

**LOS PUEBLOS INDIGENAS  
ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

*Francisco López Barcenas*  
*Abigail Zúñiga Balderas*  
*Guadalupe Espinoza Saucedo*

## **Presentación**

Cuando los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) fallaron sobre la mayoría de las controversias constitucionales presentadas por municipios indígenas, también le fallaron al pueblo de México y lo más grave, se fallaron ellos mismos. La esperanza puesta en ellos por millones de mexicanos fue destruida en unos cuantos minutos, y la apertura mostrada al decidir sobre otras materias, como cuando fijó las facultades del Presidente de la República para reglamentar el horario de verano o la generación de la electricidad, o la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar sobre aborto, esta vez, no pasó la prueba de fuego. En pocas palabras al fallar, fallaron.

La esperanza de que la SCJN abriera las puertas que los poderes Ejecutivo y Legislativo cerraron para que en el país las cosas se realicen conforme a derecho, hizo que muchos no previéramos un fallo de tal naturaleza, aunque de muchas formas ya se anunciaba. Por ejemplo el acuerdo de desechamiento de pruebas con el argumento de que revisar el procedimiento de las reformas “implicaría el análisis de una norma general, la cual no es objeto de prueba”. En este caso específico, los Ministros instructores confundieron la forma de creación de las normas con el contenido de ellas y con ello dejaron a los demandantes en estado de indefensión jurídica.

Asunto no procesal pero no por eso de menor importancia, es que durante algunas entrevistas que los representantes de los municipios demandantes gestionaron y consiguieron con algunos Ministros, éstos no opinaron ni a título personal sobre la procedencia de las controversias y menos sobre el contenido de las resoluciones, pero si se comprometieron a que las audiencias fueran públicas. Pero contrario a ello, el fallo se adoptó sin que se notificara a las partes de la realización de las audiencias para que no se enteraran y no pudieran asistir. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia pueden decir que la ley no los obliga a hacerlo y técnicamente tendrían razón, pero tampoco se los prohibía y el asunto reclamaba mayor sensibilidad. Del fallo, quienes más interesados estaban en él, tuvieron que enterarse por los medios de comunicación, cuando era ya un acto consumado.

Pero la SCJN también falló contra sí misma. No sólo desaprovechó la oportunidad de confirmar su tesis del año de 1999, en el sentido de que impugnar un proceso de reforma constitucional no es atacar a la Constitución Política sino actos previos que integran el proceso legislativo

tendientes a reformarla y, en este sentido, quienes intervienen en dicho proceso pueden ser consideradas autoridades responsables porque se trata de órganos constituidos, con existencia previa a los actos impugnados y regulados por leyes que delimitan sus actos. En lugar de apuntalar este criterio que emana directamente de nuestra Constitución Política, decidieron dar marcha atrás y sostener que la ley no contempla al Constituyente Permanente dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte en una controversia constitucional.

Teniendo tantas otras opciones jurídicas para resolver las controversias constitucionales, aún para emitir un fallo con similares consecuencias al emitido, la SCJN prefirió el camino fácil que un tecnicismo procedimental le brindó y, como los otros poderes, hizo oídos sordos a los reclamos de los pueblos indígenas. No sólo les negó el derecho que reclaman, porque ni siquiera eso le pedían, se negó a escucharlos en su demanda central de restituir el orden constitucional violado durante el proceso de reformas a la Constitución, aunque para hacerlo se despojara del poder que ella misma se había atribuido a partir de una interpretación constitucional previa.

Se equivocan quienes piensen que el fallo afecta sólo a los pueblos indígenas de México. Ellos son los directamente agraviados, pero el impacto de él todavía está por verse. Lo que por ahora es claro es que el fallo no abona a la paz, ni a consolidar un Estado de derecho plural y democrático, ni al tránsito a la democracia.

Por la importancia del tema, tanto lo que los municipios indígenas demandaban, como lo que la Suprema Corte resolvió al final, hemos decidido publicar los principales argumentos de los pueblos indígenas, acompañado de un análisis final de las consecuencias jurídicas del fallo del máximo tribunal de la Federación. En él los lectores podrán encontrar unos antecedentes nacionales e internacionales del trato jurídico que se ha dado a los derechos indígenas, posteriormente hallaran los actos de invalidez invocados, acompañados de los preceptos constitucionales violados durante el proceso de reformas constitucionales, así como los argumentos jurídicos hechos valer por los municipios demandantes y finalmente, encontrarán un análisis de la resolución final que recayó a las controversias constitucionales. Con ello pretendemos mostrar que los pueblos indígenas tenían y siguen teniendo razón en su demanda de reconocimiento de sus derechos, que ningún poder del Estado a podido desmentirlos y por tanto sus argumentos tienen una vigencia que sólo perderán cuando sus reclamos sean satisfechos plenamente.

## Antecedentes

Cuando se conformó el Estado mexicano bajo los principios de una sola nación y una sola cultura se creyó que las diferentes culturas que existían entonces, pronto desaparecerían, algunas a través del exterminio, otras mediante la asimilación a la cultura dominante, no se pensaba que después de un tiempo sería inevitable negar la multiculturalidad del país. La realidad, no obstante, demostró que dichas culturas, es decir, los pueblos indígenas, resistirían y lucharían por conservar sus diferencias culturales.

Por mucho tiempo el Estado mexicano ha pretendido negar que México es una nación multicultural en donde conviven, además de la población mestiza, al menos 62 pueblos indígenas, que en conjunto representan aproximadamente el 12% de la población nacional. No obstante esa situación, durante toda su historia el Estado se ha asumido como si tuviera una composición monocultural; reconociendo un sólo orden jurídico y diseñando sus instituciones sobre la base de la población mestiza dominante. A su vez, los pueblos indígenas se han negado a dejar de ser lo que son, de diversas formas y a través de las luchas que han protagonizado, han dejado en claro que quieren ser parte de la nación, exigiendo el reconocimiento y respeto de sus derechos como pueblos.

Esta negación se origina de principio, porque el Estado mexicano se construyó bajo la influencia criolla, producto del mestizaje entre la cultura española y las diversas culturas existentes cuando aquéllos invadieron estas tierras con la intención de conquistarlas. El mestizaje se dio, es cierto, pero las culturas indígenas no desaparecieron; solo que después de la independencia de México respecto de la corona española, los mestizos las ignoraron, a pesar que después de 300 años de resistencia seguían conservando sus principales rasgos culturales y ordenando su vida según sus propios valores.

Pero la realidad era más compleja y el Poder Constituyente que aprobó la primera Constitución Política del país no podía eludirla tan fácilmente, pues aparecía por donde menos se le esperaba. En el Acta Constitucional de la República mexicana de 1824<sup>1</sup> se estableció como facultad del Congreso de la Unión arreglar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes

---

<sup>1</sup> Sayeg Helú, Jorge, *El Nacimiento de la República Federal Mexicana*, SEP-SETENTAS, México, 1974, pp. 115-123.

Estados de la Federación y *tribus de indios*, disposición que se reiteró en el artículo 49, fracción XI, de la primer Constitución Federal de México como país independiente, promulgada el 4 de octubre de 1824.<sup>2</sup>

Esta disposición estaba fuera de contexto, no respondía a una realidad social y por tanto ningún derecho representaba para nuestros pueblos indígenas porque sus problemas iban más allá de asuntos comerciales, los cuales seguramente eran ajenos a la mayoría de ellos, que se encontraban luchando en la defensa de su identidad colectiva y sus tierras comunales, que desde entonces eran asediadas por la nueva clase gobernante y agredidos con leyes estatales que impulsaban su fraccionamiento. La única explicación coherente sobre la inclusión de esta disposición en la Carta Magna apunta a que fue copiada textualmente del artículo 1.8.8 de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, en donde el Estado reconoció status jurídico a los indígenas, aun bajo su tutela<sup>3</sup>.

Todas las constituciones o proyectos de ellas que surgieron a partir de la Independencia se crearon bajo una línea excluyente, situación que se consolidaría en la Constitución Federal de 1857, en la cual privó una visión eminentemente individualista y homogénea. La igualdad de los individuos que se estableció como garantía no permitió que esta se ejerciera de manera diferente. Los indígenas no existían para ella y si existieran deberían sujetarse a normas inspiradas en valores totalmente ajenos a su cultura.

La política de negación de los pueblos indígenas y la ignorancia de sus derechos no era un hecho circunstancial o aislado, junto con ella se impulsaron leyes y políticas que atentaban contra su patrimonio, especialmente sus territorios, de por sí ya fragmentados, sus expresiones culturales y sus formas específicas de organizar su vida social. Contra la idea que se tiene de que en el siglo XIX no se elaboraron leyes indígenas, prácticamente no hubo un estado de la República que no las decretara, sólo que bajo el paradigma de reconocerles derechos, se les despojaba de ellos. Así continuaron durante muchos años, los pueblos indígenas no tenían cabida dentro del Estado mexicano, y las constituciones políticas que regían el orden jurídico y político del país, ni siquiera mencionaban su existencia.

---

<sup>2</sup> Ibid. pp. 125-162.

<sup>3</sup> Jorge Sayeg Helú, *El Nacimiento de la República Federal Mexicana*, SEP - SETENTAS, México, 1974, pp. 125 - 162

Fue en el ámbito internacional en donde se comenzó a hablar de minorías sin hacer referencia aun, a los pueblos indígenas. Los derechos de las minorías comenzaron a tener auge a partir de los reclamos de los grupos étnicos que constituían minorías sociales frente al resto de la población de los estados y por lo mismo no encontraban las condiciones indispensables para hacer valer sus derechos de la misma manera que aquellos que formaban parte de la población dominante. Se inició con diversas resoluciones de la Organización de Naciones Unidas y algunos pactos regionales antes de convertirse en normas de derecho internacional.

Pero también los derechos de las minorías en los estados nacionales pronto mostraron su insuficiencia para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, sobre todo en aquellos casos donde siendo mayoría eran tratados como minorías por estar sometidos al poder y la voluntad de una minoría social. Fue entonces cuando se dio un salto cualitativo y se empezó a hablar de derechos colectivos, diferentes al de los Estados pero también al de los individuos que integran su población. Surgió un nuevo sujeto de derecho: el pueblo indígena.

El 26 de junio de 1957, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas, aprobó el *Convenio 107*, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas tribales y semitribales en los países independientes. Este documento jurídico de carácter internacional fue reformado el 7 de junio de 1989, convirtiéndose en el *Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*.

Fue en el Convenio 169, donde se reconoció por vez primera, al pueblo indígena como sujeto de derecho. Este documento, en su artículo primero, inciso b, establece que son pueblos indígenas aquellos que “*descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.*”

El Estado mexicano ratificó el convenio por los medios que la propia Constitución Política establece y por tanto es plenamente válido en nuestro país. Con la firma del Convenio 169 el

gobierno mexicano se comprometió a reformar su orden jurídico, sus instituciones y su relación con los pueblos indígenas para considerarlos sujetos de derecho.

El Convenio 169 obligó al Estado mexicano a reconocer en la Constitución Política, la existencia de los pueblos indígenas. En 1992 el gobierno federal –aprovechando la cercanía de los 500 años de la invasión española al continente americano– promovió una adición al artículo cuarto de la Constitución Federal para reconocer la existencia de pueblos indígenas en su seno y hacer efectivos sus derechos. Dicho artículo señalaba que: *“La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”*.<sup>4</sup> Se trataba, en realidad, de una norma declarativa de la pluriculturalidad de la nación mexicana, sustentada en la presencia originaria de los pueblos indígenas.

El reconocimiento que se hacía en esa norma era como componente de la pluralidad cultural de la nación, y sólo de manera indirecta se podía establecer la consideración de los pueblos indígenas como sujetos de derecho. La propia norma jurídico-constitucional restringía los derechos que se les pudieran reconocer a los pueblos indígenas a los de carácter cultural y sólo aquellos que la ley secundaria eventualmente llegara a establecer. En ella se seguía en la lógica de negar los derechos políticos y económicos, que son los fundamentales para la existencia de los pueblos indígenas, el respeto de sus derechos y la seguridad de su existencia y desarrollo futuro.

Asimismo el artículo 27 constitucional fue reformado por decreto del 6 de enero de 1992, en el cual se establece que “la ley protegerá la integridad de los grupos indígenas”. Esta norma desconocía al sujeto colectivo de derecho establecido en el artículo 4º de la propia Constitución Federal, al mismo tiempo que el presunto derecho reconocido en ella se convertía en simple expectativa puesto que la aplicación de este derecho se remitía, absurdamente, a la Ley Reglamentaria del artículo 4º, misma que nunca existió.

---

<sup>4</sup> *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de enero 1992.

Después de la reforma constitucional se modificaron algunas leyes federales y estatales. Entre ellas las que impactan en materias de acceso a la justicia penal, sobre derechos agrarios y recursos naturales, culturales y en materia administrativa. En esta legislación a los pueblos indígenas se les sigue negando el derecho de decidir por ellos mismos su futuro, tratándolos como si no existieran, y cuando se les reconocen algunos derechos se hace desvirtuando su carácter de pueblos, como si fueran minorías a las que hay que ayudar a que se integren a la “cultura nacional” y por ese camino desaparecerlos. Además de las insuficiencias de las leyes, ninguna institución de gobierno se reformó para hacer posible su ejercicio, por lo que quedaron en letra muerta.

Las modificaciones legislativas en los Estados comenzaron con la década de los noventa y aumentaron poco después de la adición del primer párrafo al artículo cuarto de la Constitución Federal, para incluir una declaración sobre la existencia de los pueblos indígenas. Hasta 1996, antes de la firma de los *Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena*, que firmaron el EZLN y el gobierno federal, había doce constituciones estatales modificadas para introducir en ellas derechos indígenas. Destacando entre estas, la Constitución del Estado de Oaxaca, en donde se desarrolló una reforma sin precedentes en toda la República, al grado de que además de la Constitución Política del Estado se reformaron doce leyes más para incluir derechos indígenas y se aprobó una ley específica en la materia. Pero si ni la Constitución Política ni la legislación federal reconocieron plenamente a los pueblos indígenas como sujetos de derechos, mal lo podían hacer las entidades federativas, pues al estar acotadas por aquellas, ninguna validez tendrían sus disposiciones.

Así se encontraba la situación de los pueblos indígenas en cuanto al reconocimiento de sus derechos, cuando el 1° de enero de 1994, hizo su aparición el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) demandando el reconocimiento de una serie de derechos y la modificación de las políticas de atención para los pueblos y comunidades indígenas de las diversas entidades federativas que constituyen la nación mexicana.

En marzo de 1995 se abrió la negociación entre el EZLN y el Ejecutivo Federal en el marco de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. En octubre de ese mismo año, el Gobierno y el EZLN llegaron a 57 puntos de consenso sobre derechos y cultura indígena a través de las distintas mesas de diálogo de San Andrés. Junto con estas mesas de diálogo se convocó al



Foro Nacional de Cultura y Derechos Indígenas, que contó con la participación de alrededor de 500 representantes de 35 pueblos indígenas. Este proceso representó un amplio proceso de consulta a los pueblos indígenas, al grado que no es exagerado afirmar que los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena ha sido el documento más consensado de cuantas propuestas de transformación se han realizado en nuestro país.

En los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena se sientan las bases para el establecimiento de una nueva relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas, a través de la modificación del marco jurídico, en el cual se debería incorporar a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho y su derecho a la libre determinación expresado en autonomía, el cual permitiría a los pueblos indígenas decidir y ejercer sus formas propias de organización social, política, económica y cultural; aplicar sus sistemas normativos en la resolución de conflictos internos, garantizar el acceso a la jurisdicción del Estado tomando en cuenta sus particularidades culturales, reconocer el derecho que tienen los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios, así como el acceso a los recursos naturales en ellos existentes.

Por otro lado, establece el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para que ejerzan una participación directa en la vida política nacional, a través del reconocimiento de sus autoridades tradicionales y sus formas propias de elección; garantiza la difusión, preservación y enriquecimiento de sus conocimientos, lenguas, y demás elementos constitutivos de sus culturas, así como el acceso a una educación bilingüe e intercultural que les permita su desarrollo cultural.

La iniciativa de reforma constitucional fue encomendada por las partes en conflicto a la Comisión de Concordia y Pacificación del Poder Legislativo Federal (Cocopa). El 29 de noviembre de 1996, la Cocopa presentó una iniciativa de reforma constitucional, basada en el Convenio N° 169 y en el contenido de los Acuerdos de San Andrés. Esta iniciativa fue avalada por el EZLN pero no por el gobierno federal. A partir de esta propuesta, el gobierno federal, así como algunos partidos políticos elaboraron diversas contrapropuestas que en lo general iban en contra de los Acuerdos de San Andrés y del Convenio 169, mismas que nunca se discutieron en el Congreso de la Unión.

Casi cinco años después, el 5 de diciembre de 2000, - cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que por más de setenta años gobernó al país perdió la Presidencia de la

República- el Presidente del país presentó a la Cámara de Senadores de la República la iniciativa de reformas constitucionales elaborada por la Cocopa. Dando inició a una etapa trascendental para México y sobre todo para los pueblos indígenas, ya que representaba la esperanza de los pueblos indígenas de que ahora si se reconocieran plenamente sus derechos y ser incluidos como parte de la nación mexicana, de acuerdo a sus diferencias culturales. Asimismo, significaba la transformación del Estado mexicano en un verdadero Estado democrático e incluyente de todos los mexicanos, un Estado multicultural.

Sin embargo, para los representantes del pueblo mexicano éste hecho histórico no significó nada, negando la multiculturalidad del Estado, y sosteniéndolo como un Estado autoritario, antidemocrático y excluyente, por lo que el 25 de abril de 2001 la Cámara de Senadores aprobó un proyecto de decreto en materia indígena modificando sustancialmente la iniciativa presidencial. El dictamen aprobado se envió a la Cámara de Diputados para su discusión, misma que la aprobó el 28 de abril, en los mismos términos.

De acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, el dictamen fue turnado de inmediato a las legislaturas de los estados, mismo que fue rechazado en los Congresos de Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, y Zacatecas; las entidades federativas que concentran el mayor porcentaje de población indígena. El 18 de julio de 2001, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión realizó el cómputo de votos de las legislaturas locales, declarando que la minuta fue aprobada por 16 congresos, que son la mayoría más uno de los que integran la federación mexicana y por tanto el proceso de reforma quedaba consumado.

El día 14 de agosto del año 2001 se publicó el decreto de reforma constitucional por virtud del cual se modificaron varios de los artículos de nuestra Constitución Federal para incluir en ella los derechos de los pueblos indígenas, que unidos a las disposiciones existentes forman la normatividad constitucional en la materia. En la actualidad los artículos constitucionales que hacen referencia a los derechos indígenas son: el artículo 2, que sustituyó al artículo 4 al que hicimos referencia anteriormente, el artículo 18, párrafo sexto, el artículo 27, fracción VII, párrafo segundo y el 115, fracción tercera.

A partir de que se emitió el dictamen elaborado por el Senado de la República y después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el Congreso Nacional Indígena, el EZLN, diversas organizaciones indígenas y sociales, así como organismos públicos federales y estatales manifestaron su preocupación sobre el contenido de las reformas constitucionales publicadas, argumentando que el mismo no correspondía a las demandas de los pueblos indígenas, y no reflejaba la esencia ni el espíritu de los Acuerdos de San Andrés. Específicamente, se resaltaba que en la reforma no se garantizaba el ejercicio del derecho de 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, al mismo tiempo que no reconocía los derechos territoriales, y les negaba el acceso colectivo a los recursos naturales existentes en sus tierras y territorios. Asimismo, se reducían sus derechos puesto que se pretendía incorporar en la Constitución Federal, líneas programáticas que técnicamente no deberían aparecer en ella, pues su lugar corresponde a las leyes secundarias y a los planes y programas de desarrollo.

Después de publicada la reforma constitucional más de 300 municipios del país con población indígena interpusieron controversias constitucionales con la finalidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación restableciera el orden constitucional, anulara el procedimiento de reforma y se repusiera el procedimiento para que los pueblos indígenas fueran tomados en cuenta en esta reforma que los afecta directamente.

Las controversias constitucionales generaron grandes expectativas para los pueblos indígenas, ya que quedaba la esperanza de que fuera el Poder Judicial de la Federación quien abriera nuevamente las puertas del reconocimiento de sus derechos, que anteriormente ya habían obstruido los otros dos poderes de la Federación.

Pero no sólo tenían en sus manos el reconocimiento de los derechos indígenas, sino también la oportunidad de abrir paso a la transformación del Estado mexicano, en un estado democrático, incluyente y por tanto multicultural, para lo cual no tenía que ir más allá de las facultades que la propia Constitución le encomienda, sino precisamente, en cumplimiento de su mandato, cuidar que el “estado de derecho” se respetara y reestablecer el orden constitucional que fue violentado con el procedimiento legislativo a través del cual se reformó la Constitución.

El asunto no era menor, ni involucraba únicamente a los pueblos indígenas si no a toda la sociedad mexicana, porque con la resolución que emitiera la Suprema Corte de Justicia se constataría si efectivamente existe una verdadera autonomía de los poderes federales, así como el eficaz cumplimiento de los mandatos otorgados en la Constitución Política.

A pesar de ello, la Suprema Corte decidió ajustarse a la actitud que habían demostrado ya el Ejecutivo y el Legislativo: la permanencia de un Estado homogéneo y excluyente, en el cual no caben las diferencias, por lo que el 6 de septiembre del 2002, a casi un año de haberse impugnado el proceso de reformas constitucionales, la Corte determinó que no tenía competencia para conocer de reformas a la Constitución en virtud de que la Constitución no la faculta para decidir sobre los actos realizados por el “órgano reformador”, conformado por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales.

La resolución de la Corte terminó con la expectativa de reconocimiento de los derechos indígenas por parte del Estado mexicano, buscando la salida más fácil decidió no estudiar los argumentos jurídicos presentados por los municipios demandantes y declararse incompetente para conocer del asunto, agravando la situación aun más, al retroceder respecto de otra tesis en la cual reconoció su facultad para conocer sobre el procedimiento de reformas constitucionales y otorgándole al poder constituyente un poder que la Constitución no le confiere. Dejando con ello en estado de vulnerabilidad, no solo a los pueblos indígenas sino a todos los mexicanos.

## Qué son las Controversias Constitucionales

Al ser la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Ley Suprema de la nación y por tanto el instrumento que rige el orden jurídico mexicano, estableciendo por una parte, los derechos de los gobernados y por otra, la forma de Estado y de gobierno del país, debe consagrar a su vez, los mecanismos a través de los cuales sea respetada y cumplida en su totalidad, tanto por los gobernados, como por los gobernantes.

Dichos mecanismos son conocidos como instrumentos de defensa de la Constitución o medios de control constitucional, y representan “el conjunto orgánico y funcional de instituciones y actividades que tienen por fin directo, remediar los agravios generales o particulares que se cometen contra la Constitución”<sup>5</sup>. En un sentido más estricto, podemos también decir que “son la garantía más importante que tienen los individuos para limitar al poder público”<sup>6</sup>, dado que las autoridades encargadas de aplicar la Constitución son a su vez, los principales detractores de la misma.

En este sentido, en cuanto a los derechos de los gobernados frente a sus gobernantes, encontramos como medio de control constitucional, el juicio de amparo que es un juicio que tiene como finalidad la defensa de las garantías individuales consagradas en la parte dogmática de nuestra Constitución, por lo que sólo puede ser promovido por los individuos, en su carácter de gobernados.

Pero “las garantías individuales no son el único valor contenido en la Constitución que merece ser protegido. Por el contrario, en la Constitución conviven valores y principios diversos, que se encuentran insertos en distintas partes del cuerpo de nuestra norma suprema y que a juicio del poder constituyente originario, y del órgano reformador de la Constitución, han merecido tener sus propios mecanismos de defensa y protección. Un buen número de esos principios y valores, distintos de las garantías individuales y que también son de vital importancia para la

---

<sup>5</sup> Rabell García, Enrique. Inconstitucionalidad de leyes en México, en La actualidad de la defensa de la Constitución. SCJN-UNAM- IJJ. 1997. p. 216

<sup>6</sup> Rodríguez Lozano, Amador. Controversias Constitucionales y Nuevo Federalismo, op cit. p.247

conservación de un régimen de libertades, se encuentra dentro de la llamada parte orgánica de la Constitución”<sup>7</sup>

Lo anterior se refiere a que la propia Constitución fundamenta la existencia de los órganos que componen el Estado pero a su vez, establece principios, límites y competencias bajo los cuales deben realizar todos sus actos de autoridad para que no contravengan la norma suprema, y para el caso de que alguna autoridad o poder público vaya en contra de la misma, existe un medio de control constitucional, denominado controversia constitucional, el cual abarca cualquier tipo de acto gubernamental y se encuentra establecido en el artículo 105 de la propia Carta Magna.

Las controversias constitucionales se encuentran establecidas en la Carta Magna desde 1917, sin embargo, el artículo 105 como se redactó originalmente estaba incompleto y tenía grandes limitaciones como instrumento de defensa constitucional, además de que por diversos factores nunca operó.

Fue en 1994 cuando se realizaron reformas al artículo 105 Constitucional para establecer algunas modificaciones a las Controversias Constitucionales y crear las acciones de inconstitucionalidad. Asimismo, el 11 de mayo de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, instrumento indispensable, para que éstos dos medios de control constitucional pudieran ser aplicados. Por lo tanto, junto con el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad son los medios jurídicos de control constitucional que existen en nuestro país.

Podemos definir a las controversias constitucionales como “los procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación , accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo

---

<sup>7</sup> Op. Cit. p. 249

de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política”.<sup>8</sup>

De la anterior definición se desprende que solo la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede conocer y resolver las Controversias Constitucionales; que las autoridades facultadas para interponerlas son la Federación (El Presidente de la República y El Congreso de la Unión o cualquiera de las Cámaras que lo integran e incluso la Comisión Permanente), los Estados de la República (los gobernadores, las legislaturas y los tribunales Superiores de Justicia de los estados), los municipios y el Distrito Federal (el jefe de gobierno, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal), esto significa que son las propias autoridades gubernamentales las que pueden presentar controversias constitucionales, cuando se considere que alguna norma general o un acto, emitido por otra de las autoridades antes señaladas, va en contra de la Constitución o se invaden entre sí, alguna de las facultades o competencias, establecidas en la propia Carta Magna. Y que su objetivo principal es invalidar dichas normas generales o actos de autoridad, con la finalidad de preservar el sistema y la estructura de la Constitución.

En este sentido, en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional y en su Ley Reglamentaria en donde se establece el procedimiento para llevar a cabo el juicio de controversia constitucional, los requisitos de la demanda, los plazos para presentarla, las causas de improcedencia, el ofrecimiento de prueba y alegatos, las sentencias, etc.

Determinando a que una vez presentada la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia designará un ministro instructor para que se encargue de dar seguimiento al juicio, quien posteriormente emplazará a la parte demandada para que en un plazo no mayor de 30 días, conteste la demanda; asimismo, dará vista a las otras partes involucradas para que, en el mismo plazo, manifiesten lo que a su derecho convenga. Transcurrido el plazo para contestar la demanda, el ministro instructor señalará día y hora para la celebración de una audiencia de ofrecimiento de pruebas y alegatos. Ya en la audiencia, el ministro instructor recibirá en orden las pruebas y, seguidamente, los alegatos de las partes. Luego de celebrada la audiencia, el ministro

---

<sup>8</sup> Castro, Juventino V. El artículo 105 constitucional, México. Porrúa, 1997, p. 61

instructor elaborará un proyecto de sentencia, que someterá a la Consideración del pleno de la SCJN para su discusión y resolución.

El Pleno de la SCJN se integra por los 11 Ministros que la Conforman, por lo que es su órgano máximo, y para dictar sentencia en una controversia constitucional el proyecto presentado por el ministro instructor debe ser votado por lo menos por 8 de los Ministros que componen el Pleno.

Las sentencias que emite el Pleno, pueden ser en tres sentidos: a) las que declaran la improcedencia de la controversia, lo cual puede responder tanto a que sea evidente que la norma general o el acto impugnado no existen, como a que durante el procedimiento, surgiera algún supuesto de improcedencia; b) las que estiman que la norma general o los actos reclamados violan la Constitución federal; y c) las que declaran la constitucionalidad de la norma general o acto impugnado o, por lo menos, no lo declaran inconstitucional por no haberse alcanzado, en la votación, la mayoría requerida.

En ciertos supuestos y previo cumplimiento de requisitos establecidos en la Ley Reglamentaria mediante una controversia constitucional, se puede declarar la invalidez absoluta de una norma general, es decir, que la ley impugnada no volverá a tener efecto alguno para nadie. Para ello es preciso que, en primer término, la controversia se haya promovido en contra de una norma de carácter general, o sea, una ley o un tratado internacional; se trate de alguno de los siguientes supuestos:

1. Una controversia suscitada entre el Poder ejecutivo y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus cámaras o la Comisión permanente;
2. Una controversia planteada entre dos poderes de un mismo estado;
3. Una controversia surgida entre dos órganos de gobierno del DF;
4. Una controversia promovida por la Federación en contra de un estado o municipio y
5. Una controversia promovida por un estado en contra de uno de sus municipios.

Sólo en los casos anteriores, la sentencia dictada podrá tener efectos generales. En todos los demás casos, la sentencia producirá efectos únicamente entre las partes.



A través del juicio de controversia constitucional, la SCJN deberá determinar, si los actos que reclaman las autoridades son válidos o inválidos, es decir, si se realizaron conforme a lo establecido en la Constitución Política, para que la SCJN pueda emitir una resolución en uno u otro sentido, deberá examinar los argumentos jurídicos y las pruebas que presenten cada una de las partes. Cabe destacar el importante papel que desempeña en este sentido, puesto que se trata de conservar el orden constitucional que pudiera haber sido infringido por alguno de los poderes u órganos del Estado.

## **Controversia Constitucional en contra de la Reforma Indígena**

### **I. Demanda**

Los municipios indígenas demandaron a través de su Síndico Procurador en vía de controversia constitucional al Presidente de la República, al Congreso de la Unión, concretamente a la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, así como a la Comisión Permanente. Demandó asimismo, a las legislaturas de los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, y Yucatán. No obstante que de las legislaturas de los estados sólo se demandaron a las que habían aprobado la reforma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó emplazar a juicio a todas las legislaturas, aún las que la habían rechazado, como lo fueron Baja California Sur, Sinaloa, Zacatecas, San Luis Potosí, Hidalgo, Estado de México, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Morelos, bajo el argumento de que todas eran “substanciadoras y resolutoras” en el procedimiento de reformas a la constitución, por lo que consideraba llamarlas a todas a juicio.

