

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA
núm. 24

Justicia intercultural

Derecho a la libre determinación

Sistematización de criterios hasta abril de 2024

Derechos Humanos



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios
Constitucionales
SCJN

Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación

PO Justicia intercultural : derecho a la libre determinación / Diana Beatriz González Carvallo [y otros cinco] ; esta
Q600.113 obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
H852h -- Primera edición. -- Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2024.
V.24 1 recurso en línea (xv, 105 páginas : ilustraciones, cuadros ; 28 cm.) -- (Cuadernos de jurisprudencia.
Derechos humanos ; 24)

"Sistematización de criterios hasta abril de 2024"

Material disponible solamente en PDF.

ISBN 978-607-552-140-4 (Obra Completa)

ISBN 978-607-552-503-7

1. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación – Criterio jurisprudencial – Análisis 2. Acceso a la
justicia – Derecho a libre determinación de los pueblos – Legislación – México 3. Autodeterminación de los
pueblos indígenas – Límites constitucionales 4. Tenencia de la tierra 5. Protección de los Derechos humanos
6. Derecho indígena I. González Carvallo, Diana Beatriz, autora II. México. Suprema Corte de Justicia de la
Nación. Centro de Estudios Constitucionales III. ser.
LC KGF2200

Primera edición: octubre de 2024

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc
C.P. 06060, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La edición y el diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

Primera Sala

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Presidente

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

Segunda Sala

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministra Lenia Batres Guadarrama
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministro Javier Laynez Potisek

Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Mtra. Alejandra Martínez Verástegui
Directