica, etcétera.

De cara a lo anterior, el propósito central de este trabajo seminal es revisar los criterios contenidos en algunas resoluciones emitidas por algunos de los órganos del Poder Judicial de la Federación (PJF) en casos llevados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que por su trascendencia fueron atraídos por dicho órgano, que nos sirvan de termómetro para saber cómo interpretaban los alcances de la reforma indígena en la primera década de su implementación (de 2001 a principios de 2011), y como lo hacen hoy, en esta segunda década (del 10 de junio de 2011 a la fecha), considerando los actuales contenidos del artículo 1o. y de las reformas que se dieron a los artículos 94, 103, 104 y 107 en el año mencionado antes. Pensamos que la Corte ha evolucionado en relación a la problemática de los pueblos indígenas de un primero a un tercer nivel. En el primero, no asumir a plenitud las reformas, para ir las retomando y hacer interpretaciones más acordes con el ámbito de los convenios internacionales signados por México en materia de derechos humanos y en particular lo que tiene que ver con los derechos indígenas. El primer nivel lo asumiría durante la primera década.

Un segundo nivel se daría al terminar ésta e iniciar la segunda década, y un tercer nivel a partir del cumplimiento de una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado mexicano relacionada con el caso de Rosendo Radilla Pacheco, un campesino luchador social del Estado de Guerrero que fue desaparecido por el ejército. Se trató del Expediente Varios 912/2010 resuelto el 14 de julio de 2011 y de la resolución de la Contradicción de Tesis 293/2011, emitida el 3 de septiembre de 2013. Ésta es la época en la que vivimos actualmente, en la que el Poder Judicial de la Federación asume con mayor fortaleza la presencia del derecho internacional de los derechos humanos en concordancia con la Constitución, haciendo más amplia la interpretación del artículo 2o. constitucional y de otros relacionados con casos presentados por pueblos y comunidades indígenas.

Para ello, compararemos algunas tesis elaboradas a partir de ejecutorias en que se han visto involucradas personas y comunidades indígenas a partir de la entrada en vigor de la reforma indígena (2001) y veremos cuánto han cambiado éstas a partir

de 2011, después de las reformas sobre impartición de justicia, amparo y sobre derechos humanos. Podremos así también saber si los criterios de interpretación del control de convencionalidad y el de supremacía constitucional han cambiado de 2001 a la fecha, hasta dónde lo han hecho o cómo serán en el futuro inmediato. Todo ello en relación a la problemática indígena. El telón de fondo de este material es la necesidad de consolidar y avanzar en el respeto a sus derechos humanos individuales y colectivos de este importante sector de mexicanos.

Como este material no es exclusivo para abogados, y el propio autor no lo es, en un primer apartado comentaremos el significado de las tesis y la jurisprudencia para la aplicación de justicia en nuestro país. Un segundo apartado estudia las controversias constitucionales que los pueblos indígenas presentaron como respuesta a las ausencias que tuvo la reforma en materia indígena en temas como la consulta y la personalidad jurídica de pueblos y comunidades. En un tercer momento, se comenta una controversia constitucional en contra de la emisión de las leyes federales de Telecomunicaciones y Radio y Televisión resuelto en 2007. Enseguida otra Controversia en contra el reglamento de la Ley de Bioseguridad relacionada con cultivos transgénicos resuelta en enero de 2011.

El quinto apartado analiza una controversia de municipios indígenas en contra de reformas a la constitución oaxaqueña en donde se percibe un avance en la interpretación del artículo 2o. por parte de la corte.

En el sexto punto de este material describimos los alcances de las tesis aisladas en materia indígena emitidas de 2001 a 2013, que eran referentes para las disputas legales de los pueblos indígenas ante la ausencia de jurisprudencia que los protegiera en sus derechos.

En el séptimo apartado abordamos el momento en que la Corte empieza a tomar mayor atención al tema indígena con la emisión de varias jurisprudencias pronunciadas en 2013 relacionadas con los derechos lingüísticos y culturales de presos y procesados indígenas. El octavo apartado nos coloca ya en la nueva época de interpretación de la Constitución y los tratados internacionales, ampliándose el criterio de la Corte en casos paradigmáticos de demandas indígenas como lo son el relacionado con el derecho a la personalidad jurídica del pueblo indígena

de Cherán y el interés legítimo de indígenas mayas de Campeche en contra de la diseminación de soya transgénica en sus territorios.

Es tal la importancia que la problemática de las personas y pueblos indígenas ha otorgado la Corte en la actualidad, que incluso ha incorporado 87 sentencias relevantes en la materia en una sección especial de su página web. Para apoyar esta tarea el 15 de abril de 2013, la SCJN presentó el Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas que sin duda alguna ha sido de gran utilidad en esta tarea.

Para cerrar las reflexiones vertidas en este estudio, hacemos unas consideraciones finales de este recorrido de más de tres lustros desde que se reformara la Constitución en materia indígena, luego en materia de derechos humanos, para llevar a la Corte a resolver el Expediente Varios 912/2010 y la Contradicción de Tesis 293/2011, que marcaría nuevos tiempos en las luchas legales de los pueblos indígenas.

Los avances que ha tenido el poder judicial en los últimos años en litigios levantados por personas, pueblos y comunidades indígenas, sin duda alguna contribuyen con su grano de arena al el objetivo 16 de la Agenda 2030: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, ante la ausencia de disposiciones directas sobre los pueblos indígenas en esa enorme tarea que se ha propuesto la comunidad internacional para el año mencionado.

Agradezco a la doctora Elia Avendaño Villafuerte, Asesora de la Dirección General de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos de la SCJN, quien me proporcionó acceso a las sentencias más relevantes y recientes en materia indígena emitidas por el Alto Tribunal. Este material resultó sumamente relevante para abrir mi perspectiva sobre los avances que en años recientes ha tenido la Corte en los juicios, controversias y amparos relacionados con las luchas jurídicas y sociales de los pueblos indígenas en contra de las grandes corporaciones y gobiernos locales, que atentan contra sus territorios, sus vidas, sus recursos naturales, su trabajo y a la posibilidad de lograr un desarrollo sustentable en sus regiones, que hereden para las generaciones futuras.

También agradezco al Presidente de la CNDH, Luis Raúl González Pérez, y a la Directora General del CENADEH, Julieta Morales Sánchez, por darme la oportunidad de que estas reflexiones sean publicadas. De las omisiones y carencias, que no deben ser pocas, soy el único responsable.

CAPÍTULO 1

PRIMER MOMENTO DE LA CORTE FRENTE A LA REFORMA INDÍGENA DE 2001

En este capítulo se describe, en primer lugar, para conocimiento del lector que no es especialista, la diferencia entre tesis y jurisprudencias, cuándo se integran éstas, cuáles son y qué órganos del PJF tienen esa responsabilidad. Sirve como primer punto para adentrarnos en la primera etapa de la Corte en relación con las demandas de los pueblos indígenas en contra de la reforma constitucional de 2001, durante los años del movimiento armado que se gestó en Chiapas. Luego se abordan dos controversias constitucionales de los municipios de Coxcatlán y Tezotlán, en contra de normativas relativas a Radio y Telecomunicaciones, así como al Reglamento de la Ley sobre Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados que afectaban el interés y la vida de las comunidades demandantes.

I. QUÉ SON LAS TESIS Y JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En este apartado haremos algunos comentarios previos al objeto que analizaremos: tesis aisladas y tesis jurisprudenciales, para acercarlo un poco al público que, no formando parte del foro o la academia en derecho, no está familiarizado con estos dos conceptos.

De acuerdo con el *Diccionario de la lengua española*, la palabra jurisprudencia, que proviene del latín *iuris prudentia*, tiene tres sentidos. Un primero lo define como la ciencia del derecho. Uno segundo como el conjunto de las sentencias de los tribunales, y la doctrina que contienen, mientras que un tercer significado establece que es el criterio que sobre un problema

jurídico ha sido establecido por una pluralidad de sentencias concordadas.⁷

De manera general, podemos decir que la jurisprudencia es una de las fuentes de las que se nutre el derecho, pero que el peso que contiene en el sistema de impartición de justicia varía de acuerdo con cada nación. En los Estados Unidos de América la jurisprudencia es una de las principales fuentes de las que se sustenta el sistema de aplicación de la justicia, mientras que en España no está considerada así, aunque es valorada como un complemento del sistema jurídico.

En nuestro país, al ampliarse la autonomía y el fortalecimiento del poder judicial a partir de la reforma al mismo que se realizó durante el gobierno del Presidente Zedillo, sin duda alguna la Jurisprudencia ha cobrado un mayor peso en el sistema de justicia mexicano.⁸

La SCJN ha considerado que la jurisprudencia no es una ley, sino la interpretación que los órganos del poder judicial, Pleno, Salas, Tribunales Colegiados de Circuito, hacen de la misma. Tampoco es un extracto, síntesis o resumen de la resolución, sino la expresión por escrito, en forma abstracta, de un criterio jurídico establecido al resolver un caso concreto.⁹

El marco legal de la jurisprudencia se encuentra en cuatro ordenamientos principales: la Constitución, la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los acuer-

⁷Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*. Madrid, Espasa Calpe, 1989, t. 2, p. 805.

⁸Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994.

⁹“Acuerdo general número 20/2013, de veinticinco de noviembre de dos mil trece, del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación en el *Semanario judicial de la federación y su gaceta*, de las tesis que emiten la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados de Circuito”. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/PLENO/AGPlenarios/Acuerdo%20General%20Plenario%20202013%20\(SUSTITUYE%205-2003\)%20VERSI%C3%93N%20DEFINITIVA%20\(RCC%2002-12-2013\).pdf](https://www.scjn.gob.mx/PLENO/AGPlenarios/Acuerdo%20General%20Plenario%20202013%20(SUSTITUYE%205-2003)%20VERSI%C3%93N%20DEFINITIVA%20(RCC%2002-12-2013).pdf)

dos del Pleno de la Suprema Corte. Por otra parte, el Título Décimo Primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en sus artículos 232 a 237 reglamenta las referencias a la jurisprudencia en materia electoral, mismas que están a cargo de las salas del Tribunal Electoral del PJF.¹⁰ Asimismo lo hacen los artículos 4, 5, 7, 32, 33 y 127 a 134 del Reglamento Interno de este último¹¹ y varios acuerdos emitidos por su Sala Superior.¹² En este material no abordaremos la materia correspondiente a dicho tribunal, que da materia para una investigación propia, salvo en el caso de la trascendente sentencia del caso Cherán en el capítulo final.

A. La Constitución

La jurisprudencia está reconocida constitucionalmente en el párrafo décimo del artículo 94 y en la fracción XIII del 107, de nuestro ordenamiento fundamental. En este último caso, se refiere a las contradicciones de tesis, mientras que en el primero, mandata que la ley fijará los términos en que será obligatoria la jurisprudencia que sea emitida por los Tribunales del PJF, y los Plenos de Circuito, relacionada con la interpretación de la Constitución y las normas generales, así como los requisitos para que esta jurisprudencia sea interrumpida o sustituida.¹³

¹⁰Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo de 1995, pp. 3-10 y 49-50. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lamp.htm>

¹¹Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/reglamento-interno-tepjf>

¹²“Acuerdo relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de septiembre de 1997. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/reglamento-interno-tepjf>

¹³*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 23a. ed. México, CNDH, 2018.

B. La Ley de amparo

Con la nueva Ley de Amparo, la normativa de la jurisprudencia se ha ampliado.¹⁴ Ahora se dedica el Título Cuarto, con seis capítulos, en donde se incluyen consideraciones del artículo 215 al 234, dándole mayor fuerza legal a cuestiones que estaban en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o en acuerdos del Pleno de la SCJN.¹⁵

En el artículo 215 del nuevo ordenamiento, se dispone se el PJJ podrá formular jurisprudencia por las siguientes causas: por reiteración de criterios interpretativos, por resoluciones ante una contradicción de tesis y por sustitución de tesis.¹⁶

a) Por reiteración

Tanto la SCJN, funcionando en Pleno o en salas, como los Tribunales Colegiados de Circuito, pueden establecer jurisprudencia por reiteración.

Se establecerá aquella cuando se emita un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones. En el caso del pleno, se requerirá ser aprobada por mayoría de cuando menos ocho de los once votos

¹⁴En la anterior Ley de Amparo, derogada el 2 de abril de 2013, la jurisprudencia era reglamentada del artículo 192 al 197b del Título Cuarto, Capítulo Único, relativos a la jurisprudencia de la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito. Véase Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de enero de 1936, pp. 51-53, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lamp.htm>

¹⁵En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación también hay disposiciones sobre jurisprudencia en los artículos 10 y 11, fracción VI; 21 y 22; 177 a 179, y en el transitorio décimo quinto de 1995. Véase Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo de 1995, pp. 3-11, 57-58 y 89. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_180618.pdf También los hay en varios acuerdos emitidos por el Pleno de la Suprema Corte.

¹⁶Artículo 215 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril de 2013.

que lo componen. En el caso de sus salas, por una mayoría de cuando menos cuatro votos, de los cinco posibles. Y para el establecimiento de jurisprudencia por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito, la votación deberá ser unánime, es decir que todos sus integrantes voten a favor de la misma (cabe mencionar que éstos no siempre se componen por el mismo número de integrantes).

b) Por contradicción

Por otra parte, la jurisprudencia por contradicción, es establecida por el Pleno o las salas de la SCJN o por los Plenos de Circuito. ¿Cuándo se da esto?

Cuando se busca esclarecer criterios discrepantes en sentencias emitidas entre las dos salas de la SCJN, entre los Plenos de Circuito, o entre los Tribunales Colegiados de Circuito en los asuntos de su competencia.

Esas contradicciones serán resueltas por el Pleno de la Suprema Corte, cuando se trate de discrepancias de tesis, o tesis contradictorias entre sus salas. Por el Pleno o las salas de la misma instancia, según la materia que corresponde a cada una de las dos existentes, cuando deban resolverse tesis contradictorias de sentencias sostenidas por Plenos de Circuito de diferentes circuitos; por tesis contradictorias sostenidas por los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo circuito o sus tribunales de diversa especialidad; así como las tesis contradictorias que existan entre los Tribunales Colegiados de diferente circuito.

Por su parte, los Plenos de Circuito resolverán contradicciones de tesis que existan entre los Tribunales del Circuito que les correspondan.

Al resolverse una contradicción de tesis, se podrá optar por tres criterios. El órgano en cuestión podrá tomar por válido uno de los criterios discrepantes, emitir un criterio diferente a los que están en contradicción, o bien declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis.

A diferencia de la jurisprudencia por reiteración de criterios, en el caso de las contradicciones de tesis, la decisión se tomará por el voto mayoritario del órgano en cuestión: Pleno de la SCJN, Salas de la SCJN o Pleno de Circuito.

¿Quiénes pueden denunciar la existencia de una contradicción de tesis? Cualquiera de las instancias, ante el órgano superior de su jerarquía.

Cuando se trate de tesis contradictorias sostenidas entre las salas, podrán ser denunciadas al Pleno de la SCJN por los ministros, por los Plenos de Circuito, por los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes y por los Jueces de Distrito. También pueden hacerlo el Procurador General de la República o las partes en los asuntos que las motivaron.

En el caso de las contradicciones existentes entre Tribunales Colegiados de un Circuito, la denuncia la podrán realizar ante los Plenos de Circuito los tribunales respectivos y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes intervinientes.

No obstante, la resolución que decida la contradicción de tesis no afectará las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los que se dictaron tales tesis contradictorias.

C. Obligatoriedad de la jurisprudencia

De acuerdo con el artículo 217 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia que establezca la SCJN, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas, tratándose de las decretadas por el pleno, para los plenos de circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Por su parte, la jurisprudencia que establezca los Plenos de Circuito, es obligatoria para los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales y federales, que estén dentro del circuito respectivo.

De la misma manera, las tesis jurisprudenciales que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito son obligatorias para los Tribunales Unitarios, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de las entidades federativas, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales, con excepción de los Plenos de Circuito y demás Tribunales Colegiados de Circuito, dentro del circuito correspondiente.

De acuerdo con el artículo 218 de la citada ley de Amparo, cuando se establezca por alguno de los órganos mencionados aquí un criterio relevante, se elaborará la tesis respectiva, la cual deberá contener los siguientes elementos: título que identifique el tema de que se trata; subtítulo que señala sintéticamente el criterio que sustenta; consideraciones interpretativas mediante las cuales el órgano en cuestión estableció el criterio; cuando éste se refiere a la interpretación de una norma, identificar ésta; identificación del asunto, número de tesis, órgano que la dictó, votaciones emitidas al aprobarla, y si fuera el caso, en relación al criterio sustentado en la tesis.¹⁷

En el caso de tesis por contradicción o sustitución, además de lo anterior, la jurisprudencia deberá contener los datos de las tesis confrontadas, o de la que resulte sustituida si es el caso, el órgano que la emitió, así como las votaciones respectivas en que se resolvieron.

Dichas tesis deberán ser remitidas al Semanario Judicial de la Federación para su publicación.

D. Interrupción y sustitución de jurisprudencia

Las jurisprudencias que hayan sido dictadas por las diversas instancias, pueden ser interrumpidas o dejar de tener carácter obligatorio previa sentencia en ese sentido. Para integrar una nueva jurisprudencia se seguirán las reglas que se han mencionado antes.

De la misma manera, las jurisprudencias por reiteración o contradicción establecidas por el pleno o sus salas, o por los plenos de circuito, podrán ser sustituidas por nuevas jurisprudencias surgidas a partir de sentencias establecidas sobre casos concretos, siguiendo los procedimientos que se establecen en el artículo 230 de la Ley de Amparo.

¹⁷ Anteriormente solo se establecían tres aspectos para las tesis: rubro, texto y precedente. véase “Acuerdo número 5/1996, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación, Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 18 de noviembre de 1996”. Disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/PLENO/JPV/Acuerdo051996.pdf>

E. Controversias constitucionales

El artículo 105 constitucional establece que en el caso de las controversias constitucionales que versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los municipios o de las demarcaciones de la ciudad de México impugnadas por la Federación; de los municipios o las demarcaciones territoriales de la ciudad de México impugnadas por las entidades federativas; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; el Poder Ejecutivo y cualquiera de las cámaras del Congreso, o en su caso la Comisión Permanente; dos poderes de una misma entidad federativa sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. En estos casos, cuando la SCJN las declare inválidas, la resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos. En los demás casos sus efectos solo surtirán validez para las partes en controversia.

F. Declaratorias de inconstitucionalidad

La Declaratoria General de Inconstitucionalidad de una norma general solo puede ser realizada por el Pleno de la SCJN o por alguna de sus salas. Cuando en un juicio de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión, sea en una o distintas sesiones, el Presidente de la Sala respectiva o el de la SCJN lo comunicará a la autoridad que la emitió.

De igual forma, de acuerdo con la fracción II del artículo 107 de nuestra carta fundamental y al artículo 232 de la Ley de Amparo, cuando las anteriores instancias establezcan jurisprudencia por reiteración en la que se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la SCJN lo deberá notificar a la entidad que emitió tal disposición. Si pasados los noventa días de que fuere emitida la notificación sin que se haya derogado o modificada la norma sujeta a la declaración anterior, el pleno de la SCJN nacional emitirá la Declaratoria General de Inconstitucionalidad, la cual deberá ser aprobada cuando menos por los votos de ocho ministros.

Este procedimiento de inconstitucionalidad no será aplicable en normas generales de carácter tributario.

Los Plenos de Circuito, por voto mayoritario de sus integrantes, podrán solicitar a la SCJN que inicie una Declaratoria Ge-

neral de Inconstitucionalidad, cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general.

La declaratoria que haga el Máximo Tribunal será obligatoria con efectos generales y establecerá los alcances y condiciones de la inconstitucionalidad, los cuales, salvo la materia penal, no podrán ser retroactivos.

G. Tesis aisladas

Como hemos comentado antes, las tesis emitidas, al acumularse, pueden dar origen a jurisprudencias. En caso contrario, quedan como tesis aisladas, sirviendo como criterio orientador para los jueces, pero de ninguna manera son obligatorias. De todas formas, son importantes porque nutren las posibilidades para los jueces que resuelvan orientándose en ellas.

Aunque una es obligatoria (la jurisprudencia) y la otra solo orientadora del criterio de los jueces (la tesis aislada), la aplicación de las reformas constitucionales indígenas (más de una década y media), la inconclusa armonización legislativa en las entidades federativas. Actualmente hay 28 constituciones con reformas indígenas, de las que 26 están armonizadas a la constitución federal (en años recientes lo hicieron Baja California, Baja California Sur y Guanajuato). La Ciudad de México y el Estado de México, aunque contemplan reformas indígenas no están completamente armonizadas. Coahuila solo hace referencia al derecho a contar con defensores en su propia lengua a indígenas procesados en el párrafo VI del artículo 7, por lo que se considera sin reforma. Existen, además, otros tres casos en que no se tiene ninguna reforma indígena en sus cartas fundamentales: Aguascalientes, Tamaulipas y Zacatecas.

Por otra parte, el Congreso de la Unión para ha hecho oídos sordos para cumplir el reclamo de que se reforme la constitución para establecer el derecho a la consulta libre, previa, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de los pueblos indígenas,¹⁸ además de que no han abordado el tema de otorgar personali-

¹⁸ Aunque a paso lento se han adecuado unas 57 leyes de un universo de 290 disposiciones federales, pero aún están pendientes las rela-

dad jurídica a pueblos y comunidades, aunque algunos Estados si la contienen.

Este retraso en la armonización legislativa en materia indígena y el poco interés que el Congreso de la Unión ha puesto a los dos temas comentado en el párrafo anterior, no obstante que en su seno ha habido varias propuestas para concretarlos, obliga a los pueblos a conocer y manejar tanto las tesis jurisprudenciales como las aisladas como armas de lucha para respaldar sus reclamos.

H. La jurisprudencia y las épocas jurisprudenciales

La jurisprudencia que han emitido los tribunales de la federación se dividen en épocas. Las épocas son periodos que marcan cambios fundamentales en la manera de emitir jurisprudencia.

De la primera a la cuarta época se considera jurisprudencia histórica, misma que fue emitida al amparo de la constitución de 1857.

La jurisprudencia aplicable en nuestro país es la que proviene de la cuarta a la décima épocas, surgida en el ejercicio de interpretación de la constitución de 1917 a casos concretos de litigio.

La novena época fue marcada por las reformas constitucionales de 1994 que fortalecieron al Poder Judicial en nuestro país. La actual décima época inició el 4 de octubre de 2011.¹⁹ Fue acordada por la SCJN a partir de que entraron en vigor las reformas constitucionales del 6 y 10 de junio de 2011, en materia de administración de justicia, derecho de amparo y derechos humanos y tratados internacionales comentadas antes.

Las tesis aisladas y jurisprudencia que comentamos en este texto provienen de las épocas novena y décima.

tivas al derecho a la consulta y el reconocimiento de su personalidad jurídica en la Carta Fundamental.