### **II. Preceptos Constitucionales Violados**

En la demanda de controversia constitucional se señalaron como preceptos constitucionales violados, el artículo primero que establece la garantía de igualdad, que consiste en que todos los mexicanos deben gozar de los derechos que establece la Constitución; el artículo 4º, el cual fue modificado con las reformas que se impugnaron, y que consagraba la pluriculturalidad de la nación; los artículos 14 y 16 que rigen el principio de seguridad jurídica, a través del cual determinan la irretroactividad de las leyes, el cumplimiento de las formalidades en los procedimientos conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, así como la fundamentación y motivación en todos los actos de autoridad.

También se citó el artículo 115 en sus fracciones I, II párrafos 2º y 3º, III inciso i), y V incisos a), b) y c), referente a la personalidad jurídica de los municipios como un tercer nivel de gobierno, dentro del Estado mexicano, la forma de gobierno, y las facultades y competencias de quienes lo representan.

Del mismo modo, se señaló como precepto constitucional violado el artículo 133 que consagra la Supremacía de la Constitución, en relación con el lugar que ocupan los Tratados Internacionales dentro de la legislación mexicana, y el artículo 135 que determina el procedimiento a través del cual debe ser reformada la Constitución Política.

Por otro lado, el municipio de Tlaxiaco, Oaxaca, en relación con los dos artículos anteriores y de conformidad con la demanda de incumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado mexicano, señaló los artículos 1,2,3,4,5 y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Citando en éste sentido, las recomendaciones que ha recibido el estado mexicano por parte de la OIT en cuanto al cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte del Estado mexicano al ratificar dicho instrumento.

### **III. Actos Reclamados**

Asimismo, se señalaron los actos que se les reclamaron a cada una de las autoridades demandadas, de la siguiente manera:

1.-Del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el C. Vicente Fox Quezada, el decreto de fecha 14 de agosto del 2001, por virtud del cual ordenó la promulgación y publicación de las reformas constitucionales que se impugnaron a través del juicio de controversia constitucional.

2.-Al Congreso de la Unión, concretamente a la Cámara de Senadores, en calidad de cámara de origen, y parte del proceso legislativo de reforma constitucional en materia indígena, el acto por medio del cual aprobó, con fecha 25 de abril de 2001, el dictamen 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, 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, por considerarlo inconstitucional y no ajustarse a derechos previos reconocidos a los pueblos indígenas.

3.-Del propio Congreso de la Unión, en específico de la Cámara de Diputados, el acto por virtud del cual, en su calidad de cámara revisora y parte del proceso legislativo, con fecha

veintiocho de abril de 2001, aprobó el decreto de reforma 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, 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, según se desprende del Diario de los Debates número 17 del año 2001, correspondiente al día sábado veintiocho de abril del año 2001. Igual que en el caso anterior se le reclamó dicho acto procedimental por considerarlo inconstitucional y no ajustarse a derechos previos reconocidos a los pueblos indígenas.

4.-De las legislaturas de los estados libres y soberanos de Aguascalientes, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Coahuila y Michoacán, como parte del proceso legislativo de las reformas constitucionales, los actos por virtud de los cuales llevaron a cabo la aprobación de las mismas, incumpliendo la votación necesaria que para ello se requiere, según lo establece el artículo 135 constitucional federal.

5.-De las legislaturas de los estados libres y soberanos de Veracruz, Puebla, Colima, Aguascalientes, Querétaro, Campeche, Baja California Norte, Guanajuato, Durango, Quintana Roo, Coahuila, Jalisco, Sonora, Tlaxcala, Nuevo León, Tabasco, Nayarit, Michoacán y Chihuahua como partes en el proceso legislativo de las reformas constitucionales, la aprobación del dictamen del proyecto de reformas constitucionales en materia indígena citada, que realizaron mediante los decretos aprobatorios correspondientes.

6.-De las legislaturas de los estados de Yucatán y Tamaulipas, el acto de omisión, consistente en no ejercitar la facultad que tienen de aprobar o rechazar las reformas constitucionales en referencia, como parte del proceso legislativo, de conformidad con el artículo 135 de la Carta Magna.

7.- De la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el cómputo que realizó con fecha 18 de julio del 2001, de los votos emitidos por las legislaturas de los estados respecto al decreto de reformas en materia indígena; por la declaración que emitió en el sentido de haber sido aprobadas las supuestas reformas constitucionales, así como el decreto respectivo publicado que contiene el cómputo y la declaración señalada, sin haber recibido los votos de las legislaturas de todos los estados. Al respecto, cabe señalar, que la Corte mediante acuerdo, no

consideró a la Comisión Permanente como parte demandada, aduciendo que era un organismo transitorio sin vida propia, ya que sólo existía en los recesos de las Cámaras de Diputados y Senadores, no obstante que esta señalada como entidad, poder u órgano susceptible de ser parte del proceso, ya sea como demandado o demandante, en el artículo 105 constitucional.

8.- A todas las autoridades anteriores se les reclamó el incumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos indígenas contraídas por el Estado mexicano, con lo cual violan la Constitución en su parte conducente.

## **VI. Contestación de las demandadas**

Una vez presentada la demanda, señalando a las autoridades demandadas e invocando los actos reclamados y los conceptos de invalidez, el ministro instructor la recibió, declarando su procedencia y por consiguiente emplazo a las demandadas para que contestaran, quienes así lo hicieron:

El Estado de Michoacán argumentó que para que proceda la controversia constitucional, es presupuesto indispensable que el ámbito competencial del promovente sea afectado o limitado por un acto concreto o por una disposición de carácter general.

El Estado de Puebla alegó falta de interés jurídico de la parte actora, en consecuencia debía decretarse el sobreseimiento. Asimismo sostuvo que las controversias constitucionales se dan cuando se invaden las competencias de algún poder, órgano o nivel de gobierno, lo cual –según su argumento- no era el caso.

El Estado de Nuevo León adujo que el Síndico no contaba con la debida legitimación para comparecer en representación de los intereses particulares de los integrantes de los pueblos indígenas y lo que se analiza dentro de la controversia se encuentra fuera del ámbito del municipio demandante. De ahí concluye que el municipio no tiene competencia para demandar en la vía de controversia constitucional.

El Estado de Nayarit manifestó que el objeto de las controversias constitucionales era preservar la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, y que en el caso no

existía planteamiento o razón jurídica que demostrara la invasión de la esfera competencial del Ayuntamiento promovente, y por tal motivo debió de desecharse ésta por ser notoriamente improcedente.

El Estado de Durango dijo que el municipio de Tlaxiaco no tenía personalidad ni derecho para impugnar los actos de reforma constitucional y que además no acreditaba el interés legítimo.

El Estado de Tabasco expresó que las controversias constitucionales, tienen por objeto, preservar la competencia entre los diferentes niveles de gobierno, apoyando su dicho en la exposición de motivos de la iniciativa de la reforma constitucional que incorporó a la Constitución Federal el juicio de controversias, y que Tabasco no le estaba invadiendo la esfera de competencias al municipio demandante.

El Estado de Veracruz afirmó que las controversias se relacionan al ámbito competencial de los diversos niveles de gobierno, en consecuencia no era acción idónea para impugnar una reforma constitucional y que el Síndico Municipal no tenía interés jurídico y no puede velar por los intereses de los grupos indígenas. Y proponía que lo que se debía de promover era el juicio de garantías.

El Estado de Guanajuato solicitó el sobreseimiento de la demanda, porque el objeto de las controversias, es el de conservar el debido orden de competencia entre los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios.

El Estado de Aguascalientes dijo que la controversia constitucional no se puede entablar contra el constituyente permanente, es decir, como órgano que constituyen el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, para llevar a cabo reformas al pacto federal, razón por la cual al no estar señaladas estas autoridades actuando en conjunto como susceptibles de ser autoridades demandadas, y por eso la causa deviene improcedente. Además planteó que la parte actora carecía de interés jurídico.

El Estado de Querétaro expuso que la actora carecía de interés jurídico, y en consecuencia, debía sobreseerse la causa.

El Estado de México solicitó el sobreseimiento, en virtud de que no se invadía el ámbito de competencia del actor e hizo valer las excepciones de carencia de la acción de la parte actora para promover la demanda de controversia constitucional, así como la falta de derecho de la actora para promover la controversia constitucional.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión expresó diversas causales de improcedencia, entre ellas la de sobreseimiento por inexistencia de invasión de la esfera de competencia constitucional y falta de interés jurídico de la parte actora.

La Cámara de Senadores expresó que de la iniciativa de reformas al Artículo 105 Constitucional, se advertía que las controversias constitucionales tienen por objeto la conservación del debido orden de competencias entre los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios, para el efecto de que cuando dicho orden se vea alterado por una invasión de competencias entre un nivel y otro, la autoridad afectada acuda a la SCJN en el ejercicio de la acción de controversia constitucional, para que la Corte, determine y precise el orden de competencias transgredido, a fin de conservar el equilibrio y la paz sociales y argumentó que en la demanda de este municipio no existía planteamiento alguno en el que se expresara la invasión de la esfera competencial del municipio actor. De acuerdo con su argumento la impugnación de actos de autoridad vía controversia constitucional, supone los elementos que a continuación se indican, para estimar que quien la promueve cuenta con interés jurídico: a) La vigencia de los artículos constitucionales que fueron materia de reforma, vía promulgación y publicación en los medios oficiales respectivos; b. La afectación en la esfera jurídica del órgano de gobierno que instaure la controversia, con el contenido de los preceptos constitucionales reformados, que en tratándose de controversias constitucionales debe traducirse, en la invasión a su esfera competencial; concluyendo que el contenido a la reforma debe forzosamente afectar los intereses de quien promueve la controversia.

Afirmó también que la actora carecía de interés jurídico y que el Síndico Municipal no podía acreditarse la representación de las poblaciones indígenas y no reconoció legitimación alguna a las congregaciones integradas por grupos indígenas.

## **V. Pruebas ofrecidas**

Concluida la etapa de contestación de las demandadas, dio inicio el proceso para que las partes ofrecieran las pruebas con las cuales comprobarían lo que a su derecho conviniera, así como para allegar al ministro instructor mayores elementos para la resolución del juicio. En el caso del municipio de Tlaxiaco, en el estado de Oaxaca, se ofrecieron las siguientes pruebas:

**Prueba pericial en materia de cultura.-** Consistente en el dictamen pericial en materia de cultura, que rendiría un perito propuesto por la parte actora. Con esta prueba se pretendía acreditar que el pueblo mixteco es un pueblo indígena en los términos del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, es decir, si respondía a una formación cultural anterior a la existencia del Estado mexicano, ha tenido continuidad histórica y conserva sus instituciones sociopolíticas o parte de ellas. Además si tenía y tiene el pueblo mixteco y en concreto las comunidades que habitan en el municipio de Tlaxiaco, Oaxaca, órganos de decisión institucionalizados distintos a los que establecen los tres niveles de gobierno del Estado mexicano, y de ser afirmativa la respuesta en que consistían. Y por último cuáles son los mecanismos y procedimientos que tienen los mixtecos, en específico las comunidades que se localizan en el municipio de Tlaxiaco, Oaxaca, para tomar sus decisiones fundamentales para la vida política y si obedecen estos mecanismos y procedimientos a alguna herencia cultural de las propias comunidades.

**Prueba testimonial.** Consistente en el testimonio que rendirían dos personas nativas del municipio demandante. Con esta testimonial se buscaba probar si las comunidades del municipio de Tlaxiaco forman parte del pueblo mixteco, si conserva sus instituciones propias para organizar su vida social, por qué se consideran distintas sus instituciones a las otras del gobierno del Estado mexicano, cuáles son las instituciones representativas del pueblo mixteco, cómo toman los acuerdos o las decisiones que afecten a sus comunidades, si se les consultó por parte del gobierno mexicano conforme a sus sistemas normativos o en asamblea comunitaria sobre la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto del 2001 y finalmente si se llegó a un acuerdo o consentimiento por parte de los órganos de decisión del pueblo mixteco, en caso de que lo hayan consultado en la reforma constitucional en materia indígena.

**Prueba testimonial.** Relativa al testimonio que proponíamos rindieran tres diputados federales, sobre si sabían que es una obligación del Estado mexicano a través de sus poderes, en este caso



del Poder Legislativo, cumplir con las obligaciones contraídas en los convenios y tratados internacionales de los que México es parte, si como integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso Federal habían consultado a los pueblos indígenas mediante sus propios procedimientos y a través de sus instituciones representativas, que dijeran si se consultó al pueblo mixteco, concretamente a las comunidades asentadas en el municipio de Tlaxiaco, Oaxaca, si se llegó a un acuerdo o al consentimiento con los órganos de decisión del pueblo indígena mixteco asentado en el municipio de Tlaxiaco, antes de proceder a la reforma de la Constitución Federal, si la minuta proyecto de la reforma en cuestión pasó previamente por la Comisión de Asuntos Indígenas para que ésta elaborara su dictamen antes de ser votada en el pleno de la Cámara de Diputados y si se violaron normas jurídicas del Poder Legislativo en la aprobación de la reforma constitucional en materia indígena.

Es importante manifestar que las anteriores pruebas fueron desechadas por el Ministro Instructor, mediante acuerdo, bajo el argumento de que “... en esta controversia constitucional la litis versa respecto del procedimiento de reformas y adiciones a los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de dos mil uno; lo que implicaría el análisis de una norma general, la cual no es objeto de prueba, atento a lo dispuesto por el artículo 86 del Código de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, conforme al artículo 1º de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que sólo los hechos son sujetos a prueba...“, mismo que el municipio actor no compartió en virtud de que no se impugnó una norma general como erróneamente esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación afirmó como ACTO DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA, tal como consta fehacientemente en la parte relativa a los actos de invalidez invocados en la demanda. Mediante dicho acuerdo el propio ministro instructor cambió la litis del juicio, ya que pretendía que la misma versaba sobre una norma general, es decir, el contenido de la reforma constitucional y no sobre los actos del procedimiento legislativo a través del cual fue creada.

No obstante este desechamiento de las pruebas, lo que violó el derecho al debido proceso, con el ánimo de contribuir a que la justicia fuera pronta y expedita, algunos de los Municipios demandantes renunciaron a su derecho al recurso de reclamación para que continuara la sustanciación del proceso principal y se resolviera sobre el fondo del mismo.

En este sentido, también la Procuraduría General de la República como parte de las controversias constitucionales, actuando como representante de la sociedad, emitió su opinión y alegatos

## **VI. Opinión y Alegatos Procuraduría General de la República**

La Procuraduría General de la República (PGR) en un escrito de 140 fojas expresó su opinión y entre otras cosas, manifestó:

a) Que el Síndico Procurador de Tlaxiaco, en su opinión si cuenta con la legitimación activa para presentarse a juicio.

b) Que el poder constituyente no es un órgano creado por la propia Constitución Federal, sino más bien es un término académico. Y que en nuestro sistema jurídico no es un órgano especial, ni diverso a los señalados en la propia Constitución y específicamente a los órganos que intervienen en el proceso legislativo de reforma constitucional mencionado en el artículo 135 (Legislatura federal, legislatura de los Estados, y en su caso, la Comisión Permanente de Congreso de la Unión), por lo tanto es correcto que la demanda se interponga en contra de los actos que específicamente corresponden a cada uno de los órganos que intervienen en el proceso de reforma constitucional

Finalmente pedía que se declararan fundadas las causales de improcedencia señaladas en el cuerpo del escrito y además que se declararan también infundados los conceptos de invalidez , y por tanto, la constitucionalidad del decreto impugnado. Petición que cambió en sus alegatos, o al menos es ambigua su posición, porque aparte de reiterar el interés jurídico, así como la legitimación que la parte actora tiene para ocurrir a juicio y de citar varias tesis jurisprudenciales. Al respecto alegó: “ La regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas a favor de los órganos originarios del Estado, a cuya salvaguarda está llamado el medio de control en que se actúa, incluye la que corresponde al ejercicio de las facultades relacionadas con la creación de normas generales y, por tanto, a la regularidad de todo proceso legislativo, pudiendo afirmarse que con mayor razón si se trata del que está previsto para reformar o adicionar la Carta Fundamental.

