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

CAPÍTULO 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 Tepoztlán, 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 prudentĭa,* 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

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

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

jurídico ha sido establecido por una pluralidad de sentencias concordes.[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-

---

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

[8] 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,* 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%2020-2013%20(SUSTITUYE%205-2003)%20VERSI%C3%93N%20DEFINITIVA%20(RCC%2002-12-2013).pdf

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

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

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 último[11] 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]

---

[10] Ley 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

[11] Reglamento 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.

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

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

B. 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 PJF 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

---

[14] En 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

[15] En 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.

[16] Artículo 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.

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

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

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.

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

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

¿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.

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

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

De 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

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

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

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 invalidas, 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-

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

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

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-

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

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

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

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

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

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)

[20] 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, 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.

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

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

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

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

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

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.

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

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

de 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.*

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

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

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.

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

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

El 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

---

[30] En 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.

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

[32] 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, p. 1136.

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

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

el 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.

---

[33] 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, p. 997.

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

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

En 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.

[34] 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,* 11 de abril de 2006.

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

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

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-

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

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

naba. Se resolvió finalmente que no lo había y por eso se sobreseyó 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 marte 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 Ocotepec, 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.

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

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

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*

[38] La 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.

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

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

> *de los 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/

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

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

la 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.*

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

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

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-

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

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

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.

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

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

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 sobreseyó por mayoría de siete votos y los votos en contra de dos ministros que se reservaron el derecho a ejercen 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

---

[47] Voto 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.*

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

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

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 contario 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.*

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

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

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.

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