¹⁹“Acuerdo general número 9/2011, de veintinueve de agosto de dos mil once, del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la décima época del *Semanario Judicial de la Federación*”. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/Documents/AGP_9_11-1.pdf

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES DE MUNICIPIOS INDÍGENAS: CONTRA LA REFORMA DE 14 DE AGOSTO DE 2001

Como toda reforma constitucional aprobada en el Congreso de la Unión, la que se dio a principios del presente siglo en materia indígena (2001), antes de ser publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, necesitaba completar el proceso del constituyente permanente. El decreto fue aprobado en el congreso federal el 28 de abril de 2001,²⁰ pero tenía que circular en los congresos locales en donde se le votaría, para regresar de nuevo a la capital del país en donde se computaría si la mayoría de congresos locales lo aprobaban. Así, las reformas fueron sometidas a la consideración de las legislaturas estatales, que junto con aquél forman lo que algunos han llamado el Poder Reformador de la Constitución.

Una vez que la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas aprobaron la reforma indígena, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión hizo el cómputo de esos votos, a razón de un voto por Estado, y la declaratoria de haber sido aprobada, por lo que se procedió a su publicación para que entrara en vigor.

Sin duda alguna, la movilización y el debate que se había dado en los últimos años en el país en torno a los derechos de los pueblos indígenas, se reflejó en el proceso legislativo. El cómputo y la declaración de aprobación de las reformas constitucionales se realizaron el 18 de julio de 2001, conforme con lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución. La aprobación fue por un margen mínimo: 16 votos aprobatorios (de 31 posibles)

²⁰Dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1o.; se reforma el artículo 2o.; se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*. México, año IV, núm. 738, 28 de abril de 2001. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/> La votación fue la siguiente: 385 votos en favor, 60 en contra, dos abstenciones y 53 diputados ausentes, para dar el total de 500 representantes populares.

hacían una mayoría apretada, pero mayoría simple al fin; ocho en contra y los restantes cómputos no habían llegado todavía.²¹

La votación reflejaba el clima del país frente al tema: mientras algunos consideraban que tal y como estaba la reforma era suficiente, algunos querían avanzar más profundamente en materia indígena, y otros más la rechazaban por considerarla demasiado progresista.²²

Luego de su publicación, diversas organizaciones ligadas al Congreso Nacional Indígena y al EZLN, manifestaron su rechazo argumentando que no correspondían a la esencia de los Acuerdos de San Andrés y a la propuesta de reformas de la COCOPA. Específicamente, se resaltaba que en la reforma no se garantizaba el ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas; no les reconocía personalidad jurídica, necesaria para poder establecer una nueva relación entre estos, la sociedad y el Estado; tampoco reconocía derechos territoriales, y les negaba el acceso colectivo a los recursos naturales existentes en sus tierras y territorios.²³

A través de sus alianzas, el movimiento zapatista y organizaciones afines, consiguieron que más de 300 municipios del país con población indígena interpusieran controversias constitucionales ante la SCJN para anular el decreto.

Dentro de otros muchos argumentos presentados, estaban los que tenían que ver con la vigencia de tratados internaciona-

²¹ Al completarse la documentación faltante se tuvo que la votación final sería de 19 legislaturas con aprobación, 10 rechazándola y dos sin votación todavía, por lo que decisión fue bastante debatida y para muchos un tanto apresurada. Controversia Constitucional 82/2001, promovida por el municipio de San Pedro Quiatoni, Oaxaca, pp. 231-392. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/>

²² Las legislaturas que aprobaron las reformas fueron: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz. Las legislaturas que votaron en contra de la misma fueron: Baja California Sur, Sinaloa, Zacatecas, San Luis Potosí, Hidalgo, México, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Morelos; mientras Yucatán y Tamaulipas no la habían votado aún.

²³ Francisco López Bárcenas *et al.*, *Los pueblos indígenas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México, COAPI, sin año, pp. 18-71. Disponible en: <http://www.lopezbarcenas.org/libros>

les signados por México. Desde 1990, al haberse ratificado el Convenio 169 de la OIT relativo a los derechos humanos de los pueblos indígenas,²⁴ era, junto con la Constitución, Ley Suprema en la nación tal como lo establecía, al entender de los reclamantes, el artículo 133. Postulaban que, al no haberse terminado el proceso de consulta previo a la aprobación de la reforma, se violaba el artículo 6o. de dicho convenio que establece que, al aplicar las disposiciones del mismo, los gobiernos deberán:

- a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
- b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
- c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.²⁵

Desde esa perspectiva, sumando otros razonamientos, los municipios litigantes consideraban que el Constituyente Permanente habría violado la Constitución. Por ello pedían que se repusiera el procedimiento para que los pueblos indígenas fueran tomados en cuenta en esta reforma que los afectaba directamente.

El 6 de septiembre del 2002, a casi un año de haberse impugnado el decreto en cuestión, la Corte determinó que no tenía competencia para conocer de reformas a la Constitución en virtud

²⁴ El Convenio 169 fue adoptado el 27 de junio de 1989 por la OIT, ratificado por México el 5 de septiembre de 1990 y entró en vigor en el país al año siguiente.

²⁵ Convenio 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en S. T. Pedroza de la Llave y O. García Huante (comps.), *op. cit.*, *supra* nota 6, t. 2, p. 35-52.

de que nuestro máximo ordenamiento no la faculta para decidir sobre los actos realizados por el órgano reformador, conformado por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales; es decir, que no contempla al Constituyente Permanente dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte en una controversia constitucional.

De manera adicional también estableció su punto de vista frente a las objeciones que abonaban por interpretar el artículo 133 constitucional de tal manera que el Convenio 169 de la OIT, relativo a pueblos indígenas y tribales en países independientes, fuese considerado al mismo nivel que la Constitución mexicana. La SCJN consideró que de este precepto se infería el principio de supremacía constitucional consistente en que la Constitución es la norma de mayor jerarquía en nuestro sistema jurídico y de ahí que todo acto deba ajustarse a lo dispuesto en ella.²⁶

Argumentaron también que, congruente con el principio de supremacía constitucional, el Constituyente Originario de 1917 estableció en el artículo 135 los elementos que permiten incluirla en la categoría de una Constitución rígida, al depositar en un órgano complejo la atribución de reformarla o adicionarla, fuera de cuya intervención resultaba jurídicamente imposible alterar su estructura y contenido, a diferencia de aquellos países que poseen constituciones flexibles, caracterizadas por una mayor facilidad en la forma y modo para modificarla.

En efecto, para poder reformar o adicionar la Constitución el constituyente originario de 1917 configuró un órgano específico y complejo, integrado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados para que a través del procedimiento correspondiente acordara la adición o la reforma de sus preceptos. Le corresponde al propio Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, en su caso, hacer el cómputo de los votos de las legislaturas estatales y emitir la declaratoria de haber sido aprobadas o no tales adiciones y reformas.²⁷

Por lo que, desde esa perspectiva, los tratados internacionales estaban considerados en la interpretación de la Corte por

²⁶ Controversia Constitucional 82/2001, promovida por el municipio de San Pedro Quiatoni, Estado de Oaxaca, pp. 76-77. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/>

²⁷ *Idem.*

debajo de la Constitución, aunque por encima de la legislación federal y local. La SCJN consideró improcedentes 322 de los 330 recursos de inconstitucionalidad que habían sido presentados por municipalidades de 11 Estados de la República: Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Guerrero, Veracruz, Morelos, Tlaxcala, Hidalgo, Puebla, Michoacán y Jalisco.²⁸

La argumentación final dada en el Pleno de la SCJN en el caso de la controversia presentada por el municipio de San Pedro Quiatoni, en el Estado de Oaxaca, que aplicaría a los más de 300 juicios adicionales promovidos por autoridades municipales de varios Estados del país, fue que el procedimiento de reformas y adiciones regulado en el artículo 135 constitucional no era susceptible de control por la vía jurisdiccional, ya que encontraba en sí mismo ese control. Los órganos que en él actúan no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en su función extraordinaria de Órgano Reformador de la Constitución Federal, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes parciales.

De acuerdo con la Corte, la función que realiza el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, o éste o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de los votos de las legislaturas locales y la declaración de aprobación de las reformas constitucionales, no es una actividad ordinaria. Argumentaron que se atribuye al Congreso, en su carácter de representante del pueblo, y a los congresos de las entidades federativas, de la misma forma que en sus jurisdicciones, una función soberana no sujeta a ningún tipo de control externo. De esa manera, en la conformación del órgano y en la atribución constitucional de su función se encontraba su propia garantía.

De esa manera, el poder judicial concluyó que al no formar parte el órgano reformador de la relación de sujetos en contra de los cuales se puede promover la controversia constitucional, la SCJN no tenía facultades para controlar los actos que emitiera dicho órgano a través de la controversia constitucional.²⁹

²⁸ Fallo de la SCJN en contra de las controversias constitucionales en materia indígena de 2001. Disponible en: <http://ceacatl.laneta.apc.org/020906posiciones.htm>

²⁹ Controversia Constitucional 82/2001, *op. cit.*, *supra* nota 26, pp. 231-292.

El dictamen de la Corte remitía a la fracción I del artículo 105 de la carta magna para comprobar por qué el Poder Constituyente no contempló la acción de controversia constitucional, en el procedimiento legislativo de reformas y adiciones a nuestro texto supremo, como un medio de control constitucional, porque no se trataba en ese caso de una disputa entre dicho poder constituyente, ni del poder legislativo federal y un municipio.³⁰

Finalmente, el 6 de septiembre del año 2002, el Pleno de la SCJN emitió su resolución. En su punto único establece: “Es improcedente la presente controversia constitucional”.

Ese criterio dio origen a dos tesis jurisprudenciales.³¹ La primera de ellas, marcada con el número J./P. 39/2002, expresa en su rubro lo siguiente: PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.³² La segunda tesis jurisprudencial, con

³⁰En dicho artículo se establecía como hasta hoy, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocería de las controversias que con excepción de las que se refirieran a la materia electoral, cuando versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación; de los municipios impugnadas por los Estados; del Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; de aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o de la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; de dos poderes de un mismo Estado; o bien, de dos órganos de gobierno del Distrito Federal. Si se declarasen inválidas por resolución del Alto Tribunal, la sentencia tendrá efectos generales, cuando hubiera sido aprobado por una mayoría de por lo menos ocho votos. También dispone el artículo que, en los demás casos las resoluciones de la Suprema Corte, tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia. No obstante, en la fracción I no se menciona el supuesto caso de una controversia entre un municipio y el poder legislativo ni mucho menos del Poder Constituyente. *Op cit.*, *supra* nota 13 y Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*. México, Porrúa, 1995, pp. 277-282.

³¹Controversia Constitucional 358/2001, promovida por el municipio de Bolaños, Estado de Jalisco, 85 pp. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/>

³²Tesis: P./J. 39/2002. PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XVI, septiembre de 2002, p. 1136.

el número J.P.40/2002, tiene el siguiente rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.³³

Aunque no contienen ni en su rubro ni el texto la materia indígena, fueron resultado precisamente de la impugnación realizada por cientos de municipios indígenas o con fuerte presencia indígena, a una reforma constitucional. La lectura del caso nos permitió ver que el Pleno no entró a discutir el asunto de fondo: la argumentación de violación de tratados internacionales, como el del derecho a la consulta previa para los pueblos indígenas y reafirmó el principio de supremacía constitucional en relación con cualquier tratado, pese a lo que establecía el artículo 133 constitucional.

Como hemos visto, el Poder Judicial fue cauto en cuanto a emisión de jurisprudencias relacionadas con la materia indígena en el mismo año en que ésta se gestó constitucionalmente. Las dos primeras tesis de jurisprudencia relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas fueron contrarias a los mismos, a pesar del número de controversias presentadas y de la multitud de protestas de los simpatizantes del movimiento zapatista en el campo y las ciudades, que buscaban revocar el procedimiento de la reforma constitucional de 2001 por insuficiente en sus alcances.

Aunque el rubro de esas tesis no va encaminada directamente a la población indígena, sino a la imposibilidad de la Corte de ser un órgano revisor en el proceso de reformas constitucionales, quienes la promovieron fueron 330 municipios de diversas entidades del país, que apoyaban los reclamos a favor de desechar la misma y hacer una reforma más profunda en la materia, ya que no había respetado todos los compromisos asumidos por el gobierno en los Acuerdos de San Andrés y se habían modificado aspectos sustanciales de la propuesta de la COCOPA (Comisión de Concordia y Pacificación), que el EZLN aceptaba suscribir para que fuera aprobada y se firmara la paz.

³³Tesis: P./J. 40/2002. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. XVI, septiembre de 2002, p. 997.

En la argumentación, el tema del control de convencionalidad, y el de supremacía constitucional, permearon las demandas, y los argumentos. La posición de la Corte en esos años era la de sostener esta última, pese a que México había ratificado desde 1990 el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y de que, en los debates del Senado que se realizaron para ratificar dicho convenio, se había sostenido en varias ocasiones que sería ley suprema en el país al igual que nuestra carta magna.

III. CONTROVERSIA DEL MUNICIPIO DE COXCATLÁN, SAN LUIS POTOSÍ: CONTRA LAS LEYES FEDERALES DE TELECOMUNICACIONES Y DE RADIO Y TELEVISIÓN

Ya entrada la primera década del nuevo siglo, se emitió la primera tesis de jurisprudencia relacionado claramente con los derechos indígenas. Como en aquellos años, ésta resultó de la resolución del Pleno de la SCJN del 15 de octubre de 2007, en relación con una controversia constitucional presentada por el municipio indígena de Coxcatlán perteneciente al Estado de San Luis Potosí (59/2006).

La controversia en comento impugnaba el decreto por el que se reformaban varias disposiciones de las leyes Federal de Telecomunicaciones y Federal de Radio y Televisión.³⁴ El municipio demandante consideraba también inconstitucional las inminentes designaciones de los comisionados y del comisionado presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

También se impugnaba como contraria a la Constitución la omisión del Congreso de la Unión para reglamentar lo dispuesto en el artículo 2o. desde 2001. Hasta ese momento se había abstenido de reglamentar las condiciones para los pueblos y comunidades indígenas para adquirir, operar y administrar los medios de comunicación a que se refieren las mencionadas leyes atacadas.

³⁴Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril de 2006.

Después del análisis, el proyecto de sentencia que fue aprobada en sesión del Pleno de la SCJN establecía una argumentación final estableciendo:

Primero: que el artículo 2o. constitucional imponía un imperativo a cargo de la Federación, los Estados y los municipios por lo que, con el fin de abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, tienen como obligación, entre otras, la de extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades a través de la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicaciones, así como establecer condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas pudieran adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que determinasen las leyes de la materia, para lo cual, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerían las partidas específicas destinadas a esas obligaciones.

Segundo: que los artículos impugnados de la reformada Ley Federal de Radio y Televisión, únicamente regulan los requisitos que deben cubrir los interesados en obtener una concesión o un permiso para el uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico.

En tercer lugar, decía la Corte, es claro que dichos numerales en ningún modo pueden limitar las facultades del municipio actor, que le otorga el artículo 2o. de la norma fundamental, al no establecer algún supuesto relacionado con dichas facultades. Es decir, a través de dichos preceptos, no se advierte que se impida al municipio actor para que, dentro de la esfera de su competencia, realice las obras y acciones correspondientes, a fin de que cumpla con el imperativo previsto en el en el referido numeral segundo, por lo que aprobó declarar infundados tales argumentos.

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la SCJN resolvió por unanimidad de ocho votos que era parcialmente procedente, pero infundada, la controversia constitucional, sobreseyéndose los reclamos que demandaban el hecho de que los pueblos indígenas no habían participado en el nombramiento de los funcionarios de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones y los relativos a la legislación impugnada.

Es decir, al aceptarse que era parcialmente procedente, la Corte fue al análisis de fondo del asunto para ver si existía interés legítimo del municipio actor en el caso concreto que se impug-

naba. Se resolvió finalmente que no lo había y por eso se sobreyó en el análisis de fondo.

Se consideró, además, infundada, por mayoría de cinco votos, la demanda de inconstitucionalidad por la omisión del Congreso de no haber adecuado todavía la legislación federal en materia de radio y televisión al artículo 2o. constitucional.

El ministro Gudiño Pelayo expresó un voto particular al respecto en el que argumentó que la controversia sí era fundada por la omisión del Congreso de la Unión. En su voto particular, el ministro concluyó que: “me pronuncio en el sentido de que estamos en presencia de una omisión legislativa y que la controversia es procedente, porque esta última, como medio de control constitucional, tiene por objeto tutelar el respeto a la Carta Magna”.³⁵

A juicio del ministro, era necesario que el Congreso legislara a la brevedad la normativa relativa a este tema derivado de las atribuciones que el artículo 2o. otorgaba a los pueblos indígenas en materia de medios de comunicación. Pero la posición no fue considerada por la mayoría del pleno.³⁶

Por eso, la tardía jurisprudencia que emitió el Pleno de la SCJN a partir de la ejecutoria de esa controversia,³⁷ más de cuatro años después, ya durante la vigencia de la reforma de junio de 2011, establece que los municipios carecen de interés legítimo para

³⁵ Voto particular que formula el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo en la Controversia Constitucional 59/2006, promovida por el municipio de Coxcatlán, San Luis Potosí, pp. 125-138. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/>

³⁶ Dicha omisión continuó varios años después, hasta el martes 11 de junio de 2013 cuando se reformó el artículo 28 en materia de telecomunicaciones y al año siguiente, el 14 de julio de 2014, en que se expidieron las leyes Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano.

³⁷ Controversia Constitucional 59/2006, promovida por el municipio de Coxcatlán, San Luis Potosí. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/>. Fue resuelta el 15 de octubre de 2007 en sesión del Pleno. En la misma fecha fueron resueltas las controversias constitucionales: 60/2006 a 104/0206, presentadas por 43 municipios indígenas de varios Estados del país como San Luis Potosí, Hidalgo, Puebla, Oaxaca y Chiapas, dentro de ellas la de San Pedro Ocotepc, distrito Mixe, Oaxaca, con el 101/2006. Véase el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. XXVII, febrero de 2008, pp. 1463-1569.

presentarlas contra disposiciones generales que consideren violatorias de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones que les confiere la Constitución del país.³⁸

La argumentación de la tesis dice lo siguiente:

La tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección a las atribuciones que la Constitución General de la República prevé para las entidades, poderes u órganos que señala su artículo 105, fracción I, para resguardar el sistema federal y para preservar la regularidad en el ejercicio de esas atribuciones constitucionales establecidas a favor de tales órganos, por lo que para que esa vía constitucional proceda, la norma o acto impugnado debe ser susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio al promovente en razón de la situación de hecho en la que se encuentre, la cual necesariamente debe estar legalmente tutelada y, consecuentemente, los conceptos de invalidez deben dirigirse a demostrar que el acto o norma impugnado, cuando menos, le afecta como entidad, poder u órgano, mas no la afectación a cierta clase de gobernados. Por otra parte, del cúmulo de atribuciones que el artículo 115 constitucional confiere a los Municipios no se advierte la de defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, en un medio de control constitucional, situación que tampoco se advierte del artículo 2o. de la Ley Suprema, el cual impone una serie de obligaciones a cargo de los diferentes niveles de gobierno en relación con aquéllos; sin embargo, si bien es cierto que las facultades y obligaciones que dicho precepto constitucional otorga a los Municipios buscan la protección de los pueblos y de las comunidades indígenas, también lo es que se refieren a su propio ámbito competencial, sin llegar al extremo de que, vía controversia constitucional, puedan plantear la defensa de aquéllos. *En esas circunstancias, los Municipios carecen de interés legítimo para promover una controversia constitucional contra disposiciones generales que consideren violatorias de derechos*

³⁸La tesis fue aprobada el 27 de octubre de 2011 y publicada en el mes de diciembre, véase: Tesis: P./J. 83/2011 (9a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, libro III, diciembre de 2011, t. 1, p. 429.

*de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente tienen conferidas.*³⁹ Sostener lo contrario desnaturalizaría la esencia misma de la controversia constitucional, pues podría llegarse al extremo de que la legitimación del Municipio para promoverla, le permitiera plantear argumentos tendentes exclusivamente a la defensa de los gobernados que habitan en su territorio, sin importar si afectan o no su esfera competencial, o que, aun sin invadirla, exista un principio de afectación para la situación de hecho que detenten, esto es, como control abstracto, lo cual no es propio de la naturaleza de las controversias constitucionales.⁴⁰

IV. CONTROVERSIA DEL MUNICIPIO DE TEPOZTLÁN, MORELOS: CONTRA EL REGLAMENTO DE LA LEY DE BIOSEGURIDAD

Un decisión más conservadora se había aplicado poco antes a una controversia constitucional presentada por el municipio de Tepoztlán, Estado de Morelos (60/2008), que impugnaba el Decreto que promulgaba en Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados,⁴¹ y que fue resuelta hasta tres años después, en enero de 2011, por mayoría de siete votos en el Pleno de la SCJN.⁴²

En dicho precepto se contienen disposiciones que reglamentan los procedimientos para el otorgamiento de permisos para

³⁹ *Cursivas mías.*

⁴⁰ Tesis: P/J. 83/2011 (9a.). CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, libro III, diciembre de 2011, t. 1, p. 429.

⁴¹ Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de marzo de 2008.

⁴² Controversia Constitucional 60/2008, promovida por el municipio de Tepoztlán, Estado de Morelos, 114 pp. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/>

la liberación experimental al ambiente, la liberación al ambiente en programa piloto y la liberación comercial al ambiente, de uno o más organismos genéticamente modificados, incluyendo la importación para esa actividad, y en especial, de maíz genéticamente modificado; así como disposiciones que reglamentan la forma de determinar y proteger centros de origen de especies y de diversidad genética dentro del territorio nacional.⁴³

Dentro de otras causas, la demanda argumentaba que el decreto violaba lo dispuesto por varios artículos de la Constitución, dentro de ellos el 1o., el 2o. y el 133, en relación con los artículos 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y a otros instrumentos internacionales como el Convenio sobre Diversidad Biológica, respecto al derecho a la consulta y a la participación de los pueblos y comunidades indígenas.⁴⁴

Una de las argumentaciones principales sostenía que la autoridad demandada promulgó, sin haber consultado previamente a los pueblos indígenas, un reglamento cuyo contenido incide directamente sobre prácticas e innovaciones que entrañan estilos tradicionales de vida adoptados para la conservación y utilización sostenible de la diversidad. Así lo era en el caso de los cultivos de maíces criollos, frente a los cultivos transgénicos que el mencionado reglamento podría liberar, junto con otros, lo que vulneraba los derechos de estos pueblos en materia ambiental. Esto sucedía porque no existían las condiciones legales básicas para la toma de decisiones sobre un reglamento que afectaría tanto el hábitat en que se encontraban asentados, como el cultivo de maíces criollos del que se consideraban custodios.

Por lo anterior, se sostenía que la promulgación del reglamento era inconstitucional, al haber desatendido un mandato de consulta obligatorio para el Poder Ejecutivo Federal y, de esta manera, haber violentado los derechos de los pueblos indígenas en materia de consulta y participación y, por consiguiente, sus derechos a la conservación y manejo del hábitat a través de sus prácticas tradicionales.⁴⁵

⁴³ Reglamento de la Ley..., *op. cit.*, *supra* nota 41.

⁴⁴ Controversia Constitucional 60/2008..., *op. cit.*, *supra* nota 41, pp. 15-33.

⁴⁵ *Idem.*

Frente a la demanda, la Corte le dio la vuelta al asunto, tal y como lo hizo en las controversias de 2002, concluyendo que el decreto impugnado no afectaba, en forma alguna, la esfera jurídica del municipio.

Por ello, el municipio actor carecía de interés legítimo para demandar a la Federación las supuestas violaciones a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Al margen de ser infundadas sus afirmaciones, debería declararse improcedente el estudio de esas violaciones en la controversia constitucional.

La Corte consideraba que, como el municipio de Tepoztlán carecía de facultades para representar a los pueblos y comunidades indígenas, deberían declararse inatendibles los conceptos de invalidez que se sustentaban en la controversia contra el reglamento de la Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados en el que el acto legislativo impugnado (la promulgación del decreto), transgredía los derechos de estos pueblos y comunidades.

La Corte reconocía que cualquier municipio, por considerarse uno de los órganos originarios del Estado, puede válidamente promover una controversia constitucional. Sin embargo, en el caso de Tepoztlán, el municipio actor sustentaba su interés legítimo en el hecho de que, dentro de su territorio, habitaban comunidades indígenas.

Aunado a lo anterior, de la lectura del uno de los conceptos de invalidez que se formulaba, el Pleno desprendía que el demandante impugnaba el hecho de que no se consultó a los pueblos y comunidades indígenas, respecto del contenido y expedición del reglamento que se combatía.

Como se observa, la única pretensión del municipio actor, en el citado concepto de invalidez, decía la ejecutoria, era defender los derechos de los pueblos y comunidades indígenas que, en su concepto, se ven afectados con la expedición del reglamento impugnado.

Luego, seguía la Corte, no obstante que pueda afirmarse que los pueblos y comunidades indígenas se encuentran geográficamente dentro del municipio, ello no trae como consecuencia que éste último se encuentre facultado jurídicamente para defender en juicio derechos indígenas, como tácitamente pretendía.

En conclusión, decía la ejecutoria, si la SCJN entraba al estudio de los conceptos de invalidez señalados, ello traería como consecuencia que se desnaturalizara el medio de control cons-

titucional de que se trataba. Se afirmaba lo anterior, pues el Alto Tribunal analizaría la supuesta inconstitucionalidad del reglamento impugnado, aun cuando éste no afectaba las atribuciones del órgano que promovía la controversia.

Más aún, con su proceder, el municipio actor estaba posibilitando, de hecho, que los pueblos y comunidades indígenas puedan demandar la inconstitucionalidad de leyes o de actos jurídicos, a través de la controversia constitucional, no obstante que tales entidades de interés público (las comunidades y pueblos indígenas) no son uno de los órganos originarios del Estado a los que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional.⁴⁶

Como puede observarse, seguía la argumentación, del cúmulo de atribuciones que el artículo 115 de la Constitución confiere a los municipios, no se advierte alguna que les otorgue la facultad de defender los derechos de los pueblos y comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial mediante un medio de control constitucional como la controversia.

Al menos, esto era así para aquellos municipios que no fueran indígenas, conforme con los parámetros establecidos en el artículo 2o. del máximo ordenamiento.

Enseguida agregaba que las facultades u obligaciones que el artículo 2o. constitucional otorga a los municipios, buscan la protección de los pueblos y de las comunidades indígenas, pero siempre están referidos a su propio ámbito competencial, pero no llega al extremo de que, vía controversia constitucional, los municipios -al menos, los no indígenas- puedan plantear la defensa de los pueblos y comunidades indígenas.

En consecuencia, era evidente para la mayoría del Pleno, que el municipio de Tepoztlán, al no haber demostrado el ser un municipio indígena, carecía de interés legítimo para promover una demanda de controversia constitucional, en defensa de los de-

⁴⁶ Como hemos comentado en otra nota de pie, dicha fracción se refiere a las controversias constitucionales que con excepción de las que se refieren a la materia electoral, se susciten entre la Federación, los Estados (incluyendo el Distrito Federal) o los municipios, o entre alguna de estas instancias entre sí o contra otra; así como entre los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial federal o estatales, o entre alguno o algunos de ellos entre sí o contra otro u otros. Véase, *op. cit.*, *supra* nota 13.

rechos de los pueblos y comunidades indígenas o de cualquier otro sector social que se encontrara geográficamente dentro de su territorio.

De este modo, el municipio de Tepoztlán, de acuerdo con el criterio que prevaleció en el juicio, carecía de interés legítimo para impugnar el Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. Se afirmó, además, que esta norma no se relacionaba directamente con los derechos de los pueblos y de las comunidades indígenas, sino con una función de protección ambiental, aplicable a la población en general y no solo a estos núcleos.

Por las razones anteriores, el Pleno declaró improcedente la controversia, y la sobreescribió por mayoría de siete votos y los votos en contra de dos ministros que se reservaron el derecho a ejercer voto de minoría.⁴⁷

Los ministros disidentes argumentaron en su voto particular que reconocían la posición mayoritaria cuando postulaba que, del apartado B del artículo 2o. constitucional, no se desprende que el municipio de Tepoztlán pudiera hacer valer en la controversia constitucional derechos que no corresponden a su propia esfera de competencias o atribuciones, sino a sectores de población ubicados en su territorio, como las comunidades indígenas.

Sin embargo, argumentaron que del contenido del numeral 2o. se desprendía con claridad que el municipio tenía diversas atribuciones propias, relacionadas con la materia de protección a las comunidades indígenas, en su respectivo ámbito competencial y en coordinación con el Estado y la Federación. Éstas consisten en destinar parte de su presupuesto, con intervención de las comunidades indígenas, y determinar políticas y llevar a cabo diversas acciones, para la consecución de determinados fines.⁴⁸

Por ello concluían que el reglamento podría llegar a afectar u obstaculizar las políticas, programas y presupuestos que el

⁴⁷Voto de minoría que formulan la ministra Olga Sánchez Cordero y el ministro Presidente Juan Silva Meza, en contra de la resolución pronunciada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Controversia Constitucional 60/2008..., *op. cit.*, *supra* nota 41, pp. 99-114.

⁴⁸*Idem.*

municipio de Tepoztlán llegara a establecer para proteger a las comunidades indígenas dedicadas a la agricultura en su jurisdicción.⁴⁹

Lo anterior, dice el voto particular, toda vez que la introducción al mercado y al medio ambiente de organismos genéticamente modificados, puede influir en el mercado de los productos agrícolas locales, así como en la producción de los mismos (por la influencia genética en el suelo donde pudieran estar sembrados).

En segundo lugar, los ministros argumentaron que la materia ambiental si era de naturaleza concurrente entre la federación, los Estados y los municipios de acuerdo con el artículo 73, fracción XXIX-G constitucional y de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

En esas disposiciones se establecen, además de las que corresponden a la autoridad federal y estatal, la responsabilidad de las autoridades locales en protección del equilibrio ecológico; la prevención de las causas que puedan generar desequilibrios ecológicos; así como garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; y la salvaguarda y uso de la biodiversidad.

Por eso, dichas facultades deberían ser ejercidas y estar orientadas a perseguir los principios ambientales antes mencionados. Por ejemplo, cuando el municipio formulara y ejecutara su programa de protección al ambiente, debería tomar en cuenta que el mismo no vulnere el derecho de las comunidades a aprovechar sustentablemente los recursos naturales y la biodiversidad.

Por lo anterior, el voto particular de los ministros Olga Sánchez Cordero y Juan Silva Meza fue contrario a lo resuelto por la mayoría del Tribunal en Pleno. Sostuvieron que tanto en la materia ambiental, como en la protección de las comunidades indígenas, el municipio actor sí contaba con interés legítimo, pues el reglamento impugnado, por su contenido material, sí podría afectar o entorpecer el ejercicio de las atribuciones del municipio actor en tales materias.⁵⁰

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ *Ibidem.*

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

En este primer capítulo vimos en qué consisten las tesis aisladas, las jurisprudencias y otros aspectos de la materia, para luego adentrarnos en los litigios que los pueblos indígenas sometieron a la SCJN en contra de la reforma constitucional indígena de 2001 y estudiamos dos controversias paradigmáticas que nos sirven de termómetro para medir una actitud cauta del Máximo Tribunal para recuperar tratados internacionales como el caso del Convenio 169 de la OIT, dirigido a proteger derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes. La Corte no recupera esos tratados sustentándose en el criterio de la supremacía constitucional frente a los tratados. Es parte del primer momento que venimos analizando de los cambios en los criterios de interpretación que irá modificando en la segunda década del siglo XXI.

CAPÍTULO 2

TESIS AISLADAS EN MATERIA INDÍGENA
DE 2001 A 2013

De 2001 a 2013, diversas instancias del PJJ emitieron dos docenas de tesis aisladas relacionadas con la cuestión indígena y unas cuantas tesis jurisprudenciales directas. Algunas otras jurisprudencias abordan la problemática indígena de manera indirecta, aunque su fuente de origen fue este tipo de reivindicaciones.

En este apartado revisaremos las tesis aisladas, las cuales hemos organizado en temas que ayudan a comprender mejor qué asuntos fueron llevados a los tribunales, antes de que la Corte asumiera una posición más avanzada respecto al impacto interno de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Esto fue una derivación de las reformas de junio de 2011 en materia de derechos humanos en diversos artículos, dentro de ellos el 1o. y los relacionados con la Ley de Amparo, en una primera instancia. Poco después con la resoluciones tomadas en relación al Expediente Varios 912/2010, para acatar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relacionada con el caso Radilla Pacheco, un guerrerense desaparecido durante los años de la guerra sucia en la década de los años setenta y ochenta, y la resolución de la Contradicción de Tesis 293/2011 sobre la situación que guardan los tratados internacionales en relación a la Constitución a partir del nuevo artículo 1o. constitucional.

I. LA REFORMA INDÍGENA Y EL JUICIO DE AMPARO

Derivada de las ejecutorias de un juicio de amparo promovido por la comunidad indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán, en contra de la reforma indígena de 2001, la Segunda Sala emitió la siguiente tesis aislada: LAS CO-

MUNIDADES INDÍGENAS CARECEN DE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN JUICIO DE AMPARO LA APLICACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2001.⁵¹

El argumento de la tesis establece que el interés jurídico para promover el juicio de amparo en contra de un proceso de reformas a la Constitución Federal, debe derivar directamente de los efectos que produzca en la esfera jurídica del quejoso la vigencia de los nuevos preceptos, al ser éstos los que pueden producirle un menoscabo.

En ese sentido, los ministros concluyeron que el juicio de garantías promovido por una comunidad indígena en contra la reforma constitucional indígena era improcedente, al no cumplirse el presupuesto de afectación a su interés. Se argumentó que en los artículos constitucionales reformados se prevé una serie de derechos a favor de la comunidad reclamante y de todas las comunidades y pueblos indígenas, como garantías mínimas que deben cumplirse. De la misma manera, se disponen acciones y obligaciones que deben ser realizadas por la Federación, los Estados y los Municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas, eliminar prácticas discriminatorias, asegurar la vigencia de sus derechos, promover su desarrollo integral y abatir las carencias y rezagos que padecen.

Por ello, lejos de perjudicar a los indígenas, los beneficia, por lo que el perjuicio relativo no puede derivar de la manera en que el órgano reformador de la Constitución decidió proteger a la población indígena. Esto es así, porque el constituyente estableció la posibilidad de adicionar o reformar la propia ley fundamental a través de las instituciones representativas de la voluntad de la nación mexicana, sin dar intervención directa al pueblo; esto es, no se prevé medio de defensa alguno para impugnar el contenido de una modificación constitucional, ya que ello atentaría contra el sistema establecido.

Asimismo, la falta de interés jurídico queda evidenciada con el hecho de que ante una hipotética sentencia que otorgara la protección constitucional contra el proceso de reforma en materia indígena, se ocasionarían perjuicios a la comunidad quejosa en vez de beneficios, ya que no le serían aplicables las nor-

⁵¹ Tesis: 2a. CXLI/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, núm. XVI, noviembre de 2002, p. 455.

mas constitucionales que establecen derechos en su favor, pues en atención al principio de relatividad que rige las sentencias de amparo, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción II, del código fundamental y 76 de la Ley de Amparo, sus efectos no podrían ser los de obligar al órgano reformador de la Constitución a reponer el proceso de reformas a la misma, porque con ello se darían efectos generales a la ejecutoria,⁵² en contravención al principio aludido.⁵³

II. DERECHOS INDÍGENAS Y LAS LEGISLATURAS LOCALES

Respecto de la relación entre derechos indígenas y legislaturas locales, existían hasta 2011 dos tesis aisladas.

a) La primera tesis menciona que el artículo 1o. de la Constitución (como estaba antes del 10 de junio de 2011) establecía que las garantías que otorga no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, de lo que deriva que ninguna ley secundaria puede limitar los derechos establecidos en ella.

Sin embargo, en la argumentación se sostiene que esas garantías sí son susceptibles de ser ampliadas por el legislador ordinario, en su reglamentación federal o local, al pormenorizar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia.

En consecuencia, se argumenta que los congresos locales, al legislar sobre la materia indígena y regular las instituciones relativas, en términos de lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución, deben hacerlo bajo el criterio de que los derechos que se otorgan en ella a la población indígena son derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados para imprimir las característi-

⁵² Hasta antes de las reformas del 6 de junio de 2011, el artículo 107 mandaba que las sentencias emitidas en el juicio de amparo serían siempre tales que se ocuparían de los individuos particulares a los que ampararía y protegería sobre el caso que versara la queja, sin hacer declaraciones generales respecto a la ley u acto que los motivare. Véase, *op. cit.*, *supra* nota 13, p. 145.

⁵³ Tesis: 2a. CXLI/2002, *op. cit.*, *supra* nota 51, p. 455.

cas propias que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de sus pueblos indígenas, siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos.⁵⁴

b) La segunda tesis aislada sostiene que las reformas en materia indígena a la Constitución, dejan a las entidades federativas la regulación jurídica relativa al reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que solo están sujetas a las definiciones y criterios generales que al respecto se establecen, a la estructuración legal de las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas de cada entidad, al postulado básico de unidad e indivisibilidad nacional y a que la autonomía se ejerza dentro del marco constitucional.

La tesis afirma, además, que el artículo 133 de la ley fundamental prevé el principio de supremacía constitucional mediante el cual las constituciones y leyes locales deben ser acordes con el ordenamiento supremo.

En ese tenor, los derechos establecidos en favor de los pueblos y comunidades indígenas, así como de los indígenas en lo individual, deben ser considerados como mínimos a garantizarse por las entidades federativas en la regulación y organización jurídica que al efecto realicen en sus constituciones y leyes respectivas.

Por esa razón, los derechos que en dichas jurisdicciones pudieran haber sido establecido con anterioridad a favor de los indígenas, no pueden considerarse limitados por los derechos consagrados en las normas constitucionales referidas. Estos últimos solo son derechos mínimos a satisfacer, a no ser que fueran contrarios a los postulados básicos de unidad e indivisibilidad nacional y de no sujeción al marco constitucional. En este último caso, serían contrarios, desde su origen y no en virtud de las reformas a la Carta Magna.⁵⁵

⁵⁴ Tesis: 2a. CXXXIX/2002, DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUEDEN SER AMPLIADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES DENTRO DEL MARCO DE AQUÉLLA, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, núm. XVI, noviembre de 2002, p. 446.

⁵⁵ Tesis: 2a. CXL/2002, DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LOS ESTABLECIDOS EN LAS LEGISLACIONES LOCALES EN FAVOR DE ELLOS NO FUE-

Sin embargo, al no obtener los votos requeridos para que pueda ser acumulables y en algún momento ser jurisprudencias, las dos tesis solo quedaron como criterios de orientación a los juzgadores. Pero de todas formas revisten utilidad para los pueblos indígenas, si éstos quisieran reclamar a los congresos de nueve entidades que aún no hacen concordantes sus constituciones con el mandato de las reformas al artículo 2o. y los transitorios de dicho decreto. Y para el caso de aquellas entidades que, si bien han hecho concordantes sus mandatos locales supremos, para avanzar más en materia legislativa indígena.

III. TERRITORIO, TIERRA Y RECURSOS NATURALES⁵⁶

En este tema se habían emitido tres tesis aisladas.

a) La primera tesis establece que uno de los aspectos de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas es la conservación y mejoramiento de su hábitat, la pre-

RON LIMITADOS POR LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN LA MATERIA, VIGENTES A PARTIR DEL QUINCE DE AGOSTO DE DOS MIL UNO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, núm. XVI, noviembre de 2002, p. 446.20.

⁵⁶ Existen dos tesis aisladas del año 1990 en las que se reconoce la personalidad jurídica de las comunidades agrarias indígenas, antes de que este reconocimiento se diera con la reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992.

La primera dispone que si a una comunidad indígena, se le pretende privar o afectar en sus bienes que de hecho guardan el estado comunal, debe respetársele su garantía de audiencia, en virtud de que el artículo 27 constitucional párrafo noveno fracción VII les reconoce a estas comunidades existencia jurídica.

En tanto que la segunda sostiene que el hecho de que esté pendiente de resolución judicial la titulación y reconocimiento de derechos comunales de una comunidad indígena, no quita a sus representantes su interés jurídico para defender en juicio actos de autoridades que tienden a privar total o parcialmente al poblado de sus tierras, aguas y bosques.

[TA]; 8a. Época; T. C. C.; *Semanario Judicial de la Federación*; t. VI, segunda parte-1, julio-diciembre de 1990; p. 106 y [TA]; 8a. Época; T. C. C.; *Semanario Judicial de la Federación*; t. VI, segunda parte-1, julio-diciembre de 1990; p. 106.

servación de la integridad de sus tierras y el derecho de acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que ocupan, salvo aquellos que correspondan a las áreas estratégicas.

Es decir, esta tesis consagra el principio territorial de los pueblos indígenas, al reconocer su unidad con los territorios que ocupan y su hábitat y, por tanto, el derecho a su explotación en la forma y modalidad de propiedad y tenencia de la tierra que libremente decidan dentro de los establecidos en la Constitución y las leyes de la materia. Al mismo tiempo el respeto a su derecho de decidir su forma interna de organización económica, para lo cual se establece la posibilidad de coordinación y asociación de las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, lo que desde luego debe hacerse en el marco constitucional que exige el respeto a derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad.⁵⁷

b) La Primera Sala ha emitido una resolución que llevó a una tesis aislada para saber cuáles son los límites de esta libre determinación en el caso de las posesiones agrarias.

Argumenta que el artículo 27, fracción VII, primer párrafo, de la Constitución prevé la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades agrarias, destinando la protección de la propiedad de la tierra, no solo para actividades productivas sino también para el asentamiento humano. Por eso, esos núcleos de población constituyen formas de organización interna establecidas por nuestro código supremo.

Por otra parte, si bien es cierto que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a decidir sus formas internas de organización social y económica, entre otras, también lo es que al decidir por el ejido o por la comunidad de bienes comunales, deben atender a lo que la ley fundamental señala en cuanto a su organización y funcionamiento.

Así, el penúltimo párrafo de la fracción VII del artículo 27 mencionado, señala que la asamblea general es el órgano supremo

⁵⁷ Tesis: 2a. CXXXVIII/2002, DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE EL PRINCIPIO TERRITORIAL DE SUS PUEBLOS Y EL DERECHO PREFERENTE DE LAS COMUNIDADES AL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES DE LOS LUGARES QUE OCUPAN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, núm. XVI, noviembre de 2002, p. 445.

del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley disponga, y que el comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

En esa virtud, se concluye que tanto la organización y funcionamiento de la asamblea general, como la elección del comisariado, son actividades que no forman parte del ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, ya que el referido precepto constitucional establece respecto de aquéllas una reserva legal, la cual debe atenderse, pues de lo contrario se correría el riesgo de quebrantar la unidad nacional, límite de aquel derecho.⁵⁸

c) Pero existe otra tesis aislada, que parece contrariar a la anterior. Ésta fue emitida en 2012 como resultado de una resolución en el Primer Tribunal Colegiado de del Décimo Primer Circuito en Materia Administrativa y del Trabajo y está relacionada con las prácticas de herencia de parcelas en los pueblos indígenas.

Esa tesis dispone que, si la acción de nulidad de testamento agrario la ejerce una persona que asevera pertenecer a la clase campesina indígena, el tribunal de la materia debe observar el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución, el cual prevé como garantía social el reconocimiento del derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.

Por eso, al resolver, queda obligado a tomar en cuenta las costumbres y especificidades culturales que rijan en el poblado correspondiente.

Lo anterior es así, aun cuando el artículo 17 de la Ley Agraria otorga al ejidatario la facultad de designar a quien deba suceder-

⁵⁸ Tesis 1a. XVII/2010, EJIDOS Y COMUNIDADES AGRARIAS. AL CONSTITUIR FORMAS DE ORGANIZACIÓN INTERNA ESTABLECIDAS CONSTITUCIONALMENTE, EL FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA GENERAL, ASÍ COMO LA ELECCIÓN DEL COMISARIADO, SON ACTIVIDADES QUE NO FORMAN PARTE DEL EJERCICIO DEL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, núm. XXXI, febrero de 2010, p. 115.

le en sus derechos agrarios sobre la parcela y en los demás inherentes a esa calidad, pues ello no exime al órgano jurisdiccional competente de analizar los aspectos indicados, acorde con el principio de supremacía constitucional, que excluye la posibilidad de que leyes de jerarquía inferior reduzcan el ámbito de los mandamientos constitucionales.

Es por ello que debe solicitar la información relativa a las autoridades internas del ejido o a quien lo considere. Además, debe atender los ámbitos temporal y material de validez de las normas —de las leyes suprema y secundaria—, distinguiendo los momentos de aplicación de una y otra en la decisión de la contienda agraria, lo que implica un tratamiento distinto.

Concluye la tesis con que no es jurídico resolver el asunto aplicando la norma anterior sin considerar la posterior, sobre todo cuando reformas como la señalada, tienen vocación de cobrar vigencia una vez publicadas en el medio oficial de difusión, acorde con el principio de eficacia inmediata, que vincula a todos los operadores jurídicos a acatarlas. De no ser así, quedaría al arbitrio de las autoridades aplicar una ley, pese a que se modificara el régimen constitucional al que pertenezca.⁵⁹

IV. AUTORIDADES, CARGOS COMUNITARIOS Y AUTOADSCRIPCIÓN

a) A partir de un amparo en revisión del Primer Tribunal Colegiado de Circuito, del Décimo Tercer Distrito, se emitió una tesis aislada relacionada con la validez de las autoridades comunitarias y el juicio de amparo, en los siguientes términos: Primero: La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado autoridad para efectos del juicio de amparo a quien dentro de una relación de supra a subordinación emita actos unilate-

⁵⁹Tesis: XI.1a.A.T. 64 A (9a.), NULIDAD DE TESTAMENTO AGRARIO. SI LA ACCIÓN RELATIVA LA EJERCE UNA PERSONA QUE ASEVERA PERTENECER A LA CLASE CAMPESINA INDÍGENA, EL TRIBUNAL DE LA MATERIA, AL RESOLVER, DEBE TOMAR EN CUENTA LAS COSTUMBRES Y ESPECIFICIDADES CULTURALES QUE RIJAN EN EL POBLADO CORRESPONDIENTE, ASÍ COMO ATENDER LOS ÁMBITOS TEMPORAL Y MATERIAL DE VALIDEZ DE LAS NORMAS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, libro VI, marzo de 2012, t. 2, p. 1268.

rales con los que pueda crear, modificar o extinguir, por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales, ni de precisar del consenso de la voluntad del afectado.