Lo anterior es así, porque los actos del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados por los que se acuerdan y aprueban, respectivamente, reformas o adiciones de los preceptos de la Ley Fundamental emanan de órganos constituidos, que evidentemente se encuentran sujetos al *principio de legalidad* consagrado en la propia Carta Magna, conforme al cual la conducta de los órganos y autoridades debe ceñirse al orden jurídico establecido, situación que no se desvanece por el simple hecho de que el proceso legislativo que se impugna se refiera a los preceptos contenidos en la propia Constitución Federal. Esto es, no existe fundamento o justificación alguna para afirmar que por tratarse (de) reformas y adiciones a la Constitución Federal los órganos o autoridades que intervienen en el proceso legislativo correspondiente escapan al principio de legalidad, o al control de constitucionalidad de ese Máximo Tribunal, antes bien, por su trascendencia en el orden jurídico nacional, con mayor razón deben estar expeditos los medios de control que aseguren la regularidad del proceso.

Finalmente hace notar que por la naturaleza de los argumentos planteados en los conceptos de invalidez por parte de la actora, se evidencia la especial relevancia y trascendencia que tiene para la vida jurídica del país el pronunciamiento que, al estudiar el fondo del asunto, realice la Suprema Corte de Justicia de la Nación de diversas cuestiones medulares de carácter constitucional, mismas que hoy por hoy –así dice el documento- requieren ser definidas por el máximo intérprete de la Constitución y en tal sentido menciona:

1. El alcance de los tratados internacionales cuando se enfrentan a los postulados fundamentales establecidos por el constituyente originario, o a las decisiones soberanas del Estado;
2. La validez y alcance que pueden tener las disposiciones contenidas en un tratado internacional, o incluso en una ley federal o local, cuando se refieren al proceso legislativo de reformas y adiciones a la Ley Fundamental;
3. La posibilidad o no de que los intereses de una minoría se sobrepongan al interés general de la Nación, o de que se anulen o restrinjan derechos reconocidos por un tratado internacional a un sector de la población históricamente excluido del desarrollo nacional;
4. La obligatoriedad de la *consulta popular*, cuando ésta figura no está prevista en la Ley Fundamental y, por tanto, no es compatible con el sistema representativo federal vigente, expresamente adoptado por el constituyente original;

5. El quórum de votación que debe exigirse en cada una de las legislaturas locales al aprobar o rechazar una reforma o adición a la Ley Fundamental, o bien, el número de votos a favor o en contra que el Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente deben tomar en cuenta para que la aprobación de las legislaturas estatales se considere válida para hacer la declaratoria correspondiente respecto a las reformas y adiciones a la Constitución Federal;
6. El derecho al veto del Presidente de la República y, en su caso, de los Gobernadores de los Estados en tratándose del proceso de reformas o adiciones constitucionales, en el que, ante la insuficiencia de lo establecido en el artículo 135 constitucional debe acudir a lo preceptuado en los numerales 71 y 72 de la propia constitución, y
7. Los elementos o requisitos del proceso legislativo de reformas y adiciones a la Constitución Federal que son de carácter trascendente o fundamental para la validez del mismo proceso, etc.

## **VII. Posición de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal**

Por su parte la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República, asumió una posición muy conservadora del derecho y en sus alegatos pidió que se dictara resolución declarando improcedentes los conceptos de invalidez esgrimidos por la parte actora en el juicio de controversia constitucional, por su importancia y por ser la voz legal del Presidente de la República, a continuación citamos algunos de los argumentos presentados:

“... La Constitución es la norma fundamental del país, por lo tanto un tratado, que es de menor jerarquía, no puede establecer las reglas que regirán los procedimientos para su reforma... En caso de que se establecieran requisitos adicionales en un instrumento internacional, ello no estaría de acuerdo con la Constitución y, en consecuencia, no podría ser observado. En el caso concreto, si (sic) el Convenio 169 se establece un requisito adicional –como sería consultar a los pueblos indígenas antes de realizar una reforma constitucional- esta disposición excedería lo preceptuado por la Constitución.

Si bien las disposiciones contenidas en el Convenio 169 son derecho vigente en nuestro país, no forman parte del procedimiento de reforma constitucional, ya que normas de inferior carácter no pueden ir más allá de lo establecido en el texto constitucional. Es imposible que una norma

inferior, como la contenida en la citada convención, vicia un procedimiento regulado en la Constitución.

Además, es incorrecto que las disposiciones de la Constitución puedan ser adicionadas por un tratado (o, específicamente, por el Convenio 169), ya que eso implicaría la alteración de todo el sistema previsto en el artículo 135 constitucional para las modificaciones constitucionales, pues el Constituyente Permanente ya no estaría conformado por los Congresos de la Unión y locales, sino por el Presidente de la República y el Senado quienes, a través de la celebración de tratados internacionales, podrían adicionar la Constitución sin la intervención de los citados congresos.

Cabe mencionar que el Constituyente tuvo la intención clara y contundente de no incluir la consulta popular dentro del procedimiento de reformas constitucionales. La anterior afirmación tiene su sustento en una interpretación histórica del artículo 135, el cual reproduce casi textualmente el artículo 127 de la Constitución de 1857, en cuyo proyecto se establecía que para que las reformas llegaran a ser parte de la Constitución, se requería que la mayoría absoluta de los electores votaran a favor de las mismas; sin embargo, en la discusión del mencionado precepto se consideró que no era procedente tal requisito, entre otras cuestiones porque en la Constitución se optó por el sistema representativo y no por la democracia directa; en consecuencia, los legisladores tienen la representación de los ciudadanos para realizar los cambios que estimen necesarios a la Constitución.

Si el Constituyente excluyó expresamente la consulta popular del procedimiento de reformas constitucionales, por mayoría de razón se excluye la consulta de un sector de la población (pueblos indígenas). Además, hay que tomar en cuenta que el artículo 6º del Convenio 169 establece que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados ‘cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas’ susceptibles de afectarles directamente. Es decir, no se refiere a que deban ser consultados cuando se trate de disposiciones constitucionales. En efecto, no puede considerarse que dentro del término ‘medidas legislativas’ se comprenda a las reformas constitucionales, ya que la Constitución tiene una mayor jerarquía que las leyes. No son equiparables las disposiciones legislativas y administrativas con las disposiciones constitucionales.

En todo caso, será en las constituciones locales y la legislación secundaria en donde se tomará en cuenta la opinión de los pueblos indígenas. En este sentido, una vez que el Constituyente permanente fije soberanamente los principios rectores en la Constitución para la elaboración de la legislación secundaria, se harán las consultas necesarias para desarrollar esos principios”.

En este sentido, el Consejero jurídico citó en sus alegatos una tesis jurisprudencial emitida por la Corte respecto a la naturaleza jurídica de las iniciativas de leyes y decretos, y realizó una interpretación de la *intención* de los redactores del Convenio 169 en la Septuagésima sexta reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 1989, para concluir que el Presidente de la República respetó la supremacía constitucional prevista en el artículo 133 constitucional, al haber tenido en el procedimiento de reforma constitucional la intervención que le señala la Constitución.

Mas adelante continuó diciendo: “En otro de los conceptos de invalidez esgrimidos, se afirma que no se cumplió con las garantías procedimentales, al no respetar lo preceptuado en el Convenio 169 con relación al derecho de consulta a los pueblos indígenas. Lo anterior es incorrecto, ya que como se desarrolló anteriormente: 1) el procedimiento para realizar una reforma constitucional está previsto exclusivamente en la propia constitución; 2) la interpretación histórica del artículo 135 constitucional demuestra la intención del Constituyente de no incluir la consulta popular para las citadas reformas; 3) las disposiciones del Convenio 169 no se refieren a las mencionadas reformas constitucionales; 4) en el procedimiento impugnado se realizaron las consultas, y 5) el resultado de las consultas no es obligatorio.

Es importante tomar en cuenta que el Constituyente, al considerar que las modificaciones constitucionales son de mayor trascendencia que las que se hacen a las leyes secundarias estableció un procedimiento más complejo que el seguido para estas últimas. Así, las modificaciones a la Constitución están reguladas específicamente en el artículo 135 constitucional. El artículo 135 no establece ningún requisito adicional de existencia o validez para una reforma constitucional, ni permite que se contemplen en otros ordenamientos secundarios o inferiores (como es el caso de los tratados internacionales).”

Por último el Consejero Jurídico del Presidente determinó que “La actora afirma que el Presidente de la República incumplió con lo dispuesto en el artículo 87 constitucional durante el

proceso de reforma constitucional en materia indígena, en ese sentido cabe decir que es imposible que el Presidente de la República haya violentado dicho precepto, toda vez que el titular del Ejecutivo Federal rindió protesta ante el Congreso de la Unión al momento de tomar posesión de su cargo. Tampoco se infringe el principio consagrado en el artículo 87, en el sentido de que la actuación del presidente debe estar regido por la Constitución y la legislación secundaria, ya que cumplió cabalmente con todas las disposiciones constitucionales que norman su conducta y, en el ámbito de su competencia, hizo que la Constitución fuera respetada...”

Por lo tanto, con estos argumentos solicitó a la Suprema Corte de la Nación “Dictar resolución declarando improcedentes los conceptos de invalidez esgrimidos por la parte actora en la presente controversia constitucional.”

### **VIII. Argumentos jurídicos**

Ante las contestaciones de las demandadas y de las demás partes que intervinieron en el proceso y no aceptando el desecamiento de las pruebas ofrecidas, el municipio de Tlaxiaco presentó sus alegatos, para fundamentar que la controversia constitucional era procedente y porque la Suprema Corte debía resolver favorablemente, invalidando la reforma constitucional y ordenando la reposición del procedimiento a través del cual se creó.

#### **a) Procedencia de la controversia**

Una cuestión previa que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendría que resolver antes de dictar sentencia sobre los actos de invalidez planteados en la controversia constitucional era la relativa a si tiene facultades para resolver acerca de la impugnación de los actos que forman el proceso de reforma constitucional. El Ayuntamiento sostuvo que sí las tiene y por eso acudió a ese máximo tribunal a que resolviera sobre la validez o invalidez de los actos planteados.

Son varias las razones que llevaron a sostener dicho criterio. La primera de ellas es que la autoridad que emite los actos que se impugnan por considerarlos inválidos es una autoridad constituida, por tanto puede emitir actos que violen el orden jurídico en perjuicio de los gobernados. Esto es así, aun cuando parte de la doctrina jurídica afirme eufemísticamente que se trata de un “poder constituyente permanente”, pues no existe en la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos ninguna expresión que haga referencia a un órgano de tal naturaleza, sino solo la referencia a que:

*La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.*

La segunda razón apunta a que se impugnan actos de un proceso de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos antes de que la pretendida reforma se incorpore a la Carta Magna, por tanto no forman parte de ella. Si este razonamiento se liga con el primero tenemos entonces que se trata de actos sujetos a control constitucional en los términos de los artículos 14 y 16 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el primero de ellos que prescribe que “...Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...” y el segundo “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...” Como más adelante se argumenta los actos que se impugnan privan a los pueblos indígenas que se encuentran dentro del territorio del municipio demandante, de derechos previos, sin que se cumpla con los extremos de las excepciones planteadas en la propia Constitución Federal. De ahí que sea procedente la declaración de invalidez de tales actos. En apoyo de estos criterios citamos la siguiente jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice:

**REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERES JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS.-** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es a la Carta Magna, sino los actos que integran el



procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar este de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los procedimientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad. Asimismo, estableció que la circunstancia de que aun cuando el proceso de reforma hubiese sido elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría desaparecer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, puesto que de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados, con lo que se autorizaría la trasgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva. En consecuencia, si bien es cierto que el contenido del dispositivo constitucional resulta inexpugnable a través de la demanda de garantías, siendo sólo atacable el proceso de reforma correspondiente, y el interés jurídico se identifica como la tutela que se regula bajo determinados preceptos legales, la cual autoriza a quejoso el ejercicio de los medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que le irroga su desconocimiento o violación, debe concluirse que el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reforma relativo debe derivar directamente de los efectos que produce la vigencia del nuevo precepto constitucional, pues son estos los que producen un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado.

Amparo en revisión 1334/98.- Manuel Camacho Solís.- 9 de septiembre de 1999.- Once votos.-  
Ponente: Mariano Azuela Guitrón.- Secretario: Humberto Suárez Camacho.

Si bien es cierto que el juicio que se promovió no era de amparo sino de controversia constitucional, las razones esgrimidas en la tesis jurisprudencial que se cita es aplicable al caso pues en ambas coincide la litis de fondo: La procedencia de una reforma constitucional por vicios en el procedimiento que violentan los derechos de los gobernados y el orden constitucional.

En síntesis, el municipio no estaba impugnando el derecho de los órganos reformadores de la Constitución a reformar esta, ni la Constitución reformada, sino algo muy distinto, actos de autoridades constituidas que violentan el orden constitucional y por lo mismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene facultades para declararlas inválidas restituyendo el orden jurídico en su totalidad.

## **b) Competencia del municipio demandante**

Otro asunto que la Corte tendría que resolver antes de estudiar los actos de invalidez planteados en la controversia, son las excepciones de incompetencia del municipio para presentar controversias constitucionales hechas valer por las autoridades demandadas porque, según su argumento, no se le invadió la competencia constitucional durante el proceso legislativo que se impugna y las controversias constitucionales solo proceden bajo esa hipótesis. En ese mismo sentido, afirmaron que carecía de interés legítimo para presentarse a juicio y no podía el mismo representar a los pueblos indígenas que existen en su territorio.

Más para demostrar lo falaz de los argumentos de las partes demandadas y al mismo tiempo argumentar por qué sostenía el municipio que sí tiene competencia para presentarse a juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejercitando acción de controversia constitucional, contestó a cada uno de los planteamientos de las demandadas.

En parte, y solo en parte, las demandadas tienen razón al aducir que la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal expresaban que “las controversias constitucionales tienen por objeto la conservación del debido orden de competencias entre los 3 niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios, para el efecto de que cuando dicho orden se vea alterado por una invasión de competencias entre un nivel y otro, la autoridad afectada acuda a la SCJN en el ejercicio de la acción de controversia constitucional, para que la Corte, determine y precise el orden de competencias transgredido, a fin de conservar el equilibrio y la paz sociales”. En realidad la exposición de motivos citada expresaba lo siguiente:

“... Mediante los procedimientos de controversia constitucional y de acciones de inconstitucionalidad será posible garantizar plenamente la supremacía de la Constitución de una manera general, y no como hasta ahora había acontecido en nuestro orden jurídico, solo por la vía del juicio de amparo en el caso de la violación de las garantías individuales. La diferencia fundamental entre los procedimientos de amparo y del artículo 105 constitucional es muy clara: en el juicio de amparo se tutelan intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege a la constitución, mientras que los procedimientos instituidos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se conciben como instrumentos de protección directa a la Carta Magna...”

