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

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

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

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-

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

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-

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

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

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

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. Prevaleció 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.

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 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 los 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 PJF, que desde antes de la reforma en materia de derechos humanos, habría emitido

[186] Véase, *supra* la nota 184.

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

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 apuntala 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.

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

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.

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