Por otro lado, el artículo 2o., apartado A, fracción II, de nuestro ordenamiento supremo, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a decidir su organización interna aplicando sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos. Es decir, de acuerdo con sus usos y costumbres. Asimismo, el artículo 3o., fracción X, de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, define como “autoridades comunitarias” a aquellas que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como tales con base en sus sistemas normativos internos, los cuales pueden o no coincidir con las municipales.⁶⁰ Por eso, las “autoridades comunitarias” regidas por el sistema de usos y costumbres de los pueblos indígenas de la mencionada entidad federativa, como es el caso de una asamblea de ciudadanos, pueden emitir actos que afecten la esfera jurídica de los gobernados y, por ello, deben ser consideradas autoridades para efectos del juicio de amparo.⁶¹

b) Del mismo amparo en revisión, surgió otra tesis relacionada. Establece que si bien es cierto que el artículo 2o., apartado A, fracción II, de la Constitución reconoce el derecho de los pueblos indígenas de aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, es decir, de acuerdo con sus usos y costumbres; también lo es que el propio precepto limita esa prerrogativa a la sujeción a los principios generales del máximo ordenamiento, y al respeto, entre otros aspectos, de las garantías individuales y de los derechos humanos.

⁶⁰Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, p. 2. Disponible en <http://www.congresoaxaca.gob.mx/lxi/info/legislacion/028.pdf>

⁶¹Tesis: XIII.1o.34.A, AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON LAS AUTORIDADES COMUNITARIAS RECONOCIDAS POR EL ARTÍCULO 3O., FRACCIÓN X, DE LA LEY DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE OAXACA, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, núm. XVI, marzo de 2008, p. 1735.

En ese sentido, el nombramiento otorgado por una autoridad indígena regida por usos y costumbres, como puede ser una asamblea de ciudadanos, regulada por el artículo 3o., fracción X, de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, para que un gobernado desempeñe un servicio público, sin su consentimiento y sin retribución alguna, constituye un acto violatorio en sí mismo de la garantía prevista en el artículo 5o. de la Constitución federal.⁶²

c) La tercera tesis en este tema, establece el ámbito subjetivo de aplicación del artículo 2o. constitucional, en materia de acceso pleno a la justicia y la autoadscripción como criterio para saber quién es o no indígena.

Los juzgadores tienen dificultades al intentar determinar quiénes son las “personas indígenas” o los “pueblos y comunidades indígenas” a quienes aplican las previsiones del numeral citado. Los anteriores conceptos, de sustrato originalmente antropológico y sociológico, deben adquirir un significado específicamente jurídico, cuya concreción viene dificultada por la intensa carga emotiva —tradicionalmente negativa y solo recientemente transformada en algún grado— que gravita sobre ellos.

La arquitectura del artículo 2o. de la Constitución prevé que exista un desarrollo normativo mediante el cual el legislador ordinario concrete los conceptos, derechos y directrices que contiene. Pero mientras este desarrollo no exista, o exista solo parcialmente, los tribunales de justicia se ven a menudo confrontados directamente con la tarea de delimitar esas categorías de destinatarios, en cumplimiento de su deber de atenerse a la fuerza vinculante y a la aplicabilidad directa de muchas de ellas.

En cumplimiento de esa tarea deben tomar en consideración que el texto constitucional reconoce, en primer lugar, la importancia de la articulación (total o parcial) de las personas en torno a instituciones sociales, económicas, culturales y políticas

⁶² Tesis: XIII.1o.35.A, AUTORIDADES INDÍGENAS REGIDAS POR USOS Y COSTUMBRES. EL NOMBRAMIENTO QUE OTORGAN PARA QUE UN GOBERNADO DESEMPEÑE UN SERVICIO PÚBLICO, SIN SU CONSENTIMIENTO Y SIN REMUNERACIÓN ALGUNA, ES UN ACTO VIOLATORIO EN SÍ MISMO DE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 5O. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, núm. XVI, marzo de 2008, p. 1735.

(en el caso de los pueblos indígenas), así como de la identificabilidad de algún tipo de unidad social, económica y cultural en torno a un territorio y a ciertos usos y costumbres (en el caso de las comunidades indígenas). Asimismo, la Constitución —siguiendo en este punto al convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo— no encierra ambigüedad alguna en torno al imperativo de tomar la autoconciencia o la autoadscripción como criterio determinante al señalar que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”.⁶³

Por tanto, en ausencia de previsiones específicas que regulen el modo en que debe manifestarse esta conciencia, será indígena, y sujeta de los derechos motivo de la reforma constitucional, aquella persona que se autoadscriba y auto reconozca como indígena, que asuma como propios los rasgos sociales y las pautas culturales que caracterizan a los miembros de los pueblos indígenas.

La apreciación de si existe o no existe una autoadscripción indígena en un caso concreto debe descansar en una consideración completa del caso, basada en constancias y actuaciones. Debe realizarse con una actitud orientada a favorecer la eficacia de los derechos de las personas, sobre todo en casos penales y en aquellos que *prima facie* parecen involucrar a grupos estructuralmente desaventajados.⁶⁴

V. LÍMITE CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN

a) La Primera Sala de la SCJN emitió una tesis aislada, a partir de un expediente de controversia constitucional promovida por

⁶³ Segundo párrafo del artículo 2o. constitucional. Véase, *op. cit.*, *supra* nota 13, pp. 22-26.

⁶⁴ Tesis: 1a. CCXII/2009, PERSONAS INDÍGENAS. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 20. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. AUTOADSCRIPCIÓN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, núm. XXX, diciembre de 2009, p. 291. Resalta la utilización en la argumentación de contenidos del Convenio 169 de la OIT.

el municipio de Santiago Yaveo, Choapan, relacionada con el tema de la libre determinación y la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, interpretando el artículo 2o. constitucional Apartado A, fracciones III y VII.

De acuerdo con el citado precepto constitucional la nación mexicana es única e indivisible y tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, los cuales deben reconocerse en las constituciones y leyes de las entidades federativas.

Asimismo, de esta disposición constitucional se advierte que aquéllos gozan de libre determinación y autonomía para elegir: a) de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno (fracción III); y, b) en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, lo cual, también debe reconocerse y regularse por las constituciones y leyes de las entidades federativas, con el propósito de fortalecer la participación y representación política conforme con sus tradiciones y normas internas (fracción VII).

Por tanto, la observancia al artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución, garantiza la libre determinación y autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas.⁶⁵

b) Una segunda tesis aislada de la misma sala, interpreta hasta dónde llega el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas establecido en el artículo 2o. constitucional.

El inciso A, fracción I, de la enumeración citada, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Sin embargo, tal derecho no es absoluto, pues el propio precepto, en su quinto párrafo, lo acota al señalar que éste se ejer-

⁶⁵Tesis: 1a. CXII/2010, LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 2O., APARTADO A, FRACCIONES III Y VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, núm. XXXII, noviembre de 2010, p. 1214.

cerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

Además, el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no implica una disminución a la soberanía nacional y menos aún, la creación de un Estado dentro del Estado mexicano, ya que tal derecho debe ser acorde con los artículos 40 y 41 de la carta magna y con la iniciativa de reformas al artículo 2o. constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001.

Esto es, el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, no implica su independencia política ni su soberanía, sino solo la posibilidad de elegir libremente su situación dentro del Estado mexicano, que no conduce a su disolución, sino al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar su suerte, siempre y cuando se preserve la unidad nacional.⁶⁶

VI. DERECHO A LA CONSULTA

Aunque para 2018 existen cinco tesis aisladas relacionadas con el derecho a la consulta. La primera tesis sobre este derecho, se derivó de la sentencia relativa a un amparo en revisión 781/2011 de la Primer Sala. La tesis expone lo siguiente de manera sintética.

El artículo 2o., apartado B, fracciones I y IX, de la Constitución establece, entre otras cuestiones, la obligación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno de impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, con la participación de las comunidades indígenas y el derecho de éstas a ser consultadas en la elaboración de los Planes de Desarrollo, nacional, estatales y municipales.

Por otra parte, en el artículo segundo transitorio del Decreto 409/96 I.P.O., mediante el cual se autorizó al ejecutivo del Es-

⁶⁶Tesis: 1a. XVI/2010, DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, núm. XXXI, febrero de 2010, p. 114.

tado de Chihuahua para firmar el Convenio de Fideicomiso “Barrancas del Cobre”, se estableció como condición de validez de la referida autorización la creación, de un Consejo Consultivo Regional dentro del que debería darse participación, entre otros, a las comunidades indígenas de su zona de influencia.

En ese sentido, la omisión de dichas autoridades de crear el referido consejo viola el principio de legalidad establecido en el artículo 16 constitucional y los de participación y consulta reconocidos a favor de las comunidades indígenas en el artículo 2o. de la Constitución General de la República.⁶⁷

VII. ACCESO DE LOS INDÍGENAS A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO Y DERECHOS CULTURALES Y LINGÜÍSTICOS

La mayoría de tesis aisladas que se han emitido desde la reforma indígena versan sobre este tema. Presentamos aquí una docena de ellas de manera sintética, la última fue publicada en el mes de marzo de 2012.

a) Las dos primeras tesis aisladas, emitidas por la Primera Sala, resultan de un amparo directo en revisión que sostenía que los Códigos Penal y de Procedimientos Penales para el Distrito Federal violaba el derecho de los indígenas a la jurisdicción del Estado.

Las tesis mencionan que el artículo 2o. de nuestro ordenamiento supremo, se establece por una parte, la garantía de que los pueblos y comunidades indígenas tendrán sus propios sistemas normativos en la regulación de sus conflictos internos y, por la otra, que en el acceso a la jurisdicción estatal deberán ser tomadas en cuenta las costumbres y especificidades culturales de las etnias indígenas y el derecho de ser asistidos en los juicios

⁶⁷ Tesis: 2a. XXXIII/2012 (10a.), COMUNIDADES INDÍGENAS. LA OMI- SIÓN DE CREAR EL CONSEJO CONSULTIVO REGIONAL A QUE SE REFIERE EL DECRETO 409/96 I. P. O., PUBLICADO EN EL *PERIÓDICO OFICIAL DE CHIHUAHUA* EL 1 DE ENERO DE 1997, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGA- LIDAD Y LOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA RECONOCIDOS EN FAVOR DE AQUÉLLAS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, libro VIII, mayo de 2012, t. 2, p. 1347.

y procedimientos, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y su cultura.

También reconoce que esos derechos son respetados en el Código de Procedimientos Penales del D. F. que estaba siendo impugnado, pues en él se establecen diversas formalidades que deben cumplirse a favor de dichas etnias, dentro de ellos los siguientes:

Que en los procesos penales instruidos en contra de un indígena, se debe tomar en cuenta el grupo étnico al que pertenezca (artículo 72, fracción II); se procurará allegarse dictámenes periciales a fin de que el juzgador ahonde en el conocimiento de su personalidad y capte su diferencia cultural respecto a la cultura media nacional (art. 165 bis); podrán fungir como peritos prácticos, personas que pertenezcan al grupo étnico indígena (art. 171); cuando el inculpado no hable o no entienda suficientemente el castellano, se le designará un traductor que le hará saber los derechos respectivos (art. 269, fracción IV); los servidores públicos asentarán en el acta respectiva, todas las observaciones que acerca del carácter del probable responsable hubieren recogido, ya sea en el momento de cometer el delito, ya durante la detención, o bien durante la práctica de las diligencias en que hubieren intervenido, incluyendo el grupo étnico indígena al que pertenecen (art. 285); en la declaración preparatoria deberá incluirse, el grupo indígena al que pertenezca el inculpado, y si habla y entiende suficientemente el idioma castellano (art. 290); y durante la instrucción, el tribunal que conozca del proceso deberá tomar en cuenta, entre otras cosas, la pertenencia del inculpado a un grupo indígena y las prácticas o características que como miembro de dicho grupo pueda tener (art. 296 bis).

Por su parte, los impugnados artículos 293, 298 y 315 del Código Penal para el Distrito Federal (abrogado), definen el tipo penal del delito de lesiones que pongan en peligro la vida, y prevén la pena de prisión que habrá de imponerse a quien cometa tal ilícito, así como sus agravantes.

Ahora bien, del estudio comparativo de ambos cuerpos normativos,⁶⁸ dice la tesis, se advierte que los preceptos impugnados no transgreden los principios que contiene el artículo 2o. del

⁶⁸ Se refiere a los códigos Penal y de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

órgano supremo, pues no regulan una conducta que dé lugar a conflictos que deban ser resueltos internamente por los pueblos o comunidades indígenas, conforme sus propios sistemas normativos, ya que prevén el delito de lesiones que ponen en peligro la vida.

La anterior figura delictiva que es reprochable a todas las personas con capacidad legal, incluidos los indígenas, pues sería constitucionalmente inaceptable el hecho de permitir que se infieran lesiones a las personas, aun cuando dicha práctica forme parte de sus usos y costumbres, además de que el tipo penal mencionado tutela el bien jurídico consistente en la integridad física de las personas, lo que debe ser reprochable a todo aquel que cometa dicho ilícito, a fin de inhibirlo.⁶⁹

Por tanto, si los mencionados requisitos contenidos en los preceptos legales combatidos, tienden a garantizar que los indígenas no queden en estado de indefensión en los procesos penales instruidos en su contra, esto refleja que son acordes con la garantía de acceso a la justicia mencionada.⁷⁰

b) Hay una tesis del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito que establece que por el hecho de ser indígena y de que se tomen en cuenta sus especificidades culturales no se pueda alegar inculpabilidad de un delito.

La tesis afirma que la sociedad mexicana cuenta con una evolución y nivel sociocultural suficiente para que cualquiera de sus miembros, con excepción de quienes se encuentren en estado de inimputabilidad, generalmente y salvo prueba en contra-

⁶⁹Tesis: 1a. XXXIX/2003, DERECHOS DE LOS INDÍGENAS EN MATERIA DE ACCESO A LA JUSTICIA. LOS OTORGADOS POR VIRTUD DE LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, VIGENTES A PARTIR DEL QUINCE DE AGOSTO DE DOS MIL UNO, NO SON VULNERADOS POR LOS ARTÍCULOS 293, 298 Y 315, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL (ABROGADO), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, núm. XVIII, agosto de 2003, p. 229.

⁷⁰Tesis: 1a. XXXVIII/2003, DERECHOS DE LOS INDÍGENAS EN MATERIA DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN ESTATAL. NO SE VIOLAN CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 72, 165 BIS, 171, 183, 269, FRACCIÓN IV, 285, 285 BIS, 290, 296 BIS, 314 Y 426, TODOS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, núm. XVIII, agosto de 2003, p. 228.

rio, entiendan, comprendan o tengan conocimiento o noción que las actividades relacionadas con el narcotráfico están prohibidas y su realización constituye delito o es una conducta socialmente reprochable, y es esa conciencia de ilicitud o incorrección del comportamiento, meramente genérica, elemental o de noción, lo que se configura como elemento de culpabilidad sin que sea factible la pretensión de que ese conocimiento tuviese que ser técnico o especializado desde un punto de vista jurídico.

En tal virtud, ni la pertenencia a un determinado grupo étnico o el bajo nivel de escolaridad son causas suficientes, por sí solas, para pretender acreditar un error de prohibición (directo o indirecto) como causa de inculpabilidad y, por consiguiente, de exclusión del delito.

Por tanto, ese potencial estado de desconocimiento absoluto y extremo, obviamente de excepción, capaz de eliminar el juicio de reproche, debe ser objeto de ser demostrado, precisamente bajo el principio lógico conforme con el cual lo ordinario se presume y lo excepcional se demuestra.⁷¹

c) En este inciso resumimos cuatro tesis aisladas en el tema de justicia y derechos culturales y lingüísticos de la Primera Sala.

La primera tesis establece los derechos mínimos que debe recibir un inculpado indígena en los términos siguientes:

Para garantizar el acceso pleno de los indígenas a la jurisdicción del Estado, la Constitución y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo coinciden en que los pueblos, comunidades e individuos indígenas tienen los siguientes derechos: en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, deberán tomarse en cuenta sus costumbres y especificidades culturales; ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura para comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales; cumplir sentencias en los centros de readaptación más cercanos a sus comunidades; cuando se les impongan

⁷¹ Tesis: II.2o.P.151P, ERROR DE PROHIBICIÓN. LA PERTENENCIA A UN DETERMINADO GRUPO ÉTNICO O EL BAJO NIVEL ESCOLAR NO SON SUFICIENTES POR SÍ MISMOS PARA ACREDITAR AQUÉL COMO CAUSA DE INculpABILIDAD Y, POR CONSIGUIENTE, DE EXCLUSIÓN DEL DELITO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, núm. XX, diciembre de 2004, p. 1342.

sanciones penales, deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales; darse preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento; iniciar procedimientos legales, sea personalmente o por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de sus derechos; ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes en igualdad de condiciones.⁷²

La segunda tesis aislada de este inciso dispone que los pueblos y las comunidades indígenas tengan el derecho al pleno acceso a la jurisdicción del Estado y que, para garantizarlo, en todos los juicios y procedimientos de que sean parte, individual o colectivamente, deberán tomarse en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución.

Sin embargo, ello no los excluye del ámbito de cobertura de las normas penales, pues los jueces penales deben determinar si las personas indígenas procesadas merecen ser castigadas por haber incurrido en las conductas típicas y punibles consignadas en la legislación penal aplicable (determinar hasta qué punto pueden imputárseles conductas típicas, en qué modalidad, dolosa o no dolosa, o bajo qué condiciones de exigibilidad, por ejemplo). El órgano jurisdiccional deberá aplicar estas normas de modo congruente con lo establecido en el artículo 2o. de nuestro precepto máximo.

Por ello, cuando quedan satisfechos los requisitos para que al inculpado se le reconozca la condición de persona indígena dentro del procedimiento, el juzgador debe indagar cuáles son las costumbres y especificidades de la comunidad a la que se vincula que han podido influir en el desarrollo de los hechos enjuiciados, la materialización de los elementos objetivos o subjetivos del tipo, los aspectos de los que depende la culpabilidad del acusado, etcétera. Deberá tomar en cuenta, en otras palabras, tanto las diferentes normas de fuente estatal aplicables

⁷²Tesis: 1a.CXCVII/2009, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, núm. XXX, noviembre de 2009, p. 408. Esta tesis fue aprobada por mayoría de cuatro votos en la Primera Sala, por lo que era acumulable en el futuro. Destaca de ella que su argumento se sustenta en el Convenio 169 de la OIT.

como las específicas que puedan existir en la comunidad cultural del procesado con relevancia en el caso.

Además, durante el proceso deberá desplegar su función jurisdiccional tomando en consideración que la Constitución obliga a los órganos jurisdiccionales estatales a garantizar el pleno acceso a la jurisdicción y el pleno disfrute de los derechos y garantías de todos los ciudadanos, incluidos aquellos que, por pertenecer a categorías tradicionalmente desaventajadas, son objeto de especial mención en el texto constitucional.⁷³

La tercera tesis aislada de este inciso dice lo siguiente:

La reforma al artículo 2o. de la Constitución, tuvo entre sus finalidades dentro de otras, garantizar a los indígenas el acceso pleno a la jurisdicción estatal. El objetivo general de esto último era poner fin a la discriminación y marginación sufridas tradicionalmente por la población indígena también en el ámbito jurisdiccional (cuyos efectos pueden ser muy graves cuando se acude al mismo para denunciar violaciones de derechos fundamentales) y establecer medios efectivos para superar las diferencias impuestas por el propio ordenamiento jurídico estatal.

Por ello la fracción VIII del apartado A del artículo citado antes insta claramente a todos los juzgadores del país a desplegar su función jurisdiccional teniendo en cuenta sus costumbres y especificidades culturales en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, dentro del respeto a los preceptos constitucionales. Se trata de un imperativo superior, no algo que las autoridades jurisdiccionales tienen la mera opción o permisión de hacer si y solo si (además) en el caso concreto el acusado las logra probar de modo fehaciente en el proceso.

La Constitución es clara: en los juicios y procedimientos de que sean parte personas o colectivos indígenas, los juzgadores deben partir de la premisa de que estas especificidades —que exigirán dar acogida a normas y prácticas especiales, no necesariamente iguales a las de fuente estatal ordinaria, en una amplia variedad de ámbitos— pueden existir en el caso concreto y evaluar, cuando efectivamente existan, si han influido

⁷³ Tesis: 1a.CCXI/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, núm. XXX, diciembre de 2009, p. 290.

en la comisión de los hechos enjuiciados o en los elementos determinantes de la responsabilidad del encausado.⁷⁴

La última tesis en materia de acceso pleno a la justicia de los indígenas emitida por la Primera Sala de este inciso amplía los conceptos.

La previsión constitucional que obliga a tener en cuenta las costumbres y especificidades culturales de las personas indígenas en los juicios y procedimientos de que sean parte no solamente resulta aplicable a quienes hablan una lengua indígena y además de ello no entienden ni hablan español.

Por el contrario, la persona indígena cuyos derechos tutela el código supremo es paradigmáticamente la persona multilingüe, que tiene derecho a obtener del Estado tanto el apoyo necesario para poder vivir plenamente en su lengua materna como el necesario para acceder a una comunidad política más amplia mediante el conocimiento del español.

Definir lo “indígena” a partir del criterio de la competencia monolingüe en lengua indígena sería incompatible con la garantía de derechos constitucionales como el de recibir una educación adecuada o gozar de lo esencial para incorporarse igualitariamente al sistema productivo. Tan incompatibles con la Constitución son las políticas que buscaban su asimilación, que perseguían la desaparición de las lenguas indígenas, desconocían el derecho de las personas a transmitir las y usarlas privada y públicamente (y convertían la condición de hablante de lengua indígena en un *locus* permanente de discriminación y subordinación), como lo sería ahora establecer una política que condicionara el mantenimiento de la condición de ser o sentirse persona indígena al hecho de no conocer el español.

A nivel individual, ello implicaría condenar a las personas indígenas a la desventaja que la totalidad de las previsiones del artículo 2o. constitucional está centralmente destinada a erradicar. A nivel colectivo dejaría sin ámbito de aplicación a todas las disposiciones que se refieren a comunidades y pueblos indígenas (que no son monolingües) y convertiría el artículo 2o. en

⁷⁴ Tesis: 1^a. CCX/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, núm. XXX, diciembre de 2009, p. 290.

un mero ejercicio expresivo, sin potencial jurídico de transformación social.⁷⁵

d) Siguiendo con mayor amplitud la interpretación los derechos de los indígenas en los procesos judiciales, viene otra tesis que completa la anterior.

Afirma que, en algunas de sus resoluciones, la SCJN ha reconocido que el grado de competencia en lengua española es relevante para determinar el alcance de la previsión según la cual las personas indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidas por intérpretes y defensores que conozcan su lengua y cultura. Esto es entendible dada la necesidad de racionalizar el uso de los recursos en el sistema de administración de justicia y armonizar en un escenario muy concreto las funciones y necesidades de todos los intervinientes en juicio.