“Igualmente las nuevas atribuciones que implican que la Suprema Corte de Justicia (de la Nación) pueda llegar a determinar las competencias que correspondan a los tres niveles de gobierno que caracterizan a nuestro sistema federal, en tanto exista la posibilidad de que aquellos poderes u órganos que estimen que una de sus atribuciones fue indebidamente invadida o restringida por la actuación, puedan plantear la respectiva controversia ante la Suprema Corte (de Justicia de la Nación) a fin de que la misma determine a cual de ellos debe corresponder.”

Lo que se desprende de la exposición de motivos citada es que cuando el Poder Ejecutivo propuso reglamentar las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, buscaba institucionalizar procedimientos que defendieran de manera directa a la Carta Magna y que uno de ellos podía ser la invasión de competencias, pero no él único. De ahí deviene cierto solo en parte el argumento de las demandadas.

Pero pretender sostener a partir de eso que “las controversias constitucionales tienen por objeto la conservación del debido orden de competencias entre los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios, para el efecto de que cuando dicho orden se vea alterado por una invasión de competencias entre un nivel y otro, la autoridad afectada acuda a la SCJN en el ejercicio de la acción de controversia constitucional, para que la Corte determine y precise el orden de competencias transgredido, a fin de conservar el equilibrio y la paz sociales” es, por decir lo menos, un exceso. En primer lugar porque entre lo que propone el Poder Ejecutivo en ejercicio de su facultad de iniciar leyes y lo que aprueba el Poder Legislativo como ley puede no existir ninguna relación, como en el caso, a menos que el primero invada la competencia del segundo, atribuyéndose facultades que no le corresponden y se reservan solo para el Poder legislativo, caso este en que se violentaría nuestro orden constitucional.

Conforme lo establecen tanto el artículo 105 Constitucional fracción I, inciso b, como su Ley Reglamentaria en el artículo 10 fracción II, y el criterio establecido por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Municipio está facultado y legitimado para impugnar actos del órgano reformador, por considerar que estos se realizaron sin acatar el proceso legislativo que la norma constitucional establece, en su artículo 135.

Así pues el artículo 105 fracción I establece:

*Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

*De las Controversias Constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:*

....

*b) La Federación y un Municipio.*

De la redacción planteada en el texto Constitucional invocado, se desprende que la misma es abierta de tal suerte que se puede impugnar todo tipo de acto, a excepción de las controversias que surjan con motivo de una cuestión electoral. Luego entonces, a interpretación lógico jurídica de éste artículo es que la finalidad del mismo es tener un control constitucional que permita armonizar el marco jurídico interno de leyes, tratados internacionales, demás disposiciones legales que se desprendan de la Constitución Federal y por su supuesto, de la misma Constitución Federal.

Por otro lado, el artículo 10 fracción II y el artículo 22 fracción IV, de la Ley Reglamentaria del artículo 105, establecen que:

*Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:*

...

*II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de controversia.*

...

*Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar:*

...

*IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado.*

....

Según lo establece de manera explícita, el primer fundamento en cita, es parte demandada en una controversia constitucional el órgano que pronuncie el acto objeto de controversia; por lo que, la facultad y posibilidad de legar dichos actos vía el recurso entablado ante esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación esta debidamente acreditada. Incluso el fundamento anterior hace una diferencia clara entre la promulgación de la norma general y el pronunciamiento de un acto, como dos circunstancias diferenciadas ante las cuales el Municipio, puede ejercer el derecho de impugnar vía controversia constitucional.

En este mismo sentido, se encuentra establecido el artículo 22 fracción IV de la Ley Reglamentaria en cita, fundamento en que explicita que uno de los objetos de la demanda de controversia es el de atacar la invalidez de un acto de autoridad por considerar que el mismo es inconstitucional.

En congruencia con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha reconocido así a través de la siguiente ejecutoria:

**INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS, SU NATURALEZA JURÍDICA.** El examen sistemático del contenido de los artículos 71 y 72 de la Constitución, relación con las disposiciones del la ley Orgánica del Congreso de la Unión y del Reglamento para su gobierno interior, que se vinculan con el trabajo legislativo de dicho órgano, lleva a concluir que si bien la iniciativa de leyes o decretos representa la causa eficiente que pone en marcha el mecanismo de creación de una norma general, para satisfacer y atender las necesidades que requieren cierta forma de regulación, también se observa que su presentación no vincula jurídicamente de ninguna forma el dictamen que al efecto llegue a presentar la comisión encargada de analizarla, ni mucho menos condiciona el sentido de la discusión y votación que realizan los miembros de las Cámaras de origen y revisora, donde se delibere sobre el proyecto de que se trate, dado que los diputados y senadores válidamente pueden resolver en sentido negativo a la proposición legislativa, mediante un dictamen adverso, o bien, una vez discutido este y escuchadas las opiniones a favor y en contra de la iniciativa, a través de la votación que produzca el desecamiento o modificación del proyecto de ley o decreto sujeto a su consideración, pues es en estos momentos cuando se ejerce propiamente la facultad legislativa por parte de los representantes populares, con independencia del órgano político que hubiese presentado la iniciativa que dio origen al proceso.

Por todo lo anterior es que no puede tomarse la exposición de motivos de una iniciativa de ley como fundamento para interpretar el contenido de ésta, más cuando entre la iniciativa y la ley suceden cambios que las separan en su contenido, como es el caso.

Además de esto, y desde un punto de vista puramente exegético, hay que decir que el artículo 105 de la Constitución Federal habla de “controversias constitucionales” y no de “controversias por invasión de competencias” y nuestra Constitución Federal no solo establece competencias de los órganos de gobierno, son también garantías de los gobernados y para analizar los primeros, es necesario acudir a la legislación secundaria, pues quedarse únicamente en las disposiciones de la Constitución Federal puede llevar a no saber si los actos impugnados se ajustaron a derecho ya que, por definición, las normas constitucionales contienen preceptos generales que después se regulan en las leyes secundarias.

Así lo ha sostenido la misma Suprema Corte de Justicia en casos anteriores, expresando que la finalidad de las controversias constitucionales es el control de la regularidad constitucional, como se puede leer en la siguiente tesis jurisprudencial:

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTEN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS.** Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una controversia constitucional, si en el se alega contravención al artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución Federal o leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental, con el acto o ley reclamados, como sucede en el caso en el que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución Local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de los actos impugnados.

Tesis jurisprudencial 23/97 del Pleno de la Suprema Corte, visible en el *Seminario Judicial de la Federación*, Tomo V, correspondiente a abril de 1997, página 34.

Por todo lo anterior deviene improcedente el argumento de las demandadas que pretenden que las controversias constitucionales solo proceden por invasión de esferas de competencia y no por

actos que contravengan la Constitución Federal, aun cuando el acto se reglamente en leyes secundarias, siempre que se vinculen de manera fundamental y directa a algún precepto constitucional. Más adelante abundaremos sobre esto, pero no está de más expresar en esta parte que el Ayuntamiento de Tlaxiaco impugnó como inválidos actos relacionados con los artículos 135, 133, 16 y 14, entre otros, de la Constitución Federal.

### **c) Legitimación del municipio para presentar la controversia**

Otro de los argumentos de diversas demandadas es el de falta de interés del municipio para presentarse a juicio. Para responder a este argumento, que se tachó de falso, es preciso acotar de qué se está hablando. De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, y desde un punto de vista procesal, “el interés jurídico es la pretensión que se tiene de acudir a los tribunales para hacer efectivo un derecho desconocido o violado. Esta noción no debe confundirse con interés en litigio que se refiere al derecho sustantivo que se pretende salvaguardar mediante un proceso. El interés procesal no es otra cosa que la necesidad de recurrir a los órganos jurisdiccionales para proteger un derecho sustantivo, que es la parte del litigio”.

Para demostrar la falsedad de este argumento bastaría exponer que el artículo 105 de la Constitución Federal, incluye entre los órganos de gobierno con facultad de promover controversias a los municipios y si bien en su inciso i, faculta a los municipios a promover controversias contra sus estados, estos no pueden entenderse solo como las entidades federativas a las que pertenecen, sino también al Estado federal, pues otra interpretación de diversa naturaleza negaría la institución municipal como un tercer nivel de gobierno, subordinado a un poder estatal, sin interés jurídico para intervenir en la vida nacional. Además de esto, la enunciación de órganos de gobierno contra quienes puede presentarse una controversia que enumera el artículo 105 debe entenderse enunciativa y no limitativa, pues el legislador no puede prever la cantidad de asuntos que pueden presentarse, en una sociedad cada vez más compleja donde las relaciones y los intereses cada vez se cruzan y tocan más.

Entendida la controversia constitucional como un medio de control constitucional, existe la facultad y legitimación por parte del Municipio para combatir cualquier acto que por parte de la Federación se lleve a cabo en contraposición a lo establecido en la misma Constitución, sin importar que dicho acto invada o no, directa o indirectamente, su esfera de competencia.

Por la misma razón, los Municipios están facultados y legitimados para inconformarse respecto del acto arbitrario ejecutado por parte del órgano reformador, y que trajo consigo la formación de la multicitada reforma constitucional; no porque la misma en sí le repare un perjuicio en razón de una invasión de su competencia, si no por ser *per se* inconstitucional, el proceso legislativo al cual debe su creación.

#### **d) Facultades del Síndico Procurador para representar al Ayuntamiento**

Se afirmó también por las demandadas que el Síndico del municipio carecía de facultades para representar el Ayuntamiento. Ignoran que el artículo 115 de la Constitución Federal, en su fracción I, expresa que cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. En otras palabras, el Ayuntamiento no solo es administrador sino también autoridad del municipio que administra. La Constitución Federal no establece ni la organización ni las facultades de los funcionarios que integran el Ayuntamiento, ésta se reserva en cada caso a las legislaturas de los Estados.

Para el caso concreto de Oaxaca la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido oportunidad de conocer de un caso similar, emitiendo al respecto el siguiente criterio:

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, LOS SÍNDICOS TIENEN LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA A NOMBRE DEL AYUNTAMIENTO, SIN REQUERIR SU ACUERDO PREVIO.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 22, fracción II, y 40, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, los síndicos son los representantes jurídicos del Municipio y, para la procuración de los intereses municipales tienen, entre otras, las siguientes atribuciones: procurar, defender y promover los intereses municipales, representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que este fuere parte, y en la gestión de los negocios de la Hacienda municipal. Por otra parte, de los preceptos de referencia, en relación con los artículos 17, 34, 44 y 46 de la ley en cita, se infiere que para que los síndicos puedan actuar en uso de sus atribuciones antes señaladas, no requieren acuerdo previo del Ayuntamiento, ya que la materia propia de las sesiones se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio, entre otros, ordenanzas, acuerdos administrativos, prestación y vigilancia de servicios. Por tanto, los síndicos, en uso de las atribuciones que la ley les otorga, pueden promover, representar



legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la acción de controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello.

Controversia constitucional 6/96. Alfonso Vásquez Reyes y Margarito Solano Díaz, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico Municipal del Municipio de Asunción Cuyotepeji, Distrito de Huajuapán, Estado de Oaxaca, contra el Gobernador, Secretario General de Gobierno y Congreso Estatal del propio Estado. 10 de febrero de 1997. Unanimidad de 10 votos. Ausente: Mariano Azuela Guitrón. Ponente: Juan de Dios Romero. Secretario: Omar Armando Cruz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de abril en curso, aprobó, con el número 22/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a 8 de abril de mil novecientos noventa y siete.

Un último planteamiento, este sólo de la Cámara de Senadores, es el que expresa que el Síndico no puede acreditarse la representación de las poblaciones indígenas, al tiempo que afirma no reconocer legitimación alguna a las congregaciones integradas por grupos indígenas. Un razonamiento simplista debería cuestionar sobre si el Síndico, como representante jurídico que es del Ayuntamiento no representa a las “poblaciones indígenas” y tampoco se reconoce legitimación a “las congregaciones integradas por grupos indígenas” ¿quien las representa entonces? O éstas ¿no tienen derecho a ser representadas? Pero no podemos quedarnos en simplismos porque el asunto requiere análisis de fondo.

Para hacerlo nos apoyamos en una tesis jurisprudencial de esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice:

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIEN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ORGANOS DE PODER.** El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquellos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra

actos arbitrarios de las autoridades, especialmente en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, la forma de Estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, formulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente en su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del municipio libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían contra el pueblo soberano.

Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos, 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Guitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

En Tribunal pleno en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 101/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Citamos la anterior tesis jurisprudencial porque deja claro lo que la Cámara de Senadores pretende ocultar. Las controversias constitucionales resguardan la Constitución de actos inconstitucionales pero también y de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo la jurisdicción de los poderes cuyos actos se atacan de invalidez. Pretender que El Síndico, como representante jurídico del Ayuntamiento, solo representa a éste y no a la población del municipio administrado por el Ayuntamiento, entre ellos los pueblos indígenas que habitan en su territorio, lleva el argumento al absurdo de proteger a la institución pero no a quienes la constituyen, violando el principio de soberanía popular contenido en el artículo 39 de la propia Carta Magna, el cual expresa que “Todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de él”. Una institución, cualquiera que sea, y más tratándose de instituciones de gobierno, no tienen

razón de ser en si mismas, sino en la medida que procuran el bienestar de la colectividad que las integra.

Y aunque será motivo de amplio razonamiento en otro apartado no está de más anotar aquí que si los pueblos indígenas están inconformes con el proceso de reforma es precisamente porque durante el mismo no se les reconoció la legitimación que nuestro orden jurídico les reconoce, derecho plasmado en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Por lo demás, la Cámara de Senadores hace mal en no reconocerles legitimación a las “congregaciones integradas por indígenas,” pues esa posición va contra nuestro orden jurídico. El artículo cuarto derogado por la reforma constitucional que se impugna, reconocía la composición pluricultural de la nación mexicana sustentada en la presencia originaria de los pueblos indígenas. Es decir reconocía su existencia y por tanto debería reconocerse sus derechos, pues es una verdad sabida que no hay derechos sin titulares pero tampoco al revés, titulares de derechos sin ellos.

Todavía más, diversas constituciones de las entidades federativas reconocen a las comunidades indígenas, incluso como sujetos de derecho, entre ellas la de Oaxaca. No está, pues, en la Cámara de Senadores reconocer o no legitimación a las comunidades, que no congregaciones indígenas, pues corresponde a los Estados de la Federación decidir si las reconoce o no porque, también de acuerdo a nuestro orden jurídico es una facultad de aquellos.

En conclusión, los argumentos expuestos por las demandadas carecen de sustento jurídico y por tanto la competencia del municipio para acudir ante la Suprema Corte de Justicia a impugnar el proceso de reforma constitucional y los otros expresados en la demanda.

El procedimiento de reforma constitucional en materia indígena que se combatía por inconstitucional en la demanda, concluyó con la publicación del decreto respectivo que fue publicado oficialmente en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001, fecha con la cual se dio el municipio del mismo enterado del mismo.

Es de importancia señalar que con la publicación del decreto de las reformas, se pretende elevar a rango constitucional diversas disposiciones en materia indígena, pero resultan inválidas, toda vez que el procedimiento legislativo del que derivan, adolece de serias violaciones al debido

proceso por no ajustarse a derechos previamente reconocidos a los pueblos indígenas como más adelante se demuestra, por lo que se solicitó a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se declararan inválidas y en su caso, se repusiera el procedimiento en referencia.

De acuerdo a los anteriores actos invocados, a lo actuado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los argumentos de las partes demandadas, la litis en el juicio de controversia constitucional se resumía a lo siguiente:

¿Deben o no respetarse los derechos previamente reconocidos a los gobernados, en este caso los pueblos indígenas, durante un proceso de reforma constitucional?

