

DOMINGO 5 DE AGOSTO DE 2001

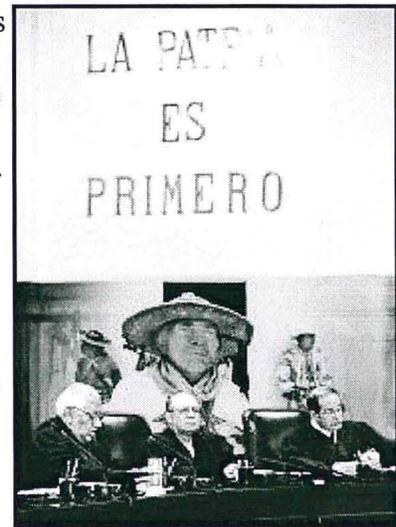
## La SCJN y los derechos indígenas

# El debate, a los tribunales

*El debate sobre el futuro de los derechos indígenas ha tomado nuevo rumbo. A las acciones de controversias constitucionales presentadas o en curso de serlo se suma la posibilidad de que indígenas interpongan amparos. El debate deja la arena política para entrar al terreno del derecho*

**FRANCISCO López Bárcenas**

Los inconformes con la llamada ley indígena fundan sus reclamaciones en que el 7 de junio de 1989 la 76 conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. El gobierno mexicano suscribió este documento y el Senado lo ratificó el 11 de julio de 1990. Afirman que durante el proceso de reforma constitucional no se respetaron sus derechos considerados en los artículos 2, 4 y 6. El primer artículo expresa que "los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar su respeto e integridad". El 4 determina que "deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, instituciones, bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados" y que "tales medidas no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente en los pueblos interesados". Por último, el artículo 6 prescribe que al aplicar las disposiciones del convenio los gobiernos deberán "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" y que dichas consultas "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".



Al haberse realizado una reforma sin apearse a estos requisitos, los pueblos indígenas consideran que se afectó su garantía de legalidad prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales, así como el 133, el cual prescribe que los tratados forman parte de la "ley suprema"; asimismo consideran que no se respetó lo previsto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de Tratados y la Ley Sobre la Celebración de Tratados. De aceptarse este razonamiento, la reforma podría ser declarada nula, lo que obligaría a reponer el procedimiento para que se hiciera conforme a la legislación vigente.

En el fondo del debate se encuentra la cuestión de la validez y jerarquía que se le dé al derecho internacional como parte del orden jurídico interno y el asunto de si se pueden o no combatir por vía de amparo los vicios en el proceso de reforma constitucional.

▀ **Sobre la validez de los tratados**

El artículo 133 de la Constitución federal prescribe: "Esta Constitución, las leyes del Congreso que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la ley suprema de la Unión". La interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho recientemente de este artículo sostiene en su parte medular: "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".

Otros documentos jurídicos también sustentan la validez de los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano. La Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados, en su numeral 26 expresa que "todo tratado obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe" y en el siguiente ordena que "una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado". La Ley Sobre la Celebración de Tratados por su parte indica que "los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el *Diario Oficial de la Federación*", sin exigir más requisitos.

El Convenio 169 de la OIT cumple todos los requisitos constitucionales y legales para formar parte del orden jurídico mexicano, por tanto tiene plena vigencia, inclusive por encima de cualquier ley federal o estatal que pudiera existir en contrario.

### ✦La impugnación del proceso de reforma constitucional

Sobre este tema existen varias opiniones. El jurista Felipe Tena Ramírez, un constitucionalista clásico, considera que "una reforma se puede declarar inconstitucional por haber omitido las formalidades señaladas por tal precepto, siendo procedente en tales casos enjuiciar la validez de la citada reforma por medio del juicio de amparo, basándose en el presupuesto de que la Constitución se erige como norma superior a las modificaciones que a ella pretendan ingresar, recibiendo éstas de aquélla su validez". En ese mismo sentido el jurista Genaro David Góngora, actual presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estima que "si las normas de reforma constitucional son dictadas en contravención al procedimiento establecido en la ley fundamental, no existe tal reforma, dejando de ser derecho válido por regir dentro de nuestro sistema el principio de supremacía constitucional, conforme al cual toda norma resulta antijurídica en la medida en que vaya contra la Constitución". De ahí concluye que reconocer la procedencia del juicio de amparo en contra del procedimiento de reformas constitucionales no implica la destrucción de la Constitución sino su defensa.

Aun cuando las opiniones jurídicas citadas sólo se refieren a la procedencia del juicio de amparo por violaciones al procedimiento, el mismo criterio puede aplicarse por la violación de otros artículos de la misma Constitución federal, como el 14 y el 16, pues los artículos de la Constitución tienen la misma jerarquía y su interpretación debe ser sistemática.

También existen posturas similares salidas de la resolución de casos concretos. El ministro Juventino V. Castro y Castro, quien tiene en sus manos la resolución de la primera controversia constitucional

contra la reforma en materia de derechos indígenas, al resolverse el amparo interpuesto por Manuel Camacho Solís contra la reforma que le impedía ser candidato a jefe de gobierno, por haber sido designado antes jefe del DDF, señaló que la procedencia del juicio de amparo en contra de un proceso de reforma constitucional podía derivar de lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución federal, destacando además el hecho de que dentro de la Carta Magna no se señala expresamente la improcedencia del juicio de amparo en contra de los actos que la conforman y que no es deseable que existan autoridades fuera del control constitucional. Por su parte el ministro Genaro David Góngora propuso a la Suprema Corte "sostener la procedencia del juicio de amparo en contra del proceso de reforma de preceptos constitucionales".

Al final se aprobó una resolución cuyo contenido, para el fin que nos ocupa, puede resolverse en lo siguiente: en la legislación mexicana no se prohíbe expresamente el ejercicio de la acción de amparo en contra del proceso de reformas a la Constitución; es innegable que los tribunales del Poder Judicial de la Federación están facultados para intervenir en el conocimiento de cualquier problema relativo a la violación de derechos fundamentales; la función esencial encomendada al Poder Judicial de la Federación, por el artículo 103 constitucional, es la de resolver controversias por leyes o actos de autoridad; los órganos que intervienen en el proceso legislativo de reforma constitucional son autoridades constituidas y no obstante que el resultado del procedimiento reclamado hubiere quedado elevado formalmente a la categoría de norma suprema, es impugnabile a través del juicio de amparo.

Como se ve, argumentos para la procedencia de las impugnaciones judiciales a la reforma constitucional en materia de derechos indígenas abundan, algunos de ellos expresados en diversas ocasiones por los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ahora deben resolverlas.

En el año de 1998 el ministro Juventino V. Castro y Castro señalaba la poca jurisprudencia existente en nuestro país por el escaso uso que los indígenas hacían de esta vía para la defensa de sus derechos. "Considero -afirmaba- que la próxima década deberán ocurrir cambios fundamentales en el tratamiento jurídico y material de las comunidades indígenas, y de los indígenas en sí, momento en el cual, a virtud de las estructuraciones jurídicas a que ya me he referido y a las que no dudo se decretarán, permitirá una abundante jurisprudencia a cargo de la Suprema Corte de Justicia". Hoy tiene en sus manos la oportunidad de marcar el rumbo de ella y seguir empujando las decisiones del máximo órgano jurisdiccional en la ruta de resolver los grandes problemas nacionales conforme a derecho corresponda.☒