Sin embargo, los derechos que la Constitución adjunta a la condición de ser una persona indígena son variados: algunos tienen un contenido lingüístico específico, pero la mayoría carecen de él y respecto de ellos deben aplicarse los criterios generales que derivan del artículo 2o., que apelan a la articulación (total o parcial) de las personas en torno a instituciones sociales, económicas, culturales y políticas propias (en el caso de los pueblos indígenas), a identificar algún tipo de unidad social, económica y cultural en torno a un territorio y a ciertos usos y costumbres (en el caso de las comunidades indígenas), así como utilizar el criterio de la autoadscripción.

Los anteriores elementos en modo alguno permiten definir lo indígena sobre la base de la competencia monolingüe en lengua indígena. El derecho a que se tomen en consideración las costumbres y especificidades propias de los indígenas en los juicios y procedimientos de que sean parte no es un derecho de contenido lingüístico, ni es por tanto un derecho cuyos titulares puedan delimitarse con los criterios usados por la Primera Sala para efectos del ejercicio de un derecho completamente distinto.⁷⁶

e) Otra tesis aislada también, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito sobre un asunto en Chia-

⁷⁵ Tesis: 1a. CCVIII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, núm. XXX, diciembre de 2009, p. 293.

⁷⁶ Tesis: 1a. CCIX/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, núm. XXX, diciembre de 2009, p. 293.

pas, dispone que la omisión de la autoridad para verificar que los peritos prácticos designados para fungir como traductores de inculcados indígenas, conozcan las costumbres y el idioma del asistido, origina que la diligencia carezca de valor probatorio.

La tesis afirma que el artículo 174 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chiapas refiere que los peritos deberán tener título oficial en la ciencia o arte que corresponda, siempre que la profesión o arte esté reglamentada, en caso contrario, puede designarse a un perito práctico, y en el supuesto de que el inculcado pertenezca a un grupo étnico indígena podrá fungir como perito práctico la persona que pertenezca a esa misma etnia indígena.

En correlación con dicho numeral, el artículo 2o. constitucional establece que en el acceso a la jurisdicción estatal deberán ser tomadas en cuenta las costumbres y especificidades culturales de las etnias indígenas y el derecho de ser asistidos en los juicios y procedimientos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. Por tanto, cuando por las circunstancias del caso el Juez o el Ministerio Público designe a un perito práctico para que sirva de traductor en la diligencia en que comparezca un inculcado que no sepa o no tenga dominio sobre el idioma español, la autoridad ministerial o judicial, según el caso, deberá tomar las medidas pertinentes para cerciorarse de que el perito práctico conoce las costumbres y especificidades del asistido, y que a la vez entiende bien el idioma español. Ello puede obtenerse de un interrogatorio con la correspondiente toma de protesta para que se conduzca con verdad y traducir fielmente las preguntas y respuestas que deben transmitirse, como lo exige el dispositivo 186 del ordenamiento procesal penal de la entidad. Todo ello con la finalidad de cumplir con la garantía constitucional contenida en el mencionado artículo 2o. de la Constitución. En caso contrario, la diligencia correspondiente carece de valor probatorio.⁷⁷

f) Tesis sobre la defensa adecuada de indígenas monolingües del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito sobre un caso de Oaxaca.

⁷⁷ Tesis: XX.2o.99P *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, núm. XXXII, octubre de 2010, p. 3218.

El Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, estableció que: en términos del artículo 2o., apartado A, fracción VIII, primer párrafo, último supuesto, de la Carta Magna, en relación con los numerales 32, primer párrafo, de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas y 146, primer párrafo, del Código de Procedimientos Penales, ambos para el Estado de Oaxaca, constituye una garantía constitucional de toda persona indígena monolingüe, contar en todo tiempo con un intérprete y defensor que conozca su lengua y cultura en todos los juicios y procedimientos en que sea parte, pues al comunicarse exclusivamente en su lengua originaria, obviamente desconoce la trascendencia jurídica del hecho que se le atribuye. De ahí la necesidad de que su defensor cuente con los conocimientos idóneos para explicarle la diferencia entre su cultura y la existente fuera de su área de desarrollo y convivencia diaria.

Por consiguiente, si desde su declaración preparatoria no se nombra para la persona indígena monolingüe, un intérprete y un defensor que conozcan su lengua y cultura para que lo asistan durante todo el tiempo de la tramitación del proceso penal, se viola en su perjuicio aquella norma constitucional, actualizándose también las infracciones al procedimiento previstas en el artículo 160, fracciones II y IV, de la Ley de Amparo, concernientes al nombramiento de defensor y a la práctica de diligencias en forma distinta a la prevenida por la ley, lo que trae como consecuencia la reposición del procedimiento penal.⁷⁸

g) Tesis sobre indígenas o extranjeros detenidos y su dominio del español sobre un amparo en revisión de Puebla.

Mediante otra tesis, se establece que, en el caso de indígenas y extranjeros procesados, su capacidad de hablar castellano debe ser tal que puedan desahogar las diligencias sin desventaja alguna.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, estableció que de conformidad con la fracción IV del artículo 70 del Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social para el Estado de Puebla, cuando un indígena o un extranjero detenido no hablen o no entiendan suficientemente

⁷⁸ Tesis: XIII.P.A.22.P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, núm. XXXIII, enero de 2011, p. 3175.

el castellano, se les designará un intérprete que les hará saber sus derechos.

Ahora bien, si se atiende al análisis semántico de la palabra “suficientemente”, que tiene la connotación de “bastante para lo que se necesita”, sin mayor esfuerzo interpretativo puede considerarse que para que el extranjero o indígena detenido no requiera de la asistencia de un intérprete, su capacidad para hablar el castellano debe ser tal que le permita afrontar la diligencia sin alguna desventaja. Es decir, con plena conciencia de las imputaciones efectuadas en su contra, así como de los derechos que la propia ley le otorga, a fin de que el mensaje que pretenda transmitir en el acto de comunicación en que se recibe su declaración resulte puntual y certero, a la luz del principio de defensa adecuada y del derecho a la no autoincriminación.

Esto se resolvió así, en concordancia con el principio 14 del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, emitido por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, ubicado entre las fuentes válidas de interpretación que doctrinalmente se denominan “ley suave” (*soft law*, en inglés).⁷⁹

El instrumento internacional anterior, al establecer que toda persona que no comprenda o no hable adecuadamente el idioma empleado por las autoridades responsables del arresto, detención o prisión, tendrá derecho, entre otras cosas, a contar con la asistencia gratuita si fuese necesario, de un intérprete en las actuaciones judiciales posteriores a su arresto, confirma entonces la relevancia que para los efectos de la detención de una persona tiene el que ésta no solo comprenda, sino también que hable “adecuadamente” el castellano.⁸⁰

h) Tesis que dispone que los indígenas deben saber, en su propia lengua, que pueden contar con defensor que la hable.

⁷⁹Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, adoptado en Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988, en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/detencion.htm>

⁸⁰Tesis: VI.2o.P.142P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, núm. XXXIII, marzo de 2011, p. 2358. Resalta que en la argumentación se recurra a un documento internacional.

Ésta fue emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de La Octava Región.

Para asegurar la defensa adecuada, se dispone de una tesis que mandata a que el juez de la causa debe hacer del conocimiento del indígena procesado que tiene derecho, si así lo desea de nombrar un defensor que conozca su lengua y cultura.

Para proteger la garantía de los indígenas de México el acceso pleno a la jurisdicción estatal a través de una adecuada defensa, es necesario que la labor del defensor sea eficaz, pues aquélla no puede concebirse como un mero requisito formal, sino que debe entenderse en el sentido de permitir su implementación real para tener oportunidades de descargo que, básicamente, permitan al imputado una efectiva participación en el proceso.

En esos términos, cuando el inculpado sea una persona indígena, además de los derechos reconocidos por el artículo 20, apartado A, de nuestra Carta Magna, el Juez de la causa debe hacer de su conocimiento, a través de un intérprete que conozca su lengua y cultura, del diverso derecho que tiene a nombrar, si así lo desea, a un defensor que también tenga conocimiento de su lengua y cultura, asegurándose con todos los medios legales a su alcance que se satisfacen tales circunstancias.

Lo anterior es así, toda vez que la garantía de defensa adecuada contenida en el artículo 20, apartado A, fracción IX, de la Constitución Federal (en su texto anterior a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008) entrañaba también el diverso derecho contenido en el citado artículo 20.⁸¹

Hasta aquí termina este apartado que vertió las tesis aisladas que emitiera la Corte en favor de los pueblos indígenas, sin decidirse a emitir jurisprudencias a su favor hasta que vino la reforma constitucional de 2011 y los casos del Expediente Varios 912/2010, abordado el 14 de julio de 2011 y la Contradicción de Tesis 293/2011 resuelta el 3 de septiembre de 2013.

⁸¹ Tesis: XXVII.1o. (VIII Región) 6P (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, libro V, febrero de 2012, t. 3, p. 2275.

VIII. A MANERA DE CONCLUSIÓN

En este segundo capítulo revisamos más de 20 tesis aisladas sobre diversos temas que la Corte consideró de importancia para fijar todavía no jurisprudencia a favor de los pueblos indígenas, pero sí criterios orientadores para los impartidores de justicia que les permitieran asumir una posición más abierta a favor de los reclamos de las comunidades asediadas por gobiernos estatales o empresas que buscaban desarrollar proyectos de desarrollo en sus territorios, como ejemplo de alguna de ellas. Destacan las tesis relacionadas con la defensa de presos y procesados de origen indígena, a partir de sus derechos lingüísticos y culturales, lo que muestra el interés del juzgador de empezar a aplicar el artículo 2o. constitucional en materia de acceso a la justicia de este sector vulnerable de la sociedad, sobre todo el caso de las personas en reclusión. Todo ello asociado al derecho a consulta previa e informada, cuya primera tesis aislada aparece en este contexto, y otros aspectos relevantes de su interpretación del artículo 2o. de nuestro máximo ordenamiento.

CAPÍTULO 3

SEGUNDO MOMENTO DE LA CORTE: RECUPERANDO LOS TRATADOS INTERNACIONALES

En este capítulo entramos en un momento de transición de los criterios de interpretación de nuestro Máximo Tribunal. Se reconoce la personalidad y legitimidad de los reclamos en materia indígena, como el caso de controversias de municipios oaxaqueños en contra de reformas constitucionales, pero en el fondo del asunto no se les concede la protección de la justicia a sus demandas. No obstante, es en este momento en el que la Corte empieza a emitir varias tesis jurisprudenciales para defender a los procesados y presos indígenas, dando con ello fortaleza en la defensa de este sector poblacional, ya no solo con criterios orientadores, sino con disposiciones que tienen que acatarse. Destaca la resolución de transitar de la supremacía constitucional a la interpretación que iguala al mismo nivel los tratados internacionales con la Constitución mexicana. Es un momento clave para avanzar por nuevos derroteros en materia indígena, como ya se venía haciendo en otros casos como los laborales que se describen aquí.

I. CONTROVERSIA DE MUNICIPIOS INDÍGENAS EN CONTRA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN OAXACA

Los criterios aplicados en los casos de Coxcatlán y Tepoztlán fueron recuperados poco después en varias controversias constitucionales promovidas por autoridades indígenas, dentro de ellas el municipio de Santa Catarina Lachatao, distrito de Ixtlán, en Oaxaca.

Esta última municipalidad,⁸² a través de sus autoridades, promovió el expediente 63/2011, en contra de los poderes Legislativo y Ejecutivo de Oaxaca, por haber realizado reformas constitucionales que incorporaban figuras de participación ciudadana como lo son el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, la audiencia pública, el cabildo en sesión abierta, los consejos consultivos y otras,⁸³ que a su entender lesionaban el derecho a la autonomía y a la libre determinación establecidas en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, dentro de ellos el Convenio 169 de la OIT, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la propia del Estado de Oaxaca y en la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado.⁸⁴

La Corte sesionó en Pleno para abordar el dictamen de este asunto los días 11, 15 y 16 de octubre de 2012.⁸⁵ De las discusiones se pueden desprender importantes consideraciones para las preguntas que se venían haciendo respecto de la igualdad jerárquica o no de los derechos humanos establecidos en tratados internacionales en que México es parte y los establecidos en nuestra Constitución, merced a las reformas al artículo 1o. del 10 de junio de 2011.

A diferencia de lo acontecido con la controversia presentada por Coxcatlán, en la que se dictaminó como parcialmente procedente, pero infundada dicha controversia constitucional, so-

⁸² Controversia Constitucional 63/2011, promovida por el Municipio de Santa Catarina Lachatao, distrito de Ixtlán, Estado de Oaxaca. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/>

También presentaron controversias constitucionales los municipios de San Juan Juquila (64/2011) y San Pedro Ocotepc (65/2011), del distrito Mixe y san Andrés Yaa, (66/2011) del distrito de Villa Alta, en el Estado de Oaxaca. Dichos procedimientos serían resueltos en el mismo sentido por el Pleno.

⁸³ Decreto 397 que reforma varios artículos de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 15 de abril de 2011.

⁸⁴ Contenido de las versiones taquigráfica de las sesiones públicas ordinarias del Pleno de la SCJN, jueves 11, lunes 15 y martes 16 de octubre de 2012. Disponible en: http://www.scjn.gob.mx/pleno/Paginas/ver_taquigraficas.aspx

⁸⁵ *Idem.*

breseyéndose, y en el caso de Tepoztlán,⁸⁶ en el que de plano se declaró improcedente y se sobreseyó, sin duda alguna la recurrencia en la argumentación de tratados internacionales contribuyó a que se declarara con una votación de siete en favor y cuatro en contra que si había interés legítimo del municipio de Lachatao de recurrir a la controversia constitucional.⁸⁷

En el caso de la controversia 63/2011, el Pleno reconoció la legitimidad de la acción del municipio de Lachatao, ubicado en la sierra oaxaqueña, dentro de otras razones porque acreditó ser un municipio indígena en base a lo que establece la norma fundamental mexicana y la propia del Estado sureño y su ley reglamentaria, presentando, dentro de otros documentos las actas de elección de las autoridades por procedimientos de usos y costumbres, así como las respectivas del Instituto Estatal Electoral, avalando tal procedimiento en dicha municipalidad.

Sin embargo, al llegar al análisis de fondo para decidir si era correcto declarar la invalidez de las normas impugnadas, se dio un interesante debate que marcó, sin duda alguna, por un corto tiempo el sentido interpretativo sobre supremacía constitucional y los tratados internacionales.

En la discusión del Pleno hubo dos posiciones claramente reconocibles. La mayoritaria, que estaría en favor de la supremacía constitucional y una minoritaria en favor de dar la misma jerarquía a tratados internacionales y a la Constitución. Todo ello para evaluar la invalidez o validez de la norma impugnada: la reforma constitucional que establecía las nuevas figuras participativas en el Estado de Oaxaca.

La argumentación de la ministra ponente (Margarita Luna Ramos), inició diciendo que, en la Constitución y en la legislación indígena oaxaqueña no existían señalamientos en los que se estableciera que en los procesos legislativos que los afecten de manera directa se consultaría a los pueblos y las comunidades indígenas, aunque si dispone tal consulta para planes y programas.

En segundo lugar, decía, desde los Acuerdos de San Andrés, en los que se encontraban las propuestas conjuntas del EZLN

⁸⁶ Controversia Constitucional 60/2008..., *op. cit.*, *supra* nota 41, pp. 15-33.

⁸⁷ Tesis: P/J. 83/2011 (9a.). *op. cit.*, *supra* nota 40, p. 429.

y el gobierno en materia de derechos indígenas, se habían determinado dos cosas en total: uno, la búsqueda del autodesarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que se hacía necesario incorporar en la legislación nacional y local los mecanismos que propiciarán la participación de aquellos en la planeación y desarrollo en todos sus niveles; y en segundo lugar, la de realizar consultas de acuerdo con las políticas, leyes, programas y acciones públicas relacionadas con los pueblos indígenas.

Estos acuerdos dieron pie al proyecto de reformas constitucionales. Pero al realizarse las reformas, en el artículo 2o. solo se incorporó en la fracción IX del apartado B la de “consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”.⁸⁸ De lo que se desprende que no quedó en la Constitución la obligación de consultarlos cuando se trate de elaborar alguna legislación, argumentó la ponencia central.

Por otra parte, el Convenio 169 de la OIT, ratificado por México desde 1990, dispone en su artículo 6 que: “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”.⁸⁹

A entender de la ponente, como la reforma constitucional indígena (2001) era posterior al Convenio 169 y a los Acuerdos de San Andrés (1996), en ningún momento el Constituyente Permanente consideró necesario incorporar tales contenidos relacionados con la consulta para la emisión de leyes. Esto era en su argumentación, un signo inequívoco de que estimó que esto así era conveniente.

Por otra parte, la ponente argumentó que para el engrose, al proyecto se le agregaría un texto en el que se mencionaría la prevalencia de la supremacía constitucional. Apelaba a una tesis

⁸⁸ Artículo 2o., fracción IX, apartado B. Véase *op cit., supra* nota 13, p. 26.

⁸⁹ Inciso a) del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en S. T. Pedroza de la Llave y O. García Huante (comps.), *op. cit., supra* nota 6, t. 2, 35-52.

reciente de la Segunda Sala, en el sentido de que el artículo 1o. de la Constitución respeta ese principio, al prevalecer la supremacía constitucional en confrontación con lo determinado con los tratados internacionales. Pero además el segundo criterio que se agregaría sería el de otra tesis aislada reciente, compatibilizando aquella postura con el principio *pro personae* para completar la posición dominante de la Corte.⁹⁰

II. JURISPRUDENCIA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN RELACIONADA CON PROCESADOS DE ORIGEN INDÍGENA Y SUS DERECHOS LINGÜÍSTICOS Y CULTURALES

Sin duda alguna, luego de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 a la Constitución mexicana fue el acontecimiento que llevó a una toma de posición más avanzada de la SCJN frente al artículo 1o. reformado, respecto de la decisión de cómo interpretar y aplicar la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco, un guerrerense desaparecido en la llamada “guerra sucia”, durante los años setenta, cuyos familiares entablaron una demanda ante aquella instancia en contra del Estado mexicano.

Varias tesis aisladas se desprendieron de la resolución del Pleno de la SCJN sobre Expediente Varios 912/2010, en el que se aborda la sentencia de la CIDH, que vendrían a significar un primer avance en México al reconocer la vigencia de tratados internacionales en nuestro país a un rango superior al tradicional.⁹¹

⁹⁰ Tesis: 2a. LXXV/2012 (10a.). [TA]. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. LA REFORMA AL ARTÍCULO 1O. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 10 DE JUNIO DE 2011, RESPETA ESTE PRINCIPIO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, libro XIII, octubre de 2012, t. 3, p. 2038.

⁹¹ Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el Expediente Varios 912/2010 y votos particulares formulados por los ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luis María Aguilar Morales; así como votos particulares y concurrentes de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de octubre de 2011.

La influencia de esta sentencia emitida en 2011 se reflejaría luego al año siguiente cuando el Pleno de la SCJN resolvió el expediente sobre la Contradicción de Tesis 293/2011. En esa resolución se emitirían dos jurisprudencias que ponían fin a la discusión por el momento, respecto del nivel de los tratados internacionales y lo establecido en la Constitución en materia de derechos humanos y lo que correspondía a la aplicación del principio *pro personae*.

La primera tesis establece lo siguiente: 1) que los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional.

No obstante, se dio un avance en la segunda, la cual dispone que: 2) la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona aunque el Estado mexicano no fuera parte del litigio.⁹²

⁹² Con esta última, se daba un avance en relación a lo establecido anteriormente cuando se emitieron varias tesis aisladas derivadas de la resolución del Pleno de la SCJN sobre Expediente Varios 912/2010. Una primera sostenía que las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos eran vinculantes solo cuando el Estado mexicano formara parte del litigio. Tesis: P/LXV/2011 (9a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 10a. época, libro III, diciembre de 2011, pp. 556-557.

La segunda, sin embargo, establecía que los criterios emitidos por la CIDH cuando el Estado mexicano no sea parte, serán orientadores para los jueces mexicanos siempre que sean más favorables a la persona en los términos del artículo 1o. constitucional actual. Tesis: P. LXVI/2011 (9a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 10a. época, libro III, diciembre de 2011, p. 550.

Una tercera sentencia estableció que el mecanismo para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del PJF, debería ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente. De ahí que en primer término deberán tomarse en cuenta los derechos humanos establecidos en la Constitución, así como la jurisprudencia emitida por el PJF. En segundo lugar, los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México sea parte. En tercer lugar, los criterios vinculantes de la

Tales resoluciones influirían para que en 2013 la Corte estableciera jurisprudencia en materia indígena acorde con el nuevo contenido del artículo 1o. constitucional. Aunque no aborda otros temas sustantivos como lo es el de la consulta indígena, tema pendiente en la agenda mexicana, las siete tesis jurisprudenciales buscan proteger a uno de los sectores más vulnerables de la población indígena. Todas ellas tienen que ver con personas procesadas judicialmente y están asociadas al acceso efectivo a la justicia y al criterio de autoadscripción y a la interpretación del artículo 2o. en cuanto a que personas se deben considerar indígenas.

1. La primera jurisprudencia fue publicada en septiembre de 2013, y se refiere a los elementos básicos que deben satisfacerse para designar a un traductor práctico, a fin de garantizar el derecho humano de acceso pleno a la justicia para procesados indígenas

En dicha tesis se especifica que es posible que un inculpado indígena pueda disponer de un intérprete práctico para el desahogo de las diligencias ante la falta de peritos intérpretes por parte de las instituciones públicas o privadas. Sin embargo, ante la relevancia de la intervención de dichos auxiliares, toda vez que de la comunicación efectiva y la transmisión de mensajes depende el ejercicio efectivo del derecho de defensa y la posibilidad de evitar una afectación a la esfera jurídica de sus derechos humanos, los elementos básicos que deben satisfacerse para garantizar la protección del derecho humano de acceso pleno a la jurisdicción del Estado configuran el siguiente estándar: a) que sea la última medida por adoptar, después de que el Estado agote todas las vías posibles para contar con el apoyo de un intérprete, oficial o particular, profesional o certificado, que conozca la lengua y cultura de la persona a quien va a auxiliar y b) que, incluso tratándose de un traductor práctico, la autori-

CIDH derivado de las sentencias hacia el Estado mexicano y enseguida los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte cuando el Estado mexicano no sea parte. Tesis: P. L XVIII/2011 (9a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 10a. época, libro III, diciembre de 2011, p. 551-552.

dad tenga elementos para determinar que no solamente conoce la lengua parlante del detenido, sino que también tiene las condiciones para conocer su cosmovisión derivada de la cultura, ya sea porque pertenece a la misma comunidad o porque tiene un referente de relación que le permite conocerla. Dichos aspectos pueden corroborarse con el uso de documentos de identificación, la constancia de residencia o el reconocimiento de los órganos de representación de la comunidad indígena sobre su pertenencia al grupo o de alguno con similares características culturales, que pueda informar circunstancias específicas que trasciendan para el ejercicio del derecho de defensa adecuada del inculgado.⁹³

Las restantes tesis fueron publicadas en diciembre de 2013 y son las siguientes:

2. *La segunda de estas siete tesis establece las modalidades para ejercer el derecho fundamental de defensa adecuada, consagrado en el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*⁹⁴

Dicha tesis argumenta que las figuras del intérprete con conocimiento de una determinada lengua y cultura, así como del defensor constituyen parte del derecho fundamental a la defensa adecuada de las personas indígenas, en términos del artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esa manera, el defensor, junto con el intérprete con conocimientos de su lengua y cultura son quienes acercan al órgano jurisdiccional con la especificidad cultural del indígena; de ahí que deben señalarse las modalidades para ejercer dicho derecho fundamental. En cuanto al intérprete: 1) la asistencia por intérprete es disponible, pero únicamente por el imputado, lo que le permitiría rechazarla; sin embargo, solo sería aceptable el rechazo cuando la autoridad ministerial o judicial advierta que el

⁹³ Tesis: 1a./J. 86/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXIV, septiembre de 2013, t. 1, p. 808.