¿Cuáles son los requisitos que exige nuestro orden jurídico para que los órganos constituidos actuando como “constituyente permanente” emitan actos válidos?

¿La responsabilidad en que incurre el Presidente de la República en materia de derechos indígenas viola o no lo dispuesto en nuestra Constitución Federal?

Para fijar la postura del municipio, a continuación se respondió a cada una de las cuestiones planteadas.

**¿Deben o no respetarse los derechos previamente reconocidos a los gobernados, en este caso los pueblos indígenas, durante un proceso de reforma constitucional?**

Es un hecho demostrable empíricamente que en el Estado mexicano, como en la mayoría de los estados latinoamericanos, existen pueblos indígenas, lo cual no obstó para que por mucho tiempo se negara su existencia. Solo en las últimas décadas del siglo XX comenzaron a reconocerse sus derechos, sobre todo a partir de los avances del derecho internacional. En el año de 1957, por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo adoptó el Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales, que fue un primer documento vinculatorio sobre el tema.

En su conferencia número 76<sup>a</sup>, durante la sesión de fecha 27 de junio de 1989 la propia Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó la revisión del Convenio 107 dando lugar al *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. El estado mexicano

suscribió este documento jurídico y el Senado de la República lo ratificó el 11 de julio de 1990, depositándose el documento de ratificación ante la Organización Internacional del Trabajo el 4 de septiembre del mismo año, siendo el segundo país en ratificarlo, después de Noruega, con lo que posibilitó su entrada en vigor a partir de septiembre de 1991 para los estados que lo ratificaron. De acuerdo con el artículo 38 del propio Convenio 169 éste entró en vigor doce meses después de su ratificación por dos estados signantes.

De acuerdo con lo dispuesto por nuestra Carta Magna, todos los tratados que firma el Presidente de la República y ratifique el Senado son norma “suprema en toda la Unión”. El sustento jurídico de esta afirmación se encuentra en las siguientes disposiciones:

El artículo 133 constitucional que expresa:

*Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en la Constitución o leyes de los estados.*

Esta disposición jurídica tiene relación directa con los artículos 89, fracción X, y 76, fracción I, la primera relativa a la facultad del Presidente de la República para firmar tratados y la segunda relacionada con la competencia del Senado para ratificarlos; si alguno de estos requisitos de forma hiciera falta, dichos tratados no obligarían al estado mexicano ni en el derecho internacional ni en el orden interno; en sentido contrario, al cumplirse estos dos requisitos en la celebración de tratados los mismos son plenamente válidos tanto en el exterior como en el interior del estado mexicano.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en criterio reciente ha sostenido al respecto que:

Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión “...serán la ley suprema en toda la unión...” parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el congreso de la unión y de que

los tratados deben estar de acuerdo con la ley fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto de la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de ‘leyes constitucionales’, y la de que será la ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la ley fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de estado y, de la misma manera, el senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado. Si no que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado de la República pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos del (¿el?) artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto por el artículo 124 de la ley fundamental, el cual ordena que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

El Ayuntamiento de Tlaxiaco no cuestionó la validez del anterior criterio jurisprudencial, sin embargo no dejó de advertir que surgió al resolver una contradicción entre una ley promulgada por el Congreso de la Unión y un tratado de derecho internacional firmado por el Presidente de la República y ratificado por el Senado de acuerdo con las facultades que nuestra Ley Suprema les otorga.

No es el caso que nos ocupa. Porque el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo no está en contradicción con una ley sino que teniendo un origen de fuente distinta a la de las leyes, forma parte del orden jurídico mexicano, en este caso de la “norma suprema de la Unión”, de acuerdo con las propias palabras de la norma fundamental. Y al no estar en contradicción con esta forma parte de ella, ampliando las garantías constitucionales. En

conclusión, el H. Ayuntamiento afirmó, junto con la Suprema Corte de Justicia de la Nación que cuando existe una contradicción entre un tratado y una ley federal debe prevalecer el primero, pero cuando un tratado de derechos humanos no contradice la constitución no sólo forma parte del orden jurídico, por encima de las leyes federales, sino que forma parte de ella, como “norma suprema de la Unión”.

Para fundamentar más nuestra postura nos permitimos acudir a lo que la teoría jurídica ha avanzado en torno a la existencia y validez de las normas jurídicas, así como a los avances internacionales de los derechos humanos. De acuerdo a lo que ha explicado el jurista italiano Norberto Bobbio -galardonado por el gobierno mexicano con el águila azteca- el problema de la validez de una norma es también el problema de la existencia de ella, independientemente de que sea justa o injusta y también de si se cumple o no. Se trata de un problema ontológico del derecho y es estudiado por la teoría general del derecho, por medio de operaciones empírico-rationales.

De acuerdo con este autor, para determinar si una norma es válida o no hay que realizar tres operaciones lógicas. En primer lugar, determinar si la autoridad que la promulgó tenía el poder legítimo para expedir normas jurídicas, es decir, normas que pudieran formar parte del ordenamiento jurídico concreto de que se trate; en segundo lugar, comprobar si no ha sido derogada, con esta operación se puede llegar a saber si una norma que fue válida lo sigue siendo, pues el hecho de haberlo sido no comprueba que lo siga siendo; y, por último, comprobar que no sea incompatible con otra norma jerárquicamente superior o bien con otra de promulgación posterior, toda vez que si lo fueran no pueden ser válidas las dos al mismo tiempo y alguna debe sufrir de invalidez.

Lo anterior nos lleva a analizar la validez de una norma desde el punto de vista de sus fuentes, para saber quién puede crear las normas jurídicas y bajo qué criterios. La doctrina jurídica suele clasificar a los sistemas jurídicos en simples y complejos, según que las normas que los compongan deriven de una o de varias fuentes. En realidad ésta es una clasificación con rasgos históricos, pues hoy en día no puede encontrarse un sólo ordenamiento jurídico con fuente única, es decir, todos ellos son complejos por derivar de varias fuentes. La complejidad de un ordenamiento jurídico proviene del hecho de que la necesidad de cualquiera de ellos de regular

las conductas de los hombres en sociedad es tan grande que no existe ningún poder (órgano) capaz de satisfacerlas por sí mismo.

Para solucionar este problema se recurre a fuentes indirectas como la *recepción* y la *delegación* de normas. En el primer supuesto, el ordenamiento jurídico acoge un producto ya hecho; en el segundo, lo hace elaborar, ordenando una producción futura. Ejemplos de la recepción son la costumbre y los tratados.

No obstante lo anterior, conviene aclarar que todo sistema jurídico tiene una fuente principal, que es la que le da unidad, pues de otra forma no habría sistema sino un conjunto disperso de normas. En los distintos sistemas jurídicos se reconocen muchos tipos de fuentes principales, en el nuestro, igual que en otros de ascendencia romano-germánica, a esta fuente se le denomina norma fundamental, o básica. En palabras de Hans Kelsen, el teórico más autorizado sobre el tema, “un sistema jurídico es válido cuando presuponemos una norma básica que prescribe qué debe ser lo que sus normas establecen; un conjunto de normas constituye un sistema jurídico unitario cuando adscribimos validez a todas ellas sobre la base de una y la misma norma básica”. El mismo autor también ha dicho que “una norma es válida si pertenece a un sistema jurídico, cuando deriva de otra norma válida de ese sistema”.

En síntesis, como si geométricamente se tratara de una pirámide invertida, una norma jurídica es válida si el órgano del estado que la creó tenía facultades legales para hacerlo, de acuerdo al mismo orden jurídico, fue creada por el mecanismo que el mismo sistema establece y no contradice a ninguna otra norma de ese sistema. Si las llegara a contradecir habría que resolver esa contradicción para saber cuál de ellas será anulada, pero de eso nos ocuparemos más adelante.

El sistema jurídico mexicano no es ajeno a esta situación, por eso el poder constituyente estableció fórmulas para que se alimentara con fuentes indirectas como la recepción y la delegación. Por eso la disposición del artículo 133 que expresa que los tratados firmados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado son la “norma suprema en toda la Unión”. Como bien es sabido la única norma, la fundamental, la que rige en toda la República mexicana, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ahí nuestra afirmación de que los tratados internacionales que cumplan los extremos fijados por la propia Constitución forman parte de ella.



El derecho internacional también apunta en ese sentido. La *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, suscrita por nuestro país en el año de 1975, en su numeral 26 expresa que “todo tratado obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” y en el siguiente es más categórico al prescribir que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. ¿Cómo podría cumplirse este precepto si los tratados sobre derechos humanos no formarían parte de la Ley Suprema? Un criterio en contrario nos podría llevar al absurdo de que un tratado sea válido en el orden internacional y el Estado que lo firma podría incurrir en responsabilidad si no lo cumple; mientras en su orden interno un tratado podría no tener validez si se opone a su Constitución Política y por tanto ningún órgano de gobierno estaría obligado a cumplir sus disposiciones. En esta situación ¿Qué sentido tendría la firma de tratados?. En congruencia con lo anterior, la *Ley sobre la Celebración de Tratados* expresa que “los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el *Diario Oficial de la Federación*”, sin exigir mas requisito.

De acuerdo con lo anterior el Convenio 169 de la OIT debe ser respetado por todas las autoridades porque es una norma vinculatoria perteneciente a “la norma suprema de toda la Unión”, pero en el proceso de reforma que se impugna ninguna de las autoridades que participaron lo hicieron.

En efecto el citado Convenio expresa 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;*

*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.*

*Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas*

De acuerdo con el precepto citado, para no conculcar los derechos indígenas, los órganos del estado que participaron en la reforma constitucional debieron consultar a los pueblos indígenas sobre el contenido de la reforma antes de aprobarla; a fin de que estos tuvieran oportunidad de opinar sobre su contenido.

No se trataba de realizar foros o de reunir a algunos “líderes” en algún lugar para que dieran su opinión sobre una propuesta ya elaborada. La propia norma jurídica que nos ocupa exige como condición de una consulta válida que esta sea “mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas”. De acuerdo con esto los órganos del Estado que participaron en el proceso de reforma constitucional que se impugnó debieron enterarse cuáles son los procedimientos propios de los pueblos indígenas para tomar acuerdos sobre sus asuntos relevantes y ponerse de acuerdo con ellos para usar esos mismos en la realización de la consulta. Todavía más, como el precepto exige que esto se haga a través de sus instituciones representativas, debieron enterarse de cuales son éstas y a ponerse de acuerdo con ellos para la realización.

De acuerdo con el inciso b) del mismo numeral los órganos del “Constituyente Permanente” debieron “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”.

Para el caso concreto de la reforma constitucional cuyo proceso se impugnó, estaban obligados a informar previamente a los pueblos indígenas sobre su decisión de reformar la constitución, lo cual también debió hacerse por mecanismos adecuados (asambleas generales por ejemplo); después proporcionar la información necesaria sobre los contenidos de la propuesta de reforma y

con la opinión de los consultados elaborar el proyecto de reforma. Estas iniciativas, de acuerdo con el inciso c) del mismo, artículo debió ir acompañada de “los recursos necesarios para este fin.”

Por otro lado, las consultas debieron hacerse de buena fe, es decir, con la intención de respetar lo que de ellas resultara. Para lo cual al final de ellas se debieron tomar acuerdos entre el gobierno y los pueblos indígenas sobre la propuesta de reforma.

Las exigencias anteriores tienen su explicación en una sociedad que se reclama pluricultural –y antes de la reforma el artículo cuarto de la Constitución Federal reconocía ese carácter a la nación mexicana- donde conviven muchas culturas bajo uno mismo orden jurídico, el cual se ha fundado bajo los influjos de la cultura dominante, en este caso la mestiza. Se trata de que, sin violentar el orden jurídico existente se reconozcan ciertos espacios de participación particular a las culturas no dominantes a fin de que su existencia no sea arrollada por la que dicta las normas. En ese sentido, el derecho de consulta puede ser extendido a todos los mexicanos pero en este caso específico, el Convenio 169 de la OIT persigue que este derecho tenga ciertas especificidades a efecto de garantizar el derecho opinión de los directamente afectados y no se tomen medidas contrarias a sus deseos.

Nada de esto se hizo y con su omisión los órganos estatales que participaron en el proceso de reforma violaron el Convenio 169, específicamente en su artículo 6, pero también diversos numerales de nuestra Carta Magna referentes a la validez de los tratados internacionales dentro del orden jurídico mexicano. Además de ello, también violaron los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 de la misma Constitución Federal, al emitir actos contrarios a los establecidos en las leyes.

No está de más advertir que el derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas es un derecho internacionalmente reconocido, y así lo entienden los órganos de aplicación tanto del Sistema Interamericano como el de las Naciones Unidas, donde el estado mexicano participa activamente. En el primer caso, se establece en el Proyecto de Declaración Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas,<sup>9</sup> que de acuerdo a la doctrina del derecho internacional forma

---

<sup>9</sup> Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 26 de febrero de 1997, en su sesión 1333a. durante su 95º Período Ordinario de Sesiones. Publicado en el Informe General de la Comisión en 1996.

costumbre y por lo mismo fuente del derecho. En el artículo XXV de dicho proyecto se establece que:

“Los pueblos indígenas tienen el derecho de participar sin discriminación, si así lo deciden, en la toma de decisiones, a todos los niveles, con relación a asuntos que puedan afectar sus derechos, vidas y destino. Ello podrán hacerlo directamente o a través de representantes elegidos por ellos de acuerdo a sus propios procedimientos”.

El derecho a la participación y consulta de los pueblos indígenas en las decisiones que los afecten también ha sido puesto de manifiesto por distintos órganos de las Naciones Unidas. *La Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*, ratificado por el estado mexicano en el año de 1975, establece en su artículo 5 que:

[...] los estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

[...]

c) los derechos políticos, en particular [...] el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel [...].

De acuerdo con las recomendaciones generales emitidas en 1997 por el Comité para la Eliminación Racial, quedó asentado:

Artículo 4º. “ el comité exhorta en particular a los estados partes a que:

...

d) garanticen que los miembros de las poblaciones indígenas gocen de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública y que no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado”.

Además de esto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece como una de las obligaciones de los Estados que las firman a adecuar sus normas a los compromisos internacionales que contraen.

Algunos podrán decir, y de hecho varias de las partes demandadas así lo afirmaron, que el Convenio 169 no puede regir en tratándose de reformas a nuestra Carta Magna. Tal afirmación solo denota una gran ignorancia en cuanto a la conformación de un sistema jurídico, en este caso específico el mexicano, que no sólo se compone por las leyes que siguen el procedimiento ordinario seguido establecido por la propia Constitución Federal, sino también por los tratados que por la vía de recepción nuestro país adopta, según ya expusimos. Además de esto, en este caso específico el municipio no pide que el “constituyente permanente” legisle conforme al contenido del Convenio 169 –eso no es materia de la controversia-, aunque como también ya expresamos la Convención Americana sobre Derechos Humanos exige que los estados signantes (el estado mexicano lo es) ajusten su legislación a su contenido- sino que para modificarla se respeten los derechos previos garantizados a los pueblos indígenas, y el estado mexicano cumpla con los compromisos adquiridos internacionalmente.

También se ha dicho que esto afecta los requisitos exigidos por la Constitución Federal para reformar la Constitución Federal y aunque sobre esto se volverá más adelante, es importante hacer mención que los sistemas jurídicos son sistemas precisamente porque las normas que los integran se interpretan relacionando unas con otras y no de manera aislada. Sostener esto último implicaría afirmar que el conjunto de normas jurídicas que rigen en el país no funcionan como sistema sino de manera aislada, lo cual nos llevaría al caos.