⁹⁴ Tesis: 1a./J. 61/2013 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 1, diciembre de 2013, t. I, p. 285.

imputado, evidentemente, tiene un desenvolvimiento aceptable sobre el entendimiento del idioma español del procedimiento al que está sujeto y de sus consecuencias. La autoridad que conozca del caso deberá asentar constancia de ello, en la que tenga intervención un perito intérprete que conozca la lengua y cultura del imputado, que sirva para corroborar su voluntad y lo innecesario de su intervención, apercibido de las consecuencias legales aplicables por la probable generación de un estado de indefensión en contra de aquél. 2) En caso de que no exista renuncia al intérprete, la autoridad ministerial o judicial que conozca del caso deberá constatar que el intérprete efectivamente conoce la lengua y cultura del imputado. Podrá tratarse de un intérprete práctico respaldado por la comunidad indígena o certificado por las instituciones correspondientes; o bien, mediante el uso de tecnologías, se podría implementar la asistencia de intérprete por medio de videoconferencia.

En cuanto al defensor: 1) la asistencia por abogado defensor es irrenunciable y podrá ser prestada por instituciones oficiales o a cargo de particulares, a elección del imputado. Esta figura puede reunir, además, la calidad constitucional de que conozca la lengua y cultura del imputado, mas no es un requisito de validez del proceso, ya que también a elección de éste puede ser prescindible esta última calidad. En caso de que el defensor sí cuente con dichos conocimientos, deberá exhibir la constancia que lo avale, cuya autoridad competente para expedir dicha certificación puede ser la Defensoría Pública Federal o estatal, o el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. 2) En los casos en que el ejercicio del derecho de defensa sea ejercido por defensor oficial o particular que desconozca la lengua y cultura del imputado, la figura del intérprete, que sí conoce ambos, es insustituible, pues a través de ella se garantiza el pleno conocimiento del imputado sobre la naturaleza y las consecuencias de la acusación; los derechos que le asisten y la comunicación efectiva con su defensor, entre otros.

3. *La tercera tesis establece que la protección especial de un procesado indígena por parte del Estado surge a partir de que se auto adscribe a una comunidad indígena, pero también de una evaluación ex officio de la autoridad ministerial o judicial ante la sospecha fundada de que el inculpado pertenece a aquélla*⁹⁵

De acuerdo con lo que mandata el artículo 2o. constitucional, el criterio de la autoadcripción es determinante para establecer si una persona tiene o no la calidad de indígena. Por tanto, resulta lógico y jurídico que el deber de su protección especial a cargo del Estado, igualmente que sea exigible a partir de dicha manifestación de voluntad (autoadcripción) por parte de un inculpado.

Pero si el inculpado se reserva dicha información, la autoridad estatal de que se trate, en principio, no estará en posibilidad de conocer tal circunstancia personal y activar en su favor las prerrogativas diseñadas específicamente para dicho sector. Sin embargo, tal regla no es absoluta, pues cuando exista sospecha fundada en el órgano ministerial, o bien en el juzgador, de que una persona pertenece a una comunidad indígena, sin que aquélla lo haya manifestado expresamente (como podría acontecer derivado de una evidente incomprensión total o parcial de las indicaciones otorgadas por la autoridad, o bien, derivado de las constancias e informes que obren en el proceso). En este caso, de oficio, dichas autoridades ordenarán una evaluación sustantiva de la cuestión, adoptando una postura activa pro-derechos, a fin de determinar si la persona sujeta a una investigación o proceso penal tiene o no la calidad de indígena y, por tanto, si debe gozar de los derechos que en su favor consagra el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas actuaciones deberán efectuarse a partir de la ponderación de diversos elementos, entre los que se pueden citar, ejemplificativamente, los siguientes: 1) constancias de la autoridad comunitaria; 2) prueba pericial antropológica; 3) testimonios; 4) criterios etnolingüísticos, y/o 5) cualquier otro medio que permita acreditar la pertenencia, el arraigo, la identidad y/o

⁹⁵ Tesis: 1a./J. 59/2013 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 1, diciembre de 2013, t. I, p. 287.

asentamiento físico a la comunidad indígena. Lo anterior, a fin de establecer si el sujeto, conforme con sus parámetros culturales, comprende el contenido y alcance de las normas que le son aplicables, y así estar en aptitud de determinar si se otorgan o se prescinde de los derechos que como indígena le corresponderían.

4. *La cuarta tesis, dispone que para que sea eficaz la autoadscripción de un sujeto a una comunidad indígena en un proceso, ésta debe realizarse durante la averiguación previa o la pre instrucción de la causa, pero no tendrá validez posteriormente. La jurisprudencia versa en los siguientes términos*⁹⁶

Los conceptos de “persona indígena” o “pueblo indígena” empleados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos si bien tienen un significado de sustrato esencialmente antropológico y sociológico, lo cierto es que también poseen uno jurídico tendente a identificar a los destinatarios de las prerrogativas que la Ley Fundamental establece en favor de dicho sector. Por ende, este Alto Tribunal determina que la “autoconciencia” o la “autoadscripción”, realizada por el propio sujeto, debe ser el criterio determinante para establecer cuándo una persona es indígena. De esta forma, será persona indígena quien se autoadscriba y reconozca a sí mismo como tal, lo cual implica asumir como propios los rasgos sociales y las pautas culturales que caracterizan a los miembros de las comunidades indígenas. Circunstancia que no deviene ilegal ni arbitraria, mucho menos ambigua o imprecisa, al ser congruente con el artículo 2o., párrafo tercero constitucional, el cual establece que la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Además, es acorde con los criterios utilizados en el ámbito internacional, como es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y en el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, a fin de evitar excesos, fraudes a la ley e inseguridad jurídica contra la víctima u ofen-

⁹⁶ Tesis: 1a./J. 58/2013 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 1, diciembre de 2013, t. I, p. 278.

dido, para que sea eficaz la autoadscripción de un sujeto a una comunidad indígena, ésta debe realizarse en las primeras etapas del proceso penal, esto es, ya sea ante el Ministerio Público en el procedimiento de averiguación previa, o bien, durante la fase de preinstrucción de la causa (referido a aquellos sistemas procesales en donde aún no se haya establecido la vigencia del modelo acusatorio). De ahí que, en caso de que dicha calidad específica de indígena hubiese sido manifestada durante las fases procesales de instrucción, primera o segunda instancias, e incluso ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del eventual amparo directo interpuesto contra el fallo definitivo, dicha manifestación no tendrá la fuerza suficiente para ordenar la reposición del procedimiento penal respectivo.

*5. La quinta tesis nos parece de especial consideración porque se refiere al ámbito subjetivo de aplicación de la fracción VIII del apartado A del artículo 2o. constitucional respecto de personas bilingües o multilingües procesadas*⁹⁷

La jurisprudencia dispone que es incorrecto afirmar que la citada previsión constitucional que obliga a tener en cuenta las costumbres y especificidades culturales de las personas indígenas en los juicios y procedimientos en que sean parte, solo resulta aplicable para quienes hablan una lengua indígena y además no entienden ni hablan español.

La persona indígena, cuyos derechos tutela la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es paradigmáticamente la persona multilingüe, que tiene derecho a obtener del Estado tanto el apoyo necesario para poder vivir plenamente en su lengua materna como el necesario para acceder a una comunidad política más amplia mediante el conocimiento de la referida lengua. Así, definir lo “indígena” a partir del criterio de la competencia monolingüe en lengua indígena sería incompatible con la garantía de derechos constitucionales como la de recibir una educación adecuada o de gozar de lo esencial para incorporarse igualitariamente al sistema productivo.

⁹⁷ Tesis: 1a./J. 114/2013 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 1, diciembre de 2013, t. I, p. 280.

Por ese motivo, sostiene la jurisprudencia en comento, tan incompatibles con la Constitución Federal son las políticas asimilacionistas tradicionales, que perseguían la desaparición de las lenguas indígenas, desconocían el derecho de las personas a transmitir las y usarlas privada y públicamente, y convertían la condición de hablante de lengua indígena en un *locus* permanente de discriminación y subordinación, como lo sería ahora una política que condicionara el mantenimiento de la auto-definición como persona indígena al hecho de no conocer el español. A nivel individual, ello implicaría condenar a las personas indígenas a la desventaja que la totalidad de las previsiones del artículo 2o. constitucional está destinada centralmente a erradicar, mientras que, a nivel colectivo, dejaría sin ámbito de aplicación todas las disposiciones que se refieren a comunidades y pueblos indígenas que no son monolingües y convertiría a dicho precepto en un ejercicio expresivo, sin potencial jurídico transformativo real.

*6. La sexta tesis está muy asociada a la anterior, ya que discurre sobre el grado de relevancia que tiene el conocimiento del español por parte de personas indígenas procesadas, para aplicárseles las previsiones del artículo 2o. constitucional respectivas a la lengua*⁹⁸

La jurisprudencia dispone que la SCJN ha reconocido que el grado de conocimiento del español es relevante para determinar el alcance de la previsión establecida en el citado precepto, según la cual las personas indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidas por intérpretes y defensores que conozcan su lengua y cultura, lo cual es entendible por la necesidad de racionalizar el uso de los recursos en el sistema de administración de justicia y armonizar en un escenario concreto las funciones y necesidades de todos los intervinientes en juicio.

Sin embargo, los derechos que la Constitución Federal adjunta a la condición de ser una persona indígena son variados: algunos tienen un contenido lingüístico específico pero la mayoría carecen de él.

⁹⁸ Tesis: 1a./J. 115/2013 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 1, diciembre de 2013, t. I, p. 281.

Así, respecto de ellos deben aplicarse los criterios generales derivados del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que apelan a la articulación (total o parcial) de las personas en torno a instituciones sociales, económicas, culturales y políticas propias (en el caso de los pueblos indígenas), a la identificación de algún tipo de unidad social, económica y cultural en torno a un territorio y a ciertos usos y costumbres (en el caso de las comunidades indígenas), así como al criterio de la autoconciencia o autoadscripción como indígena, los cuales no permiten definir lo “indígena” sobre la base de la competencia monolingüe en lengua indígena. De esta forma, el derecho a que se tomen en consideración las costumbres y especificidades propias de los indígenas en los juicios y procedimientos en que sean parte, va más allá del contenido lingüístico que es solo un elemento de aquellas, pero no suficiente para la determinación de a quién se aplican las disposiciones relacionadas con las personas indígenas.

7. Finalmente, la última de las siete tesis de 2013, se encamina a esclarecer la interpretación del derecho fundamental de los procesados de origen indígena a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura⁹⁹

Cuando personas indígenas están vinculadas en un proceso del orden penal, el estándar para analizar si existió acceso pleno a la jurisdicción del Estado no es igual al que aplica en cualquier proceso judicial, pues sus especificidades culturales obligan a todas las autoridades a implementar y conducir procesos sensibles a tales particularidades. En ese sentido, el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en favor de aquéllas el derecho a que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales. Además, establece que tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura, lo

⁹⁹ Tesis: 1a./J. 60/2013 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 1, diciembre de 2013, t. I, p. 283.

cual constituye un mecanismo óptimo para una defensa adecuada y, por tanto, el pleno acceso a la justicia en favor de este sector históricamente vulnerable, así como la mejor manera de reducir la distancia cultural que *de facto* opera entre una persona indígena y las reglas de un sistema judicial inspirado en códigos que no comparten determinadas minorías culturales.

Ahora bien, la citada porción normativa que prevé el derecho fundamental a que la persona indígena sea asistida por “intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura”, no debe interpretarse en su sentido literal, ya que el derecho a la defensa adecuada en favor de aquélla no implica que ambas figuras “defensor e intérprete” necesariamente deban conocer la lengua y cultura de la persona a quien representan, pues el único obligado a ello directamente es el intérprete; circunstancia con la cual se logra erradicar el problema lingüístico que padecen estas personas sujetas a proceso penal, atendiendo a que cuentan con el derecho a expresarse en su lengua materna y no en la obligación de hablar otra que les es ajena. Por lo que toca a la figura del defensor “de oficio o privado”, éste no necesariamente deberá contar con conocimiento de la lengua y cultura del indígena, al no ser indispensable tal cualidad en su persona, dado que el inculpado podrá ser escuchado y se hará sabedor de sus derechos a través del intérprete; máxime cuando la designación de defensor efectuada por la persona indígena, en términos del artículo 20, apartado A, fracción IX, constitucional, implica un derecho fundamental.

III. EL NUEVO CRITERIO DE INTERPRETACIÓN

Varias tesis de los primeros años de la segunda década del siglo XXI de las Salas y del Pleno nos permiten ver el destino inmediato en el cambio paulatino de la interpretación de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos en el ejercicio cotidiano de jueces, tribunales, Salas y el Pleno de la SCJN. Pasaremos a revisar algunas de ellas que resultan fundamentales en el actual momento, que han impactado también sobre litigios relacionados con reclamos de derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

1. *Tesis Jurisprudencial: 18/2012 (10a.):
“Control de constitucionalidad y de convencionalidad
(reforma constitucional de 10 de junio de 2011)”*¹⁰⁰

Como sabemos, con anterioridad a la reforma apuntada de 2011, de conformidad con el texto del artículo 103, fracción I, de la Constitución, se entendía que el único órgano facultado para ejercer un control de constitucionalidad lo era el PJJ, a través de los medios establecidos en el propio precepto.

No obstante, en virtud del reformado texto del artículo 1o. constitucional, surgió otro tipo de control. Se estableció que todas las autoridades del Estado mexicano tienen obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el propio Estado mexicano es parte. Y esto implica también el control de convencionalidad.

Por tanto, el Pleno concluyó que en el sistema jurídico mexicano actual, los jueces nacionales, tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales.

Sin embargo, los jueces nacionales tienen una limitante. Cuando sean sometidos a su consideración casos distintos de las vías directas de control previstas en la norma fundamental, no podrán hacer declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales.

Esto es así, porque únicamente los órganos integrantes del PJJ, actuando como jueces constitucionales, podrán declarar la inconstitucionalidad de una norma por no ser conforme con la Constitución o los tratados internacionales.

Las demás autoridades jurisdiccionales del Estado mexicano solo podrán no aplicar la norma en casos específicos si consideran que no es conforme con la Constitución Federal o con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

¹⁰⁰ Tesis: 1a./J.18/2012 (10a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, libro XV, diciembre de 2012, t. 1, p. 420.

2. *Tesis Aislada: 2a. LXXV/2012 (10a.):*
“Supremacía constitucional. La reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 10 de junio de 2011, respeta este principio”¹⁰¹

En cuanto a la segunda tesis, aplicada en el caso de las controversias constitucionales de los municipios oaxaqueños que hemos comentado arriba, Santa Catarina Lachatao (63/2011), San Juan Juquila (64/2011), San Pedro Ocoteppec (65/2011), y San Andrés Yaa, (66/2011) todos del Estado de Oaxaca, que serían resueltas en el mismo sentido por el Pleno, se argumentó en los siguientes términos.

En principio se sostiene en la tesis que la reforma del 10 de junio de 2011 al artículo 1o. de la Constitución Federal no contraviene el principio de supremacía constitucional consagrado desde 1917 en el artículo 133 del propio ordenamiento. De acuerdo con este, las leyes y los tratados internacionales se encuentran en un plano jerárquicamente inferior al de la Constitución.

En segundo lugar, la reforma de 2011 no modificó los artículos 103, 105 y 107 constitucionales, en la parte en que permiten someter al control constitucional tanto el derecho interno, como los tratados internacionales, a través de la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y *el juicio de amparo*.

Tercero, el propio artículo 1o. reformado dispone que en nuestro país todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, pero categóricamente ordena que las limitaciones y restricciones a su ejercicio solo pueden establecerse en la Constitución, no en los tratados.

Por eso, en cuarto lugar, la anterior disposición resulta acorde con el principio de supremacía constitucional.

La posición mayoritaria del Pleno asumió que el principio de supremacía constitucional también es reconocido en el ámbito internacional, en el texto del artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales. Este numeral prevé la posibilidad

¹⁰¹ Tesis: 2a. LXXV (10a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, libro XIII, octubre de 2012, t. 3, p. 2038.

de aducir como vicio en el consentimiento la existencia de una violación manifiesta que afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.¹⁰²

3. *Tesis Jurisprudencial 107/2012 (10a.).*
“Principio pro persona. Criterio de selección
de la norma de derecho fundamental aplicable”¹⁰³

Por lo anterior, aunque la corriente dominante del Máximo Tribunal va en el sentido de mantener la supremacía constitucional, al mismo tiempo interpreta que el nuevo contenido del artículo 1o., en ese contexto de supremacía, obliga también a rescatar el principio *pro persona* en la interpretación de la ley.

Así lo aplicó la Segunda Sala en dos casos: el Amparo directo 30/2012 y el Amparo Directo en revisión 2566/2012, los dos relacionados con reclamos de trabajadores adscritos a los parámetros del apartado B del artículo 123 constitucional y a la normativa propia del personal adscrito a cuerpos de seguridad pública.

A. Amparo directo 30/2012

En el primer expediente, ante dos legislaciones disponibles, rescatando el principio *pro persona* del artículo 1o., pero rechazando la reclamada inconventionalidad del apartado B del artículo 123 por el supuesto de disminuir los derechos de los trabajadores adscritos a ese régimen, la Sala se inclinó por aplicar lo establecido en un tratado internacional, el Pacto de San José, no contenido en la demanda, pero no contrario a los establecido al artículo 133.

Sosteniendo el argumento de que la Constitución mantiene su condición de supremacía o prevalencia respecto de cualquier tratado internacional, incluso cuando su materia es la de los derechos humanos, la Sala considero lo siguiente:

¹⁰² Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre Organizaciones Internacionales, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de abril de 1988.

¹⁰³ Tesis: 1a./J.107/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, libro XIII, octubre de 2012, t. 2, p. 799.

De [...] conformidad con lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley de Amparo, para corregir errores en la demanda planteada y, atendiendo a que dentro de los ordenamientos internacionales sobre derechos humanos, de los que forma parte el Estado mexicano, se advierte que aquél que recoge el derecho a la estabilidad en el empleo, es el Protocolo de San Salvador (1988, que complementa a la Convención Americana), esta Segunda Sala, efectuará el estudio del argumento planteado por el quejoso, atendiendo a lo dispuesto en el último de los instrumentos internacionales citados.¹⁰⁴

Por lo anterior, aunque compartió el criterio que, de acuerdo con la normativa vigente para los trabajadores de los cuerpos de seguridad pública, el demandante no tenía derecho a la reinstalación, ordenó que se emitiera una nueva sentencia en la que se resarcieran las prestaciones a que tenía derecho el trabajador desde su despido hasta la fecha de conclusión del juicio, y no solo las que había establecido la sentencia impugnada.

B. Amparo directo en revisión 2566/2012

De la misma forma, en el siguiente caso (amparo directo en revisión 2566/2012), la Segunda Sala consideró, respecto de la cuestión de la interpretación conforme de la ley, que en caso de que la norma secundaria sea oscura o bien admita dos o más interpretaciones, que ésta exige del órgano jurisdiccional optar por aquélla de la que derive un resultado acorde con el texto supremo.

Así, se argumentó que en el despliegue y ejercicio de la interpretación de la ley se debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico, a efectos de otorgar al quejoso la protección más amplia.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Amparo directo 30/2012, en <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/>

¹⁰⁵ Amparo Directo en Revisión 2566/2012, en <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/>

En este caso, además, en la discusión se consideró que el principio *pro persona* no rige tratándose de normas constitucionales prohibitivas o que establezcan excepciones. El constituyente, conforme con el principio de supremacía constitucional, es quien válidamente fija los límites del alcance de los derechos humanos, así como las restricciones a las garantías para su eficacia. La posición de la ejecutoria afirmó que sería ilógico que la propia Constitución, en su artículo 1o., dispusiera que aún los propios límites que ella misma se impone, estos se rebasaran cuando el derecho supranacional favoreciera con mayor amplitud a las personas.

Lo que el Constituyente hizo, argumentando la posición mayoritaria de la Segunda Sala fue solamente instituir un método de interpretación, no un sistema de elección normativa que depositara en el juzgador la facultad de aplicar o no la Constitución, sustituyendo a ésta con el derecho supranacional, según conviniere al justiciable. Esta afirmación la sostienen porque a su entender la norma en ningún momento utilizó expresiones como “optar”, “elegir” o “preferir”, sino que solamente autorizó “interpretar”, que gramaticalmente significa “explicar o declarar el sentido de algo, y principalmente el de un texto”.

Esto quiere decir que, a partir del 10 de junio de 2011 en que se publicó la reforma al artículo 1o., hay obligación de examinar conjuntamente la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos para extraer de una y otros su recta interpretación, cuando así se requiera en un caso concreto. Los ministros interpretaron que el Constituyente, al legislar este artículo, nunca quisieron sustituir lo que disponga la Constitución por lo que prevean los tratados internacionales sobre derechos humanos firmados por México.

Esto, sostuvieron, era así como ocurre con todo tratado. Los convenios de la materia se encuentran subordinados a lo que señale la Constitución, y en todo caso ha de procurarse su armonización, pero sin menoscabo del principio de supremacía constitucional.

La posición mayoritaria de la Segunda Sala, fue compartida por el Pleno, según se desprende de las discusiones y ejecutorias citadas del mes de octubre de 2012, es que el principio de supremacía constitucional está instituido en el propio artículo 1o. cuando dispone respecto de los derechos humanos y sus garantías “[...] cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse,

salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.¹⁰⁶ Este enunciado claramente ubica la preeminencia de las restricciones sobre lo que dispongan los tratados.¹⁰⁷

De lo anterior se desprende que, así como en el caso del amparo en revisión 2566/2012, la ejecutoria relacionada con las controversias constitucionales presentadas por los municipios indígenas de Oaxaca en 2001 de las que hablamos en el capítulo primero, concluyen que los mandatos de fuente internacional en materia de derechos humanos no obligan al Constituyente Permanente.

La limitación encuentra explicación lógica en la circunstancia de que los convenios relativos son aprobados por mayoría simple y solo por uno de los órganos legislativos del Congreso, mientras que las reformas constitucionales requieren de un procedimiento legislativo complejo en el que intervienen incluso la mayoría de las legislaturas locales.

En las discusiones se ponen como ejemplo otras figuras constitucionales que han sido consideradas violatorias de derechos humanos por diversos organismos e instancias de derechos humanos nacionales e internacionales, fundamentales como lo son: el arraigo; la inatacabilidad de ciertas resoluciones; el trato desigual para los acusados y sentenciados por delincuencia organizada, y la extinción de dominio. En esos casos, dice la posición mayoritaria, el no satisfacerse a plenitud los derechos humanos de fuente internacional, no por ello han de declararse inaplicables, porque si el Constituyente Permanente introdujo estas restricciones fue por la supremacía que tiene la Constitución frente a la de origen convencional.

En suma, continúan los ministros, el principio *pro persona* es un criterio hermenéutico, es decir interpretativo, otros como “*in dubio pro operario*”, “*in dubio pro reo*” e “*in dubio pro cive*”, y en materia constitucional como lo sería el principio de interpretación que la academia ha denominado “*unidad de la Constitución*”, entre muchos otros; todos los cuales son de suma utilidad al interpretar el alcance de los derechos o sus restric-

¹⁰⁶ Primer párrafo del artículo 1o. constitucional, *op. cit.*, *supra* nota 13, , p. 21.

¹⁰⁷ Amparo Directo en Revisión 2566/2012, en <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/>

ciones, pero cuya aplicación solo será necesaria cuando existan vacíos legislativos en el derecho doméstico, pero nunca cuando el propio texto constitucional o las leyes derivadas y coincidentes con ella ofrezcan una solución clara e incontrovertible al problema planteado.¹⁰⁸

Por ese motivo en el amparo en referencia, la Corte ordenó aplicar supletoriamente la Ley de Pensionados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del E para que el trabajador en cuestión, una vez verificado que no hubiera hecho uso de esos recursos con anterioridad, le fuera reintegrado la parte del fondo de vivienda que la autoridad depositó en la bolsa general de la misma dependencia en que laboró, no obstante que él no había hecho aportaciones, pero si se habrían realizado las que le correspondían al gobierno del Distrito Federal, patrono administrativo del demandante.

4. *Contradicción de Tesis 293/2011.*

Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito

Un salto muy importante se daría en el criterio de interpretación (además de lo logrado con el Expediente Varios 912/2010 resuelto el 14 de julio de 2011) fue la resolución de la Contradicción de Tesis 293/2011, emitida el 3 de septiembre de 2013.¹⁰⁹

En el punto sexto de los considerandos, la Corte asumió la siguiente posición:

SEXTO. Criterios obligatorios. De acuerdo con lo anterior, deben prevalecer con carácter de jurisprudencia los criterios

¹⁰⁸ Amparo Directo en Revisión 2566/2012, en <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/>.

¹⁰⁹ Ejecutoria del Pleno en relación a Contradicción de Tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, libro 5, t. 1, 25 de abril de 2014, pp. 96-205. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta/documentos/2016-12/5_ABR.pdf

establecidos por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los siguientes términos:

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.¹¹⁰ El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme con el cual debe analizarse la

¹¹⁰ Este criterio se convertiría en la tesis siguiente: P./J. 20/2014 (10a.). Pleno. Décima Época. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 5, abril de 2014, p. 202.

validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.¹¹¹ Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional, y iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.¹¹²

Con esta postura que resuelve la contradicción que existía entre dos tesis, una en favor de la supremacía constitucional, otra en favor de darle el mismo nivel a los tratados internacionales.

¹¹¹ Este criterio se convertiría en la tesis siguiente: P/J. 21/2014 (10a.). Pleno. Décima Época. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 5, abril de 2014, p. 204.

¹¹² Ejecutoria del Pleno en relación a la Contradicción de Tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, libro 5, t. 1, 25 de abril de 2014, pp. 143-144.

Quedaba superado el tema de la supremacía constitucional que llevó a la resolución de los casos analizados en el punto 2 de este capítulo, relacionado con controversias constitucionales de comunidades indígenas oaxaqueñas, en el que se afirmaba que el artículo 1o. constitucional no contravenía el principio de la supremacía constitucional. A partir de estas trascendentes resoluciones, nuevos tiempos y nuevos criterios harán en los años siguientes, que las sentencias se extiendan con el criterio de regularidad constitucional, que algunos llaman bloque de constitucionalidad, que incluye a la Constitución y a los tratados internacionales de derechos humanos signados por el Estado mexicano.

IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

En este capítulo se percibe una actitud más abierta de la Corte no solo porque se emitieron las primeras jurisprudencias encaminadas a proteger a las personas indígenas recluidas a partir de una interpretación amplia de lo que constituye el ser indígena como criterio de autoadscripción y recuperándose las formas de organización, y no solo la lengua como criterio para definir su naturaleza y particularidades sociales. Por otra parte, en relación al tema tabú de la supremacía constitucional, se abandona ese criterio interpretativo, asumiéndose que los derechos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales constituyen el parámetro de control constitucional, salvo cuando exista expresamente una restricción en nuestro máximo ordenamiento, en cuyo caso este prevalecerá.

Por otra parte, se hacen algunos señalamientos para hacer más amplio el criterio del principio *pro persona* ya no solo para los juicios en los que es Estado mexicano es parte en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sino haciéndola extensiva y obligatoria para toda la jurisprudencia de este órgano regional de justicia.

CAPÍTULO 4

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

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

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

I. EL CASO DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL DE CHERÁN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹⁷ *Idem.*

¹¹⁸ *Ibidem.*

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

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

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

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

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Controversia Constitucional 32/2012. Actor: municipio de Cherán Estado de Michoacán, en <http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/ControversiasResueltas.aspx#&&N5JjfAr9vAm9kVRRtkd2EPdLS7Vwm9qZ5o/CoKghwZfbN3ZiZwIPJAGrNsJsxlzPTZf4hPLPDbcZsSXcyhur0ywZB/y0UbOPP4gs30BD-7y4hwNkJhya1Jhv09Ic=>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹²⁴ *Ibidem*.

nas del Estado, conforme con sus usos y costumbres, en los términos establecidos por los artículos 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT, 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Saramaka vs. Surinam*¹²⁵ y *Yatama vs. Nicaragua*,¹²⁶ instrumentos que, a partir de la última reforma al artículo 1o., están al mismo nivel que la Constitución Federal. Finalmente, la reforma fue publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo* el 16 de marzo de 2012.¹²⁷

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

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

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

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

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

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

¹²⁸ *Idem.*

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

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

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

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

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

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

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

¹²⁹ *Idem.*

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

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

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

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

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10,

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

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

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

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

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

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

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

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

¹³² *Ibidem*, pp. 39-43.

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

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

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

De la anterior relación de antecedentes y del contenido final del decreto de reformas al artículo 2o. de la Constitución Federal, continúa afirmando la sentencia del Pleno, que a pesar de que se tomaron como referente normativo el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y los Acuerdos de San Andrés Larraínzar, lo cierto es que el Constituyente Permanente no instituyó de forma expresa la obligación a cargo de los órganos que intervienen en los procesos legislativos para que, previamente a la aprobación y promulgación de las leyes, consulten a los pueblos indígenas. Esto sucede porque solamente se ordena en dos de las fracciones del apartado B del artículo 2o., que se les dé participación para que la Federación, los Estados y los Municipios puedan abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas.

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

Artículo 6

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

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones

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

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

De conformidad con las normas transcritas, en términos de lo dispuesto por el párrafo inicial del artículo 1o. constitucional, argumenta la sentencia de la controversia constitucional, los pueblos indígenas, como el municipio actor, tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. El ejercicio de tal derecho debe respetarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias.¹³⁶

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

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

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

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

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

¹³⁷ *Idem.*

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

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

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

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

La Corte afirmó enseguida que:

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

¹³⁸ *Ibidem.*

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la SCJN sostiene que es de resolverse y se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez, con efectos únicamente entre las partes, de la reforma hecha a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado el 16 de marzo de 2012.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta*, y en el *Diario Oficial de la Federación*.¹³⁹

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴¹ *Idem.*

¹⁴² *Ibidem.*

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

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

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

Continúa diciendo que:

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

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

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

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

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

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

Se trata, dice él:

¹⁴⁴ *Idem.*

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

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

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

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

¹⁴⁵ *Ibidem*.

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

En este sentido, continúan argumentando, que si:

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

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

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

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

¹⁴⁷ *Idem.*

¹⁴⁸ *Ibidem.*

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

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

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

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

Por las razones expresadas, finalizan diciendo los ministros:

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

¹⁴⁹ *Ibidem.*

¹⁵⁰ *Ibidem.*

¹⁵¹ *Ibidem.*

promoviente sino que deben abarcar todo el ámbito espacial de validez de la norma impugnada.¹⁵²

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

II. EL CASO DE LOS TRANSGÉNICOS: EL AMPARO DEL PUEBLO INDÍGENA DE HOLPECHÉN, CAMPECHE¹⁵⁴

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

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ Sentencia publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de septiembre de 2014 con el siguiente título: SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL PLENO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2012, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE CHERÁN, ESTADO DE MICHOACÁN, ASÍ COMO VOTOS PARTICULAR FORMULADO POR EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS; CONCURRENTES FORMULADOS POR LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ Y OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Y DE MINORÍA DE LOS MINISTROS OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro II, t. I, 17 de octubre de 2014, pp. 87-196.

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

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

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

A estas autoridades se les demandaba por haber otorgado un permiso en favor de la empresa Monsanto¹⁵⁷ para la liberación

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

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 2.

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

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

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

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

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

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

La determinación del juez fue la siguiente:

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

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

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

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

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 68.

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

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

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

¹⁶¹ *Ibidem*, pp. 7-13.

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

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

Por acuerdo de trece de octubre de dos mil catorce, el Presidente de la Suprema Corte admitió a trámite la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción, y la Segunda Sala acordó ejercer su facultad de atracción para conocer del amparo en revisión con fecha 26 de noviembre de 2014, quedando registrado el 25 de febrero de 2015 con el número 270/2015.¹⁶³

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

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

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

¹⁶² *Ibidem*, pp. 3-4.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 5.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

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

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

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

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

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

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

¹⁶⁷ *Ibidem*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁶⁹ Amparo en revisión 241/2015..., *op. cit.*, *supra* nota 155, pp. 7-13.

¹⁷⁰ *Ibidem*, pp. 16-19.

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

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

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

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

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

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular

¹⁷¹ *Ibidem.*

¹⁷² *Ibidem.*

¹⁷³ *Ibidem.*

de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.¹⁷⁴

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷⁵ Amparo en revisión 241/2015..., *op. cit.*, *supra* nota 155, pp. 19-21.

¹⁷⁶ *Ibidem*, pp. 21-22

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

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

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

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

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

¹⁷⁷ *Ibidem*, pp. 20-21.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷⁸ *Ibidem*, pp. 26-28.

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

Una vez que las Secretarías correspondientes reciban una solicitud de permiso de liberación al ambiente de OGMs [organismos genéticamente modificados], y siempre y cuando cumpla con la información y los requisitos establecidos en esta Ley, deberán remitirla al Registro, para su inscripción y publicidad respectivas. Una vez realizado lo anterior, la Secretaría a la que le corresponda resolver la solicitud de permiso de liberación de OGMs al ambiente, pondrá a disposición del público dicha solicitud, para su consulta pública, debiendo observar las previsiones sobre confidencialidad establecidas en esta Ley. Dicha Secretaría podrá hacer uso de los medios que considere idóneos a efectos de poner a disposición del público la solicitud del permiso respectivo.

Cualquier persona, incluyendo a los gobiernos de las entidades federativas en las que se pretenda realizar la liberación respectiva, podrá emitir su opinión, que deberá estar sustentada técnica y científicamente, en un plazo no mayor de veinte días hábiles contados a partir de la fecha en que la solicitud respectiva sea puesta a disposición del público en los términos de este artículo.

Las opiniones que se emitan de conformidad con lo establecido en el párrafo anterior serán consideradas por las Secretarías correspondientes para el establecimiento de medidas de bioseguridad adicionales, en caso de que proceda expedir el permiso de liberación de OGMs al ambiente que corresponda, en los términos de esta Ley.¹⁷⁹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 27. La Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

XX. Emitir el dictamen de bioseguridad cuando se trate de los permisos de liberación experimental, de liberación en programa piloto y de liberación comercial de organismos genéticamente modificados, competencia de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, previa opinión técnica vinculante, análisis y evaluación de riesgo del Instituto Nacional de Ecología, de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad y, en su caso, opinión de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.¹⁸¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸³ Por otro lado, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) afirmó que se habían realizado liberaciones de soya genéticamente modificada fuera de los polígonos autorizados, y aún más, en las áreas naturales protegidas de Bala'an K'axx y Calakmul, hecho que debió ser tomado en cuenta en el presente caso, con el fin de otorgar la mayor protección posible. Véase el Dictamen de Comisión Nacional para el Conocimiento y el uso de la Biodiversidad, foja 26 del tomo de pruebas anexo 2 del amparo indirecto 753/2012-1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por lo expuesto y fundado la Sala resolvió lo siguiente:

PRIMERO. Se modifica la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La justicia de la unión ampara y protege a los quejosos.

TERCERO. Queda sin materia la revisión adhesiva.

CUARTO. Dese vista a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y a La Comisión Intersecretarial

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

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

III. A MANERA DE CONCLUSIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONES GENERALES

En 1994, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, se realizó en México una trascendente reforma al PJF que, al modificar su estructura y funcionamiento, al darle mayor autonomía frente al control que ejercía el Presidente de la República y dotarlo de recursos financieros suficientes, lo consolidó y posicionó fuertemente en la vida del Estado mexicano.

Ese año marca un antes y un después en el comportamiento de la SCJN, que había sido sumisa a un sistema político dominado por el Ejecutivo y en el que no existía la alternancia política, cosa que empezó a acontecer en el año 2000 con la llegada de Vicente Fox al poder, desplazando al Partido Revolucionario Institucional que gobernó por 70 años México.

No obstante, la SCJN sigue siendo un aparato del Estado mexicano, y no siempre todas sus decisiones han resultado en el beneplácito de las mayorías de la población, sobre todo de la que corresponde a grupos en situación de vulnerabilidad, la que vive en condiciones de discriminación y no pueden acceder al disfrute pleno de los derechos humanos que tienen consagrados en la Constitución: es el caso de los pueblos, comunidades y personas indígenas. Pero las cosas han ido mejorando con el tiempo.

En esta exposición hemos analizado el comportamiento de la SCJN en relación a juicios y controversias de trascendencia nacional llevados al Máximo Tribunal por los pueblos indígenas, a partir de que se reconocieron sus derechos en 2001, para demostrar cómo al principio tuvo un comportamiento a veces evasivo frente a los temas y problemáticas indígenas que afortunadamente ha ido reduciéndose y extinguiéndose en parte en los últimos años, hasta tomar una posición de avanzada en asuntos tales como el reconocimiento de la personalidad jurídica de

los pueblos indígenas, los territorios indígenas, el interés legítimo, el derecho a la consulta, dentro de otros.

Para sustentar mi punto de vista, he trazado tres momentos fundamentales en la toma de decisiones de la Corte en relación con la problemática de los pueblos indígenas.

1. Un primer momento va de la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas realizada en el año 2001, como resultado de la movilización del EZLN y de la sociedad civil mexicana en favor de reconocerles derechos en el máximo ordenamiento.

En este primer momento destacan dos jurisprudencias que, aunque no hacen mención al tema indígena, fueron emitidas a partir de la respuesta que el Máximo Tribunal del país diera al reclamo por derogar la reforma de 2001 por no haberse basado en una consulta indígena, tal y como se señala en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Estado mexicano en 1990, en temas que los afecten o puedan afectar.

En este periodo hubo otras controversias constitucionales en las que la Corte, aunque reconocía ciertos elementos de los derechos de los pueblos indígenas, no se lograron las demandas reclamadas. Fue el caso, por ejemplo, de la controversia constitucional del municipio de Coxcatlán, San Luis Potosí, en contra de las leyes federales de Telecomunicaciones y Radio y Televisión, por no haber sido consultados al respecto.

En este caso la posición del Máximo Tribunal fue la de que los municipios carecían de interés legítimo para promover una controversia constitucional contra disposiciones generales que consideren violatorias de derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en su territorio, si no guardaban relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente tienen conferidas en el artículo 115. Dicha posición se convertiría luego en una tesis jurisprudencial.

También el de la controversia del municipio de Tepoztlán, Morelos, en contra del Reglamento de la Ley de Bioseguridad, en la que se le negó la facultad al municipio para defender a los pueblos indígenas.

La Corte consideró que, como el municipio de Tepoztlán carecía de facultades para representar a los pueblos y comunidades indígenas, no obstante que existían poblados indígenas en ese municipio, deberían declararse inatendibles los conceptos de invalidez que se sustentaban en la controversia contra el Re-

glamento de la Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados en el que el acto legislativo impugnado (la promulgación del decreto), transgredía los derechos de estos pueblos y comunidades.

2. El segundo momento, se da a partir de junio de 2011 cuando hubo dos reformas constitucionales; una relacionada con el Poder Judicial y el juicio de amparo del 6 de junio de 2011 y la otra, de gran calado, que reformó el artículo 1o. constitucional para darle el mismo rango a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados en la materia signados por el Estado mexicano.

El 6 de junio de 2011 se incorporaron cambios a los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Carta Fundamental mexicana en materia de impartición y administración de justicia y del juicio de amparo. Dentro de otras cosas, estableció la posibilidad de que algunas controversias constitucionales no solo repercutieran sobre la parte interesada, sino que adquirieran el carácter general cuando fueran aprobadas por una mayoría de al menos ocho votos. También dio titularidad al interés legítimo individual o colectivo, ya no solo interés jurídico.

En este segundo momento se dio un cambio de actitud en relación a la personalidad de los municipios indígenas y su capacidad para realizar controversias constitucionales.

En el caso de la Controversia Constitucional 63/2011, el Pleno reconoció la legitimidad de la acción del municipio de Lachatao, ubicado en la sierra oaxaqueña, dentro de otras razones porque acreditó ser un municipio indígena en base a lo que establecen la Ley Fundamental mexicana y la propia del Estado sureño y su ley reglamentaria, presentando, dentro de otros documentos, las actas de elección de las autoridades por procedimientos de usos y costumbres, así como las respectivas del Instituto Estatal Electoral, avalando tal procedimiento en dicha municipalidad.

No obstante, no les otorgó la razón en su demanda que Lachatao, a través de sus autoridades, promovió la Controversia Constitucional 63/2011, en contra de los poderes Legislativo y Ejecutivo de Oaxaca, por haber realizado reformas constitucionales que incorporaban figuras de participación ciudadana como lo son el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, la audiencia pública, el cabildo en sesión abierta, los consejos consultivos y otras, que a su entender lesionaban el derecho a la au-

tonomía y a la libre determinación establecidas en varios instrumentos internacionales de derechos humanos. Dentro de ellos el Convenio 169 de la OIT, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la propia del Estado de Oaxaca y en la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado.

3. El tercer momento. Luego de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, los acontecimientos que llevaron a una toma de posición más avanzada de la SCJN frente al artículo 1o. reformado, fueron dos: a) la decisión de cómo interpretar y aplicar la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Radilla Pacheco, un guerrerense desaparecido durante los años de la llamada “guerra sucia”, cuyos familiares entablaron una demanda en aquella instancia en contra del Estado mexicano (el Expediente Varios 912/2010, resuelto el 14 de julio de 2011) y b) la resolución de la Contradicción de Tesis 293/2011, del 3 de septiembre de 2013.

Este es el tercer momento que vivimos actualmente en el que se han resuelto casos tan importantes como el del reconocimiento a la personalidad jurídica del municipio de Cherán, un municipio *sui generis* como lo denominó la Corte, porque su estructura no responde a la establecida en el artículo 115 constitucional en donde hay un presidente municipal y regidores, sino un Consejo Mayor que es el que gobierna ese municipio indígena, apoyándose en lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución.

El otro caso analizado es también muy importante. Se trata de los amparos que indígenas mayas de Campeche interpusieron por la siembra de soya transgénica sin haber sido consultados. Aquí analizamos uno de ellos.

En ambos casos, se dio una ampliación y sustentación del derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas, abandonando la posición que se tuvo en la sentencia de la controversia constitucional de Tepoztlán en contra de la siembra de maíces transgénicos en su municipalidad.

Por otra parte, hasta antes de las reformas en materia de derechos humanos de junio de 2011, el Poder Judicial emitió más de dos docenas de tesis aisladas en materia indígena, desde una posición muy cautelosa para entrarle a las necesarias reformas que tanto en el Congreso de la Unión, como los de las entidades

federativas, deberían realizar en sus cuerpos legales, para aterrizar en las normas secundarias los alcances de la reforma indígena.

No obstante, hay que señalar que de todas formas esas tesis aisladas representan criterios no solo orientadores de las decisiones y opiniones de los jueces, sino también herramientas de argumentación que los pueblos indígenas deben hacer o han hecho suyas en diversos reclamos ante autoridades locales, estatales y federales. Algunas de ellas se convertirían luego en jurisprudencias.

Desde 2012, pero sobre todo en los siguientes años, 2013 en adelante, vemos un desarrollo en lo que corresponde a algunas jurisprudencias relacionadas directa o de manera indirecta con la materia indígena. Este ha venido como resultado del abandono de ese titubeo del Máximo Tribunal para buscar, en la nueva época de la corte, acondicionar sus criterios con las nuevas disposiciones de la Constitución en materia de derechos humanos. La resolución del Expediente Varios 912/2010 del caso Radilla Pacheco, ya mencionado varias veces aquí, fue el detonante en ello.

Hay un avance importante en este terreno en favor de los reclamos de los menos favorecidos, pero no lo suficiente todavía.

No obstante, si comparamos la posición de la Corte a principios del siglo en las controversias en contra de las reformas indígenas presentadas por unas 300 autoridades municipales del país, el Máximo Tribunal hizo por todos los medios mutis para no referirse a los tratados y convenios en materia de derechos humanos ratificados por México. Prevalció de manera simple y llana el criterio de la supremacía constitucional.

En esta nueva época, la Corte, en los casos que hemos analizado de controversias constitucionales indígenas, fue primero de una posición de rechazo a discutir los problemas de fondo planteados, por el temor a inmiscuir los tratados internacionales reclamados por los pueblos demandantes, a una posición un poco más abierta, en donde los tratados internacionales son tomados en consideración como criterio interpretativo cuando existen lagunas en la legislación nacional que no están resueltas en ella, pero siempre sobre la base de la supremacía constitucional, atendiendo al principio *pro persona* que dispone el artículo 1o. de nuestra Constitución.

En un segundo momento, resuelta la Contradicción de Tesis 293/2011, la interpretación conforme involucra tratados internacionales al mismo nivel que la Constitución, siempre que no haya en la misma una disposición en contrario.

El tema indígena ha ido poco a poco dejado de ser un tanto tabú para el Máximo Tribunal, como lo es aún con muchas esferas gubernamentales. Por ejemplo, anteriormente, el principio *pro persona* había sido aplicado en casos de amparos en la rama administrativa y del trabajo, como los expuestos aquí, pero no en el de las controversias constitucionales indígenas reseñadas. Esta situación ha sido superada en los últimos años, sobre todo de 2013 en adelante.