**¿Cuáles son los requisitos que exige nuestro orden jurídico para que los órganos constituidos actuando como “constituyente permanente” emitan actos válidos?**

El H. Ayuntamiento del municipio afirmó que los actos emitidos por los diversos órganos de gobierno que integran el “constituyente permanente” no se ajustaron a los requisitos de validez exigidos por la propia Constitución Federal y por eso carecen de toda validez. Por esta razón sostuvo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debía revisar y en su caso declarar nulo el procedimiento que se siguió para aprobar la pretendida reforma, en cuanto a qué se hizo, y con especial énfasis en el cómo se realizó el mismo, pues bastaría revisar las diversas respuestas de las partes demandadas para dar cuenta de la implicación de la ausencia de reglamentación al 135 constitucional, cuya discrecionalidad nos ha causado agravio.

El órgano reformador es conocido comúnmente como el “constituyente permanente” por ser una instancia emanada del “constituyente originario” y con capacidad para realizar en todo tiempo y sin límites por materia modificaciones a la voluntad del constituyente originario creador de la Carta Magna. Por ello, coincidimos con las preocupaciones que la propia Corte ha externado en el sentido de que corresponde a la máxima instancia la función controladora de la Constitución ante los excesos en que pueda incurrir tal órgano que en estricto sentido no puede constituir un poder pues estaría contrariando los poderes expresos en que el Estado se ha dividido.

Bien sabemos que los actos que realizan el procedimiento exigido por el artículo 135, tienen, cada uno, efectos jurídicos; y cuyo agotamiento es indispensable para reformar o adicionar la Constitución. En el caso que nos ocupa, ha quedado debidamente demostrado que los diversos actos de autoridad realizados para lograr la pretendida reforma constitucional en materia indígena violaron garantías, como la de legalidad, al emitirse un acto contrario a la Constitución; pues ésta debe ser vista de manera integral y tampoco se consideró el status del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en particular al derecho a la consulta por lo que se violaron tanto el artículo 133 constitucional como el 14 y el 16. Por otra parte, de subsistir la pretendida reforma sería violada en nuestro perjuicio la garantía de seguridad jurídica, al aplicarse normas constitucionales inválidas, es decir, producto de un procedimiento distinto al constitucionalmente exigido; y la de debido proceso legal, al no exigirse fielmente las formalidades del procedimiento del artículo 135 constitucional.

Esto porque quienes intervinieron en el proceso de formación de la reforma constitucional se apartaron de ese procedimiento, incluso lo contravinieron, resultando con ello, viciado el resultado final y, en consecuencia afectando el “principio de legalidad”, que, como bien lo sabemos, consiste en que los actos de toda clase de autoridad, sin importar rango ni jerarquía entre ellos, deben ajustarse a los mandamientos de la ley, pues no se concibe que puedan actuar libremente al margen de la propia Constitución Federal.

Sin duda la Suprema Corte de Justicia de la Nación podía analizar con detenimiento cada uno de los actos requeridos por el artículo 135 de la Carta Magna y coincidiría en que el órgano reformador no se integró ni actuó en la forma en que tal precepto constitucional establece, por lo que estamos en presencia de una norma fundamental inválida.

Vayamos por partes, el artículo 135, dice:

*La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados.. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.*

De acuerdo con este precepto constitucional, para la composición y funcionamiento del “constituyente permanente” se requiere la concurrencia de todos los poderes legislativos del país, los de la Federación y los de las entidades federativas que la componen. Pero no sólo eso, además se rigidizan las reglas aplicables al *quorum* de aprobación, lo que se considera como votación especial. Si aceptamos lo anterior debemos aceptar también que en el momento que esto sucede ninguna de las autoridades constituidas actúa de manera aislada sino en conjunto, lo que a su vez nos lleva a afirmar que las reglas bajo las cuales actúan sean las mismas para todos los órganos que participan. En otras palabras, aunque el artículo 135 de la Constitución Federal al especificar las reglas para la reforma constitucional sólo se refiere al Congreso de la Unión, las mismas deben aplicarse a las legislaturas locales, pues ya no se trata de varios órganos legislativos sino de uno sólo reformador de la Constitución Federal.

Si se aceptara que los miembros del Congreso de la Unión se guíen por unas reglas, las de la Constitución Federal, y otros, las legislaturas estatales, por las de sus actuaciones ordinarias, mal podríamos hablar de “un órgano reformador”, pues lo que tendríamos sería un conjunto de órganos actuando de manera aislada y ese no es el sentido que el “constituyente originario” plasmó en la Carta Magna. Pero más grave aún, tendríamos al Congreso de la Unión emitiendo actos obligatorios para las legislaturas estatales, lo que violentaría la soberanía de los Estados; y por otro lado tendríamos a las legislaturas estatales emitiendo actos válidos para toda la Federación, con reglas que sólo tienen validez en su orden interno. De ahí que lo correcto sea que al constituirse el “constituyente permanente” con autoridades constituidas en realidad se dé vida a un órgano transitorio establecido en la Constitución Federal y este se ajuste a lo que la misma prescribe.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Federal, para que una reforma a la misma sea válida se requiere que concurren los elementos siguientes: 1.- Que la reforma sea decretada por dos tercios del Congreso de la Unión; 2. Que se consulte la aprobación en sus términos a las Legislaturas de los Estados; 3. Que la mayoría absoluta de estas legislaturas acepten la reforma o adición y, 4. Que se realice el cómputo de votos y la declaración correspondiente por el propio Congreso de la Unión o, en su caso, por la Comisión Permanente.

Pero lo que en realidad sucedió fue algo distinto. A manera de ejemplo, citamos lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pudo constatar por constar en el expediente en que se actuó, lo mismo que en el 52/2001, correspondiente al municipio de San Simón Almolongas, del Estado de Oaxaca, al cual nos remitió el propio ministro instructor en lo relativo a pruebas documentales.

La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión redactó y concertó su dictamen sin realizar el proceso de consulta específico sobre el contenido de la pretendida reforma y lo aprobó el 25 de abril de 2001.

La Cámara de Diputados hizo lo propio tres días después. El 26 de abril, el Diputado Héctor Sánchez, Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas, hizo constar que el Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales violó los artículos cuarto, quinto y once del Acuerdo Parlamentario relativo a la organización de reuniones de Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados, pues no tomó en consideración a la Comisión de Asuntos Indígenas para conformar las Comisiones Unidas e integrar la Subcomisión Dictaminadora.

Los Congresos de los Estados de la Federación que votaron a favor del dictamen también incurrieron en serias irregularidades. Ya argumentamos que el criterio de que los requisitos rígidos para reformar la Constitución se establecieron para que no sea tan fácil reformarla debería incluir al voto de las legislaturas estatales a menos que se asuma que su opinión es de mero trámite. En el caso, si por lo argumentado anteriormente o aún por la doble analogía y mayoría de razón se aplica la disposición de número de votos que rige para el Congreso de la Unión y la normatividad de las constituciones locales tendríamos que los estados de Aguascalientes, Coahuila, Durango, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Sonora, Hidalgo, San



Luis Potosí, Baja California Sur emitieron su dictamen sin las 2/3 partes de votos requeridos en sus respectivas cartas fundamentales.

Resulta una aberración jurídica la situación en que se colocó a entidades como Yucatán y Tamaulipas, cuyos congresos, en la demanda por omisión, alegan que aún tienen en estudio el dictamen que dio lugar a la controvertida declaración de reforma constitucional. En este caso la Comisión Permanente violó el pacto federal al no permitir que estas entidades federativas emitieran su opinión, y por tal razón no se obtuvo la voluntad general del constituyente permanente.

Siguiendo con el recuento de las irregularidades del procedimiento encontramos que entidades como Querétaro, Baja California, Aguascalientes y Guanajuato no publicaron su dictamen respectivo en el Periódico Oficial local, mientras que Sonora, Puebla y Michoacán lo hicieron con posterioridad a la declaración de la Permanente.

En ambos casos el acto de aprobación del dictamen de reforma constitucional está afectado de validez pues no se cumplieron las formalidades que establece su propia normatividad y que ellos mismos ratificaron al aprobar el mencionado dictamen.

La Comisión Permanente. En este caso tenemos que sin estar incluido el tema en el orden del día y sin pasar por el llamado Acuerdo Parlamentario y con el dato en la Gaceta Parlamentaria de que solo se contaba con 17 oficios recibidos las bancadas del PRI y el PAN consumaron en la Comisión Permanente la pretendida reforma al acelerar el cómputo y declaratoria de validez del decreto de reformas considerándolo como “de urgente y obvia resolución”, eludiendo el más mínimo análisis y valoración sobre el proceso en las legislaturas locales que deja suficientes evidencias sobre la realidad federalista en nuestro país, sobre las limitaciones actuales del artículo 135 constitucional y su ausencia de reglamentación y, sobre todo sobre la imposibilidad de comunicarse, dialogar y escuchar a los pueblos indígenas.

Esta misma Comisión hizo la declaración de aprobación de reforma constitucional cuando el total de los estados aún no se pronunciaba aplicando el criterio de que al reunir sus cuestionados 16 votos podía obviar la opinión de parte de las legislaturas.

La Comisión Permanente incluyó en el cómputo a favor del dictamen a Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz; en contra: Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, México, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas. Chiapas votó en contra e hizo pública tal decisión sin que apareciera en el cómputo ni fuera conminada a presentar su dictamen. Es claro que la Comisión Permanente no tenía interés en que presentara su dictamen por ser un voto en contra. Morelos, votó en contra sin embargo no formalizó su decisión pues fue la entidad que alertó sobre la necesidad de contar con las 2/3 partes de los integrantes del congreso local y en su caso no alcanzó tal requisito. Existe la hipótesis de que los legisladores en la Permanente disponían en todo caso de envíos por fax lo que pone de nuevo en cuestión la formalidad de un acto de tal envergadura como lo es la declaratoria de reforma constitucional. Evidencia que por lo demás se presta a su reposición posterior, quedando fuera de nuestro alcance la prueba a no ser por los indicios que se sumaron a otros cuya prueba es irrefutable.

Es importante tener en cuenta la opinión del ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan Díaz Romero, quien en el debate en sesión pública sobre el amparo contra el procedimiento de reformas a la constitución<sup>10</sup> comentó que “la última parte del artículo 135 dice: “ El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas. Pues bien, aquí está el control y este control es de carácter político ¿Pensamos acaso que el constituyente le dio esta facultad al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente solamente para que hicieran un simple cómputo de votos?, para eso mejor le hubiera dado esta función a un contador público o a un notario. No, se trata de que en este aspecto tenía que examinarse todo lo relativo al procedimiento y ahí está el control.”

Así mismo ratificamos la petición de que se examinaran uno a uno todos los conceptos de invalidez planteados al inicio de la controversia así como otros que resultaran a juicio de la Corte. Lo anterior en base al principio de exhaustividad que impone al juzgador la obligación de resolver todo lo pedido por las partes. Este principio se encuentra establecido en los artículos 351 y 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que dicen:

---

<sup>10</sup> Manuel Camacho, publicado en la serie debates de la SCJ, p. 82, 3 de febrero de 1997.

*ARTICULO 351.- Salvo el caso del artículo 77, no podrán los tribunales, bajo ningún pretexto, aplazar, dilatar, omitir ni negar la resolución de las cuestiones que hayan sido discutidos en el juicio.*

*ARTÍCULO 352.-Cuando hayan sido varios los puntos litigiosos, se hará, con la debida separación, la declaración correspondiente a cada uno de ellos.*

Por su parte, los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen el principio de suplencia de la queja a la cual también apelamos:

*ARTÍCULO 39.-Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.*

*ARTÍCULO 40.-En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.*

En adición al fundamento legal apoyamos nuestra petición en la siguiente tesis:

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN ELLA NO ES POSIBLE JURÍDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS.** De acuerdo con lo establecido por los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de controversias constitucionales la Suprema Corte corregirá los errores en la cita de los preceptos invocados, examinará en su conjunto los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada y deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos y agravios. De ello se sigue, necesariamente, que no es posible jurídicamente que se establezca que los argumentos hechos valer por el promovente de la controversia o conceptos de invalidez puedan considerarse deficientes, pues ello en nada afectará el estudio que deba realizarse conforme a las reglas establecidas en los preceptos mencionados. Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, Noviembre de 1996, tesis P./J. 68/96, página 325.

**¿La responsabilidad en que incurre el Presidente de la República en materia de derechos indígenas viola o no lo dispuesto en nuestra Constitución Federal?**

Si bien es cierto que el artículo 89, fracción X, de nuestra Constitución Federal faculta al Presidente de la República para conducir la política exterior mexicana y dentro de ésta firmar tratados, que estén de acuerdo con nuestra Carta Magna, también lo es que al adquirir compromisos internacionales debe cumplir con ellos, de otra manera incumple el anterior precepto constitucional y acarrea descrédito al estado mexicano de manera directa y a través de él a todos los mexicanos. No tendría sentido firmar para no cumplir o no comprometerse.

Lo anterior se encuentra ampliamente fundamentado en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados, suscrita por nuestro país en el año de 1975, que en su numeral 26 expresa que “Todo tratado obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” y en el siguiente es más categorico al prescribir que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. En ese mismo sentido, la Ley Sobre la Celebración de Tratados expresa que los “los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación”, sin exigir mas requisito.

Asimismo, en su conferencia número 76<sup>a</sup>, en sesión de fecha 27 de junio de 1989 la OIT aprobó la revisión del Convenio 107 dando lugar al *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. El Presidente de la República suscribió este documento jurídico y el Senado de la República lo ratificó el 11 de julio de 1990, depositándose el documento de ratificación ante la OIT el 4 de septiembre del mismo año, siendo el segundo país en ratificarlo, después de Noruega, con lo que posibilitó su entrada en vigor a partir de septiembre de 1991 para los estados que lo firmaron. De acuerdo con el artículo 38 el Convenio 169 entró en vigor doce meses después de su ratificación por dos estados signantes, por lo que, independiente de su validez en nuestro orden jurídico interno el estado mexicano adquirió compromisos internacionales que no ha cumplido y con la entrada en vigor de la reforma en materia indígena, vuelve a violar.

En este sentido la *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo* en su artículo 19 expresa que los estados signantes se obligan a presentar los convenios a la ratificación de los órganos correspondientes y si esta fuera positiva –como en el caso del estado mexicano- informar de las medidas adoptadas para aplicar el convenio. Tratándose de estados federales –como también es el caso de México- la obligación corresponde por igual al estado federal que a los

estados federados.

Asimismo, en su artículo 22 expresa que “cada uno de los miembros (de la OIT) se obliga a presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria anual sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución los convenios a los que se haya adherido.” Como consecuencia de eso, desde el año de 1996 el gobierno mexicano comenzó a informar a dicha oficina que los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena se firmaron como parte del cumplimiento del Convenio 169, generando una serie de recomendaciones.

En el año de 1999 la Comisión de Expertos de la OIT manifestaba que “tomando en consideración que el convenio fue utilizado como un marco de referencia en las negociaciones mencionadas (Acuerdos de San Andrés) pide al gobierno que continúe suministrando informaciones sobre la evolución de la situación en cuanto a la aplicación práctica de los acuerdos alcanzados en las rondas de negociación”.<sup>11</sup>

Sobre la propuesta de reforma constitucional elaborada por la COCOPA en 1996, al año de 1997 la Comisión de Expertos solicitó al gobierno “la mantenga informada sobre el curso seguido, en el Congreso de la Unión, de la iniciativa de reformas que será sometido en su próximo período de sesiones y que hace explícitos y garantiza los derechos indígenas y reconoce sus usos y costumbres de una manera más amplia.”<sup>12</sup>

También en ese mismo año expresaba que “es motivo de preocupación la aparente falta de un diálogo entre el gobierno y los pueblos indígenas que contribuiría a la resolución de los problemas que les afectan”.<sup>13</sup> En ese sentido, la Comisión demandó al gobierno "que reexamine las medidas que está tomando con relación a los problemas con que tropiezan los pueblos indígenas del país".<sup>14</sup>

En el año 2000, una vez que el gobierno no había enviado la iniciativa de reforma constitucional al Congreso de la Unión para que le diera trámite y dado que el gobierno había informado que esta formaba parte del cumplimiento del Convenio 169, el grupo de trabajadores del Comité de

---

<sup>11</sup> Observación Individual sobre México, 1999.

<sup>12</sup> Observación Individual sobre México, 1997.

<sup>13</sup> Observación Individual sobre México, 1999.

<sup>14</sup> Ibidem.

Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia hizo constar que los estados miembros que ratifican un convenio deben ser capaces de poner en práctica inmediatamente sus obligaciones; al tiempo que “una ratificación no puede ser sólo contemplada como una declaración de buenas intenciones”. También, el Comité hizo un llamamiento a la apertura de “un diálogo con vistas a buscar una solución a los graves problemas que este caso refleja [...] en el que se incluyan, entre otros, [...] los verdaderos representantes de los pueblos indígenas a los que esto concierne”.<sup>15</sup>

A ninguna de estas recomendaciones atendió positivamente el gobierno mexicano.

Por su parte el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la Organización de las Naciones Unidas, en el año de 1997 destacó que “la situación en el estado de Chiapas sigue siendo inestable y muy preocupante ya que las negociaciones políticas se encuentran suspendidas actualmente a pesar de los esfuerzos anunciados tanto por las autoridades gubernamentales como por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Esta tensa situación agrava las condiciones de precariedad de las poblaciones autóctonas que residen en esa región.”<sup>16</sup>

Por otro lado, la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías dando cuenta de que “los desarrollos en la situación de los derechos humanos en México se están volviendo cada vez más preocupantes, particularmente en lo que se refiere a las poblaciones indígenas”<sup>17</sup>; resolvió:

- a) Solicitar a las autoridades mexicanas que garanticen el pleno respeto a los instrumentos internacionales de los que México es parte, y, con este fin, que le otorgue la más alta prioridad a:
- b) De un lado, combatir la impunidad de los responsables de graves violaciones de derechos humanos, especialmente aquellos que afectan a muchos miembros de las poblaciones indígenas.

---

<sup>15</sup> Observación individual sobre México, 2000.

<sup>16</sup> Observaciones finales del CEDR: México UN Doc A/52/18, 15 de agosto de 1997 párrafo 314.

<sup>17</sup> UN Doc E/CN.4/SUB.2/RES/1998/4, 20 de agosto de 1998. La traducción es nuestra.

- c) De otro lado, apoyar la acción de los defensores de derechos humanos y garantizar su seguridad.
- d) Convocar a los signatarios de los acuerdos de San Andrés a que retomen el proceso que permita el diálogo.<sup>18</sup>

A estas recomendaciones tampoco se les atendió.

La última llamada a retomar los Acuerdos de San Andrés y el proceso de reforma constitucional con base en ellos vino de la mano de la visita de la Presidenta-relatora del Grupo de Trabajo de la Organización de Naciones Unidas sobre poblaciones indígenas, Erica-Irene A. Daes, que visitó el país en el año 2000. Una de sus recomendaciones fue precisamente la vuelta al espíritu que animó la firma de los Acuerdos de San Andrés: En su informe recomendó:

- a. La Presidenta recomienda que el gobierno y el EZLN retomen el diálogo para que los Acuerdos de San Andrés sean implementados para beneficio de los pueblos indígenas de México y de todos los mexicanos.<sup>19</sup>
- b. Para ello, Naciones Unidas estarían dispuestas a intervenir si así se lo pidieran las dos partes.<sup>20</sup>

Asimismo, colocando a los Acuerdos en su contexto político y jurídico, la Presidenta indicó que los Acuerdos de San Andrés y este diálogo tienen una profunda significación histórica y simbólica para la promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas de México y de la vida política mexicana en general.<sup>21</sup>

De acuerdo con la Presidenta del Grupo de Trabajo, el respeto a los Acuerdos de San Andrés estaba vinculado al proceso de reforma constitucional y legislativa iniciada llamada a dar plena eficacia al contenido del Convenio 169 de la OIT. En ese sentido, recomendó “una reforma legislativa comprehensiva a nivel federal relativa a cuestiones indígenas, con el objetivo de

---

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> UN Doc E/CN.4/Sub.2/2000/CRP.1, para. 85. La traducción es nuestra.

<sup>20</sup> UN Doc e/CN.4/Sub.2/2000/CRP.1, para. 76.

<sup>21</sup> UN Doc e/CN.4/Sub.2/2000/CRP.1, para. 76. La traducción es nuestra.

incorporar y regular en leyes específicas el convenio 169/1989 de la OIT. La Presidenta lamenta que esta reforma legislativa se encuentre cautiva de la parálisis de los Acuerdos de San Andrés y subraya que el gobierno, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN], el parlamento y los partidos políticos deben dar pasos inmediatos y creativos para revertir esta tendencia y adoptar esta importante legislación.<sup>22</sup>

A ninguna de estas recomendaciones ha dado cumplimiento el gobierno mexicano, a pesar de que la comunidad internacional ha insistido en el cumplimiento de las obligaciones contraídas internacionalmente, y sobre todo por lo que respecta a los tratados internacionales de derechos humanos, y en este sentido se puede afirmar que “el Convenio 169 de la OIT es calificado como un instrumento de derechos humanos, la gran virtud de éste, es que exista. Su mera existencia demuestra dos cosas: en primer lugar, que el reconocimiento y la protección de ciertos derechos fundamentales de los pueblos indígenas es una preocupación legítima de la comunidad internacional, en segundo lugar, que existe un marco de referencia internacionalmente convenido en cuanto a las normas mínimas que los gobiernos tienen que respetar y aplicar en el tratamiento hacia los pueblos indígenas que les atañen”.<sup>23</sup>

En este sentido, el objeto de los tratados en materia de derechos humanos se distingue del de otro tipo de tratados en virtud de que los compromisos que asumen las partes son frente a las demás partes, pero no para el beneficio de las demás partes. No son, en este sentido, convenios sinalagmáticos, en los que las prestaciones y contraprestaciones están perfectamente determinadas entre las partes.

De manera típica, y en atención a que los derechos contemplados en los tratados son inherentes a las personas beneficiarias, las obligaciones en que los estados incurren ante los demás Estados es en abstenerse a realizar cualesquiera actos que vulneren los derechos de los habitantes de cada Estado o que impidan o restrinjan indebidamente su ejercicio. El poder estatal debe propiciar activamente el ambiente necesario para el ejercicio eficaz de los derechos.

---

<sup>22</sup> UN Doc E/CN.4/Sub.2/2000/CRP.1, para. 84. La traducción es nuestra.

<sup>23</sup> Chambers, Ian (Director de la Oficina OIT para América Central y Panamá) *El convenio 169 de la OIT, avances y perspectivas*. Derecho Indígena. INI. 1997.



En el supuesto de tratados de derechos humanos, si un estado incurre en un incumplimiento, los afectados en esencia no son los estados contrapartes, sino los gobernados que han sido objeto de la violación de sus derechos. Este tipo de tratados entrañan obligaciones *erga omnes*, cuyo reconocimiento “plantea inevitablemente la cuestión de la existencia de unos medios paralelos de acción que permitan a cada uno de los miembros de la Comunidad Internacional exigir jurídicamente el cumplimiento de las obligaciones en cuestión.”

Ante tanta recomendación por organismos internacionalmente reconocidos, derivadas de compromisos internacionales no cumplidos, el municipio considera que el estado mexicano, conculca, por omisión del Presidente de la República, el artículo 89 de la Constitución Federal, así como la voluntad del Senado de la República de ratificar el tratado firmado, de acuerdo con el artículo 76 de la Constitución Federal y por lo mismo y a través de ellos los derechos consignados en los tratados.

Por la misma razón, aún cuando se trata de actos omisorios, consideramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede conminar al titular del Poder Ejecutivo a que se ajuste a lo que la Constitución Federal establece y cumpla sus compromisos internacionales.

## **El Fallo de la Suprema Corte**

Finalmente, el 6 de septiembre del año 2002, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió su resolución, que en su punto único establece:

Es improcedente la presente controversia constitucional.

El Único razonamiento para emitir este resultado, es el contenido en el segundo párrafo del considerando único, donde se asienta lo siguiente:

Este Tribunal Pleno ha determinado que la controversia constitucional no es procedente en contra del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución, que establece el artículo 135 de la Constitución Federal, en virtud de que el artículo 105 del mismo ordenamiento, no prevé entre los sujetos que pueden ser parte de una controversia al órgano reformador que lleva a cabo ese procedimiento, ni tampoco los actos que realiza, por lo que no pueden ser revisados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ese criterio dio origen a dos tesis jurisprudenciales. La primera de ellas, marcada con el número J./P. 39/2002, expresa:

**PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL. NO ES SUCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.** De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realiza el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las legislaturas estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las legislaturas locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de órgano reformador de la Constitución, realizando una función exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.

La segunda, cuyo número es el J./P. 40/2002, expresa:

## **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL.**

De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no contempla dentro de sus órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al órgano reformador de la Constitución, previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones del gobierno; además de que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, de forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar reformas y adiciones a esta, y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse al citado artículo 105, fracción I, a “disposiciones generales”, comprenda las normas constitucionales”.

En síntesis, una de las razones por las que la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró improcedentes las controversias fue que el artículo 105 de la Constitución Federal no prevé entre los sujetos que pueden ser parte de una controversia al *órgano reformador* que lleva a cabo el procedimiento de reforma, ni tampoco los actos que realiza; esto en razón de que las funciones que realiza son exclusivamente constitucionales, soberanas, y por tanto no pueden estar sujetas a ningún tipo de control externo.

Para sustentar esta tesis nuestro máximo tribunal judicial, con una posición ortodoxa de la cual se había alejado en años recientes, tuvo que dejar atrás otra aprobada desde el año de 1998, misma que hemos citado con anterioridad, pero que por su importancia citamos nuevamente:

“ El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es a la Carta Magna, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar este

de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los procedimientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad”.

Pero más preocupante todavía es que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para sustentar la improcedencia de las controversias en unos casos tuvieron que hacer una investigación restrictiva de la ley y en otros por el contrario, la hicieron extensiva. La interpretación restrictiva, literal, correspondió al artículo 105 de la Constitución Federal, al argumentar que el *órgano reformador* no está contemplado como sujeto de este tipo de juicios. Sin embargo, al interpretar el artículo 135 de la propia constitución Federal cambiar la forma de interpretar y lo hacen de manera extensiva, para encontrar el *órgano reformador*, que de otra forma no encontrarían pues el mencionado artículo expresa que para que las reformas a la Constitución Federal lleguen a ser parte de la misma “se requiere que el *Congreso de la Unión*, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las *legislaturas de los Estados*. Una interpretación restrictiva a este artículo, como la realizada al artículo 105 hubiera llevado a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la conclusión de que se trata de órganos constituidos y no un poder especial, como es la conclusión a la que llegó. Este era el criterio que en anteriores tesis había sustentado y no estamos en posibilidades de saber qué fue lo que motivó el cambio de criterio, porque, desgraciadamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró innecesario razonar su fallo. Los ocho ministros que votaron a favor de él consideraron que era suficiente una frase para responder a las demandas de los pueblos indígenas.

Existen muchas razones para considerar que el Congreso de la Unión y las cámaras de diputados y de senadores cuando realizan reformas a nuestra Constitución Federal, *no* actúan como un órgano reformador. En primer lugar está la forma en que cada uno de ellos se constituye y trabaja, pues aunque tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores existen representaciones uninominales y plurinominales, su integración es distinta y, por lo menos en teoría la representación que ostentan también. Otro tanto sucede en las Cámaras de Diputados, donde los criterios de representación son distintos. En segundo lugar también están las reglas a las que someten su actuación, pues estas son fijadas por cada Cámara en lo particular, tomando en cuenta la realidad de la entidad federativa a la que pertenecen y necesariamente la realidad nacional. En conclusión, no todos los que participan del pretendido poder reformador adquieren

la representación de la mismas manera ni representan lo mismo y tampoco sujetan su actuación a las mismas reglas durante el proceso de reforma, por lo que solo alejándose bastante de una interpretación sistemática se puede sostener que constituyen un solo poder y no varios, en donde unos aprueban y otros ratifican o en su caso rechazan, lo aprobado, ya que las legislaturas no tienen facultades para proponer modificaciones a lo aprobado en el Congreso de la Unión, ni siquiera de hacerle observaciones.

Una segunda razón que la Suprema Corte de Justicia de la Nación esgrimió es que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales, pero no a la Constitución Federal.

Con este criterio también desechó otra tesis bastante importante del año de 1997 donde asentaba que:

El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquellos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, la forma de Estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, formulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente en su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del municipio libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra

latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían contra el pueblo soberano.

Este era un criterio mucho más apegado a un criterio de controversia constitucional que, se entiende, busca proteger el contenido de la Carta Magna en su conjunto y sólo una parte de ella, de donde se concluye que la Suprema Corte de Justicia ha renunciado a realizar funciones de tribunal constitucional.

Lo anterior es materia estrictamente jurídica, pero también tiene sus implicaciones políticas. La primera de ellas, la más difícil en el corto plazo, es que al no entrar a estudiar los actos de invalidez de los actos que constituyen el proceso de reforma constitucional impugnado, cierra la posibilidad de que este se retome y entre los municipios demandantes y los pueblos indígenas que representan deja la imagen de que ningún poder de los que constituyen el gobierno federal quiere atender su demanda de reconocimiento como sujetos de derechos y sus derechos colectivos. En ese mismo sentido no aporta nada para el reinicio del diálogo en Chiapas, entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno federal, para arribar a una paz con justicia y dignidad.

En asuntos de más largo plazo pero también por eso los más profundos, le creo un problema al Estado en su conjunto, que no pudo entender las demandas de los pueblos indígenas de México y por tanto se negó a reconocer sus derechos en la Constitución Federal. No es cierto, como algunos creen, que el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación le crea un problema a los pueblos indígenas. Ellos seguirán adelante con sus demandas, ahora con más fuerza porque nadie les ha negado su razón y además cuentan con la experiencia acumulada por años. En tanto eso sucede han declarado que instaurarán autonomías de hecho, ahí donde encuentren condiciones o sus fuerzas se lo permitan, lo que seguramente traerá más problemas al Estado.

Si es cierto, como se dice, que los procesos de reformas a la Constitución Política expresa el carácter del régimen político, bien podemos afirmar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación actúan con la visión de estado que tenemos, autoritario, antidemocrático, excluyente

de la multiculturalidad de la nación y homogéneo. Queda claro con ello que los derechos de los pueblos indígenas, sólo serán una realidad hasta que arribemos a un estado de derecho, democrático y multicultural. Y esa es una tarea de todos los mexicanos.