Pero, además, se han emitido siete tesis aisladas en materia de consulta indígena, la primera estuvo relacionada con los reclamos del pueblo rarámuri por no haber sido integrados a un consejo consultivo relacionado con un programa de desarrollo en la región que los afectaba, dictada en mayo de 2012, una más en agosto de 2013, tres en junio de 2016 y dos en enero de 2019. Todas pueden ser consultadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*.¹⁸⁶

Sería hasta 2013 en el que la Corte emitiera las siete tesis jurisprudenciales comentadas aquí, en las que, en referencia al caso de los procesados indígenas, realiza la interpretación del artículo 2o. constitucional en temas como el acceso pleno a la justicia y el criterio de autoadscripción como determinante para definir a quién se aplica la calidad de indígena en los juzgados mexicanos.

De 2001 a la fecha, la Corte ha emitido unas 20 jurisprudencias y casi 68 tesis aisladas relacionadas con la problemática de los pueblos indígenas. Están además 87 de sentencias relevantes en materia indígena que se pueden consultar en la página web de la corte.

A diferencia de lo que acontece en el Pleno y las Salas de la SCJN, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Plenos de Circuito, una posición más avanzada y abierta en relación a la utilización de tratados internacionales en materia de derechos humanos fue la del Tribunal Electoral del PJJF, que desde antes de la reforma en materia de derechos humanos, habría emitido

¹⁸⁶Véase, *supra* la nota 184.

jurisprudencia, amparándose además de la Constitución, en lo que establecen tratados internacionales en materia de derechos humanos.

La primera tesis jurisprudencial en la materia fue establecida en el año 2008, y en la resolución del Tribunal Electoral del PJF, además de hacer una interpretación sistemática de los artículos 2o. y 133 constitucionales, se funda en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁸⁷ Otra jurisprudencia de 2010, se apunala en el primero de los convenios internacionales.¹⁸⁸

Lo destacable de esta posición del Tribunal Electoral del PJF es que fueron emitidas antes de la reforma constitucional de derechos humanos de junio de 2011. A partir de esta última fecha, otras tesis de jurisprudencia apelando además de la Constitución, a lo que establecen diversos tratados internacionales que resultan aplicables para los pueblos indígenas, han sido emitidas. En total, de 2002 a 2018, el Tribunal Electoral del PJF habría emitido más de 26 jurisprudencias que tienen que ver con asuntos electorales y ciudadanos relacionados con pueblos y comunidades indígenas del país y 43 tesis aisladas.

Sin embargo, regresando a nuestro objeto de estudio principal, el de la SCJN, podemos concluir que ha dado un salto enorme y los pueblos indígenas tienen actualmente en ella un aliado en sus litigios que les ha permitido detener acciones en proceso en las que no se les consultó.

Quizá falte un factor más significativo dentro del Máximo Tribunal, en el que se dé seguimiento detallado al cumplimiento pleno de las sentencias para dar mayor vigor a la lucha de los

¹⁸⁷ Tesis: 13/2008, COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cuarta época, año 2, núm. 3, 2009, pp. 17-18.

¹⁸⁸ Tesis: 15/2010, COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuarta época, año 3, núm. 6, 2010, pp. 21-22.

pueblos indígenas por sus derechos. A definir con mayor precisión en los casos específicos las acciones a cumplir por las autoridades señaladas y verificar tiempos y plazos para tales tareas. Es decir, a que sus decisiones se operacionalicen en la práctica. Que permita que derechos como el de la consulta libre, previa, de buena fe, informada y culturalmente adecuada, se cumplan y no se tenga que litigar sobre hechos muchas veces consumados, que impiden la debida reparación de los daños causados a territorios, bienes y derechos de los pueblos indígenas. También que se haga caso a la Recomendación General que emitiera la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a los poderes ejecutivos y legislativos federales y estatales, para legislar en la materia y emitir la respectiva Ley de Consulta para los Pueblos y Comunidades Indígenas.¹⁸⁹

Sin lugar a dudas, el papel del Poder Judicial ha crecido enormemente y hoy es un punto de apoyo para los pueblos indígenas en sus litigios, gracias a esos avances que se han tenido en los últimos años en una serie de sentencias paradigmáticas que marcan sin duda alguna una nueva etapa en la materia, apuntalando las carencias que se tienen en materia de legislación por parte del poder responsable y de la dotación de los recursos necesarios que hagan cumplir en apartado B del artículo 2o. constitucional en cuanto al desarrollo económico y social de los pueblos indígenas, el reconocimiento pleno de su personalidad jurídica así como la promulgación de la Ley de Derecho a la Consulta Libre, Previa, Informada, de Buena Fe y Culturalmente Adecuada.

Finalmente, el papel de la SCJN resulta todavía más relevante si recordamos que en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, acordada por la Asamblea General de la ONU en 2015, hay que encontrar mecanismos que permitan concretar los derechos de los pueblos indígenas que no se mencionan en ninguno de los 17 trazados en la misma. La actividad de la Corte mexicana, encaja perfectamente en el objetivo 16 de dichos propósitos: promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.

¹⁸⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 27/2016. Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades Indígenas de la República Mexicana, 11 de julio de 2016.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

“Acuerdo número 5/1996, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación”, Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 18 de noviembre de 1996.

“Acuerdo general número 9/2011, de veintinueve de agosto de dos mil once, del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la décima época del *Semanario Judicial de la Federación*”.

“Acuerdo general número 20/2013, de veinticinco de noviembre de dos mil trece, del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de las tesis que emiten la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados de Circuito”.

“Acuerdo relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, *Diario Oficial de la Federación* 24 de septiembre de 1997.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 23a. ed. México, CNDH, 2018.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Recomendación General 27/2016. Sobre el derecho a la consulta pre-

via de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana, 11 de julio de 2016.

Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, adoptado en Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988.

Contenido de las versiones taquigráficas de las sesiones públicas ordinarias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, jueves 11, lunes 15 y martes 16 de octubre de 2012.

Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 26 de mayo de 2014.

Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 27 de mayo de 2014.

Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 29 de mayo de 2014.

Controversia Constitucional 82/2001, promovida por el municipio de San Pedro Quiatoni, Oaxaca.

Controversia Constitucional 358/2001, promovida por el municipio de Bolaños, Estado de Jalisco.

Controversia Constitucional 59/2006, promovida por el municipio de Coxcatlán, Estado de San Luis Potosí.

Controversias Constitucionales: 60/2006 a 104/0206, presentadas por 43 municipios indígenas de varios Estados del país como San Luis Potosí, Hidalgo, Puebla, Oaxaca y Chiapas, dentro de ellas la de San Pedro Ocoteppec, distrito Mixe, Oaxaca, con el número 101/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XXVII, febrero de 2008.

Controversia Constitucional 60/2008, promovida por el municipio de Tepoztlán, Estado de Morelos.

- Controversia Constitucional 63/2011, promovida por el municipio de Santa Catarina Lachatao, distrito de Ixtlán, Estado de Oaxaca.
- Controversia Constitucional 32/2012, promovida por el municipio de Cherán, Estado de Michoacán.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Susana Thalía Pedroza de la Llave y Omar García Huante (comps.), *Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México 1921-2003*. México, CNDH, 2003, 2 vols.
- Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de abril de 1988.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en Susana Thalía Pedroza de la Llave y Omar García Huante (comps.), *Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México 1921-2003*. México, CNDH, 2003, 2 vols.
- Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en Susana Thalía Pedroza de la Llave y Omar García Huante (comps.), *Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México 1921-2003*. México, CNDH, 2003, 2 vols.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Sentencia de 28 de noviembre de 2007.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Sentencia del 23 de junio de 2005.
- Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101,

102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994.

Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* del 14 de agosto de 2001.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, *Diario Oficial de la Federación* del 11 de abril de 2006.

Decreto 397 que reforma varios artículos de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca* del 15 de abril de 2011.

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

Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011.

Dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1o.; se reforma el artículo 2o.; se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Diputados, año IV, núm. 738, 28 de abril de 2001.

Ejecutoria del Pleno en relación a Contradicción de Tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, libro 5, t. 1, 25 de abril de 2014, pp. 96-205.

Fallo de la SCJN en contra de las controversias constitucionales en materia indígena en 2001.

GONZÁLEZ, Isabel, “Reconoce SCJN a indígenas de Cherán el Derecho a la consulta”, *Excélsior*, 29 de mayo de 2014.

IBARRA, Mauricio I. y Jorge G. Castillo Vaquera, “Las elecciones de Cherán: usos y costumbres excluyentes”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. México, núm. 5, enero de 2014.

INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por el que se da respuesta a la petición de la comunidad indígena de Cherán para celebrar elecciones bajo sus usos y costumbres* del 9 de septiembre de 2011.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, *Diario Oficial de la Federación* del 26 de mayo de 1995.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* del 10 de enero de 1936.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* del 2 de abril de 2013.

Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, *Diario Oficial de la Federación* del 18 de marzo de 2005.

Ley de Derechos, Cultura y Organización de Los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche.

Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco *et al.*, *Los pueblos indígenas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México, COAPI, sin año.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD-AGENCIA INTERNACIONAL PARA LA INVESTIGACIÓN SOBRE CÁNCER, *Evaluación de cinco insecticidas y herbicidas*, 20 de marzo de 2015.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y Omar García Huante (comps.), *Compilación de Instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México 1921-2003*. México, CNDH, 2003, 2 vols.

RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*. México, Porrúa, 1995.

Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, *Diario Oficial de la Federación* del 19 de marzo de 2008.

Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 9 de octubre de 2009.

Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el Expediente Varios 912/2010 y votos particulares formulados por los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luis María Aguilar Morales; así como votos particulares y concurrentes de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo, *Diario Oficial de la Federación* del 4 de octubre de 2011.

Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 32/2012, promovida por el municipio de Cherán, Michoacán, así como votos particular formulado por el ministro José Fernando Franco González Salas; concu-

rrentes formulados por los ministros Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y de minoría de los ministros Olga Sánchez Cordero de García Villegas y José Ramón Cossío Díaz, *Diario Oficial de la Federación* del 23 de septiembre de 2014.

Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 32/2012, promovida por el municipio de Cherán, Estado de Michoacán, así como votos particular formulado por el ministro José Fernando Franco González Salas; concurrentes formulados por los ministros Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y de minoría de los ministros Olga Sánchez Cordero de García Villegas y José Ramón Cossío Díaz, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro II, t. I, 17 de octubre de 2014.

[Tesis Aislada]; 8a. Época; Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*; t. VI, segunda parte-1, julio-diciembre de 1990.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Sentencia núm. SUP-JDC-9167-2011 DE, Sala Superior*. 2 de noviembre de 2011.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Sistemas normativos indígenas en las sentencias del TEPJF*. México, TEPJF, 2014.

Tesis: P./J. 39/2002. PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XVI, septiembre de 2002.

Tesis: P./J. 40/2002. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XVI, septiembre de 2002.

- Tesis: 2a. CXXXVIII/2002, DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE EL PRINCIPIO TERRITORIAL DE SUS PUEBLOS Y EL DERECHO PREFERENTE DE LAS COMUNIDADES AL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES DE LOS LUGARES QUE OCUPAN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. XVI, noviembre de 2002.
- Tesis: 2a. CXLI/2002, LAS COMUNIDADES INDÍGENAS CARECEN DE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN JUICIO DE AMPARO LA APLICACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XVI, noviembre de 2002.
- Tesis: 2a. CXXXIX/2002, DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUEDEN SER AMPLIADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES DENTRO DEL MARCO DE AQUÉLLA, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XVI, noviembre de 2002.
- Tesis: 2a. CXL/2002, DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LOS ESTABLECIDOS EN LAS LEGISLACIONES LOCALES EN FAVOR DE ELLOS NO FUERON LIMITADOS POR LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN LA MATERIA, VIGENTES A PARTIR DEL QUINCE DE AGOSTO DE DOS MIL UNO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XVI, noviembre de 2002.
- Tesis: 1a. XXXVIII/2003, DERECHOS DE LOS INDÍGENAS EN MATERIA DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN ESTATAL. NO SE VIOLAN CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 72, 165 BIS, 171, 183, 269, FRACCIÓN IV, 285, 285 BIS, 290, 296 BIS, 314 Y 426, TODOS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XVIII, agosto de 2003.
- Tesis: 1a. XXXIX/2003, DERECHOS DE LOS INDÍGENAS EN MATERIA DE ACCESO A LA JUSTICIA. LOS OTORGADOS POR VIRTUD DE LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, VIGENTES A PARTIR DEL QUINCE DE AGOSTO DE DOS MIL UNO, NO

SON VULNERADOS POR LOS ARTÍCULOS 293, 298 Y 315, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL (ABROGADO), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XVIII, agosto de 2003.

Tesis: XIII.1o.34.A, AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON LAS AUTORIDADES COMUNITARIAS RECONOCIDAS POR EL 3o., FRACCIÓN X, DE LA LEY DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE OAXACA, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XVI, marzo de 2008.

Tesis: XIII.1o.35.A, AUTORIDADES INDÍGENAS REGIDAS POR USOS Y COSTUMBRES. EL NOMBRAMIENTO QUE OTORGAN PARA QUE UN GOBERNADO DESEMPEÑE UN SERVICIO PÚBLICO, SIN SU CONSENTIMIENTO Y SIN REMUNERACIÓN ALGUNA, ES UN ACTO VIOLATORIO EN SÍ MISMO DE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XVI, marzo de 2008.

Tesis: II.2o.P.151P, ERROR DE PROHIBICIÓN. LA PERTENENCIA A UN DETERMINADO GRUPO ÉTNICO O EL BAJO NIVEL ESCOLAR NO SON SUFICIENTES POR SÍ MISMOS PARA ACREDITAR AQUÉL COMO CAUSA DE INCULPABILIDAD Y, POR CONSIGUIENTE, DE EXCLUSIÓN DEL DELITO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XX, diciembre de 2004.

Tesis: 13/2008, COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 4a. época, año 2, núm. 3, 2009.

Tesis: 1a. CCXII/2009, PERSONAS INDÍGENAS. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. AUTOADSCRIPCIÓN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XXX, diciembre de 2009.

Tesis: 15/2010, COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 4a. época, año 3, núm. 6, 2010.

Tesis: 1a.XVI/2010, DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, núm. XXXI, febrero de 2010, p. 114.

Tesis: 1a. XVII/2010, EJIDOS Y COMUNIDADES AGRARIAS. AL CONSTITUIR FORMAS DE ORGANIZACIÓN INTERNA ESTABLECIDAS CONSTITUCIONALMENTE, EL FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA GENERAL, ASÍ COMO LA ELECCIÓN DEL COMISARIADO, SON ACTIVIDADES QUE NO FORMAN PARTE DEL EJERCICIO DEL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XXXI, febrero de 2010.

Tesis: 1a. CXII/2010, LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIONES III Y VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, núm. XXXII, noviembre de 2010, p. 1214.

Tesis P/LXV/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 10a. época, libro III, diciembre de 2011.

Tesis P.LXVI/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 10a. época, libro III, diciembre de 2011.

Tesis P. LXVIII/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 10a. época, libro III, diciembre de 2011.

Tesis: P. LXVII/2011(9a.). CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro III, diciembre de 2011.

Tesis: P./J. 83/2011 (9a.), CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 10a. época, libro III, diciembre de 2011.

Tesis: XI.1a.A.T. 64 A (9a.), NULIDAD DE TESTAMENTO AGRARIO. SI LA ACCIÓN RELATIVA LA EJERCE UNA PERSONA QUE ASEVERA PERTENECER A LA CLASE CAMPESINA INDÍGENA, EL TRIBUNAL DE LA MATERIA, AL RESOLVER, DEBE TOMAR EN CUENTA LAS COSTUMBRES Y ESPECIFICIDADES CULTURALES QUE RIJAN EN EL POBLADO CORRESPONDIENTE, ASÍ COMO ATENDER LOS ÁMBITOS TEMPORAL Y MATERIAL DE VALIDEZ DE LAS NORMAS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 10a. época, libro VI, marzo de 2012.

Tesis: 2a. XXXIII/2012 (10a.), COMUNIDADES INDÍGENAS. LA OMISIÓN DE CREAR EL CONSEJO CONSULTIVO REGIONAL A QUE SE REFIERE EL DECRETO 409/96 I. P. O., PUBLICADO EN EL *PERIÓDICO OFICIAL* DE CHIHUAHUA EL 1 DE ENERO DE 1997, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y LOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA RECONOCIDOS EN FAVOR DE AQUÉLLAS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 10a. época, libro VIII, mayo de 2012.

Tesis: 2a. LXXV/2012 (10a.). [TA]. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. LA REFORMA AL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 10 DE JUNIO DE 2011, RESPETA ESTE PRINCIPIO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 10a. época, libro XIII, octubre de 2012.

Tesis: 1a./J.18/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, libro XV, diciembre de 2012.

Tesis: 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1.

Tesis Jurisprudencial: P./J. 20/2014 (10a.). DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 5, abril de 2014.

Tesis Jurisprudencial: P./J. 21/2014 (10a.). JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 5, abril de 2014.

Tesis: 2a. XXVII/2016 (10a.), PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 31, junio de 2016, Tomo II

Tesis: 2a. XXVIII/2016 (10a.), PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ES LA AUTORIDAD COMPETENTE EN LA MATERIA, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 31, junio de 2016, Tomo II.

Tesis: 2a. XXIX/2016 (10a.), PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 31, junio de 2016, Tomo II.

Tesis: XXVII.3o.19 CS (10a.), DERECHO HUMANO A LA CONSULTA PREVIA A LAS PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL EN MATERIA DE BIODIVERSIDAD, CONSERVACIÓN Y SUSTENTABILIDAD ECOLÓGICAS, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 62, enero de 2019, Tomo IV.

Tesis: XXVII.3o.20 CS (10a.), DERECHO HUMANO A LA CONSULTA PREVIA A LAS PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS. SU DIMENSIÓN Y RELEVANCIA, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 62, enero de 2019, Tomo IV.

VÁZQUEZ MURILLO, Andrés Carlos, “Cherán, un ejercicio de autonomía purépecha”, *Pacarina del Sur. Revista de Pensamiento Crítico Latinoamericano*. Lima, año 5, núm. 20, julio-septiembre de 2014.

Voto de minoría que formulan la ministra Olga Sánchez Cordeiro y el ministro Presidente Juan Silva Meza, en contra de la resolución pronunciada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Controversia Constitucional 60/2008, promovida por el municipio de Tepoztlán, Estado de Morelos.

Voto particular que formula el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo en la Controversia Constitucional 59/2006, promovida por el municipio de Coxcatlán, Estado de San Luis Potosí.

Votos particulares formulados por los ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luis María Aguilar Morales; así como votos particulares y concurrentes de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo en la Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el Expediente Varios 912/2010, *Diario Oficial de la Federación* del 4 de octubre de 2011.

Voto de minoría que formulan los ministros Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y José Ramón Cossío Díaz en relación con la Controversia Constitucional 32/2012 (caso Cherán) resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 29 de mayo de 2014.

Voto concurrente que formula el señor ministro Luis María Aguilar Morales, respecto de la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 32/2012 (caso Cherán) resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 29 de mayo de 2014.

Voto particular que formula el ministro José Fernando Franco González Salas en la Controversia Constitucional 32/2012 (caso Cherán), resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 29 de mayo de 2014.

Otras tesis citadas

Tesis: 1a.CXCVII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XXX, noviembre de 2009.

Tesis: 1a.CCXI/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XXX, diciembre de 2009.

Tesis: 1a.CXCVII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XXX, noviembre de 2009.

Tesis: 1a.CCXI/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XXX, diciembre de 2009.

Tesis: 1a.CCX/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XXX, diciembre de 2009.

Tesis: 1a. CCVIII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XXX, diciembre de 2009.

- Tesis: 1a. CCIX/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XXX, diciembre de 2009.
- Tesis: XX.2o.99P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XXXII, octubre de 2010, p. 3218.
- Tesis: XIII.P.A.22.P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XXXIII, enero de 2011.
- Tesis: VI.2o.P.142P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9a. época, t. XXXIII, marzo de 2011.
- Tesis: P/LXV/2011 (9a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 10a. época, libro III, diciembre de 2011.
- Tesis: P.LXVI/2011 (9a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 10a. época, libro III, diciembre de 2011.
- Tesis: P. L XVIII/2011 (9a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 10a. época, libro III, diciembre de 2011.
- Tesis: P./J. 83/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 10a. época, libro III, diciembre de 2011, t. 1.
- Tesis: XXVII.1o. (VIII Región) 6P (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 10a. época, libro V, febrero de 2012, t. 3.
- Tesis: 1a./J.107/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 10a. época, libro XIII, octubre de 2012, t. 2.
- Tesis: 1a./J.18/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, libro XV, diciembre de 2012, t. 1.
- Tesis: 2a. LXXV (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, libro XIII, octubre de 2012, t. 3.
- Tesis: 1a./J. 58/2013 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 1, diciembre de 2013, t. I.

Tesis: 1a./J. 59/2013 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 1, diciembre de 2013, t. I.

Tesis: 1a./J. 60/2013 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 1, diciembre de 2013, t. I.

Tesis: 1a./J. 61/2013 (10a.) *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 1, diciembre de 2013, t. I.

Tesis: 1a./J. 86/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXIV, septiembre de 2013, t. I.

Tesis: 1a./J. 114/2013 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 1, diciembre de 2013, t. I.

Tesis: 1a./J. 115/2013 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 1, diciembre de 2013, t. I.

Videos

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y COLEGIO DE MÉXICO, *Seminario: los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas frente a los proyectos de desarrollo*, lunes 27 y martes 28 de agosto de 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA Y SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Coloquio: análisis de sentencias paradigmáticas sobre derechos indígenas: Derecho a la consulta*, 5 de julio de 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA Y SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Coloquio: análisis de sentencias paradigmáticas sobre derechos indígenas: derechos políticos de los pueblos indígenas*, 27 de septiembre de 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA Y SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Coloquio: análisis de sentencias paradigmáticas sobre derechos indígenas: derecho a la tierra, al territorio y a los recursos naturales*, 6 de diciembre de 2016.

Derechos indígenas en México 2001-2019. Algunas consideraciones sobre la evolución de las resoluciones del Poder Judicial de la Federación, se terminó de imprimir en agosto de 2019 en los talleres de GVG GRUPO GRÁFICO, S. A. de C. V., Leandro Valle núm. 14-C, colonia Centro, Demarcación Territorial Cuauhtémoc, C. P. 06010, Ciudad de México. El tiraje consta de 2,000 ejemplares.



CNDH
M É X I C O

DESDE 1990
EL PODER DE LA GENTE



Presidente
Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Rosy Laura Castellanos Mariano
Michael W. Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
María Olga Noriega Sáenz
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Titular de la Oficina Especial para el "Caso Iguala"

José T. Larrieta Carrasco

Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional
de Prevención de la Tortura

Ninfa Delia Domínguez Leal

Secretaría Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Raymunda G. Maldonado Vera

Directora General del Centro Nacional
de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez



CNDH
M É X I C O

ISBN: 978-607-729-521-1



9 786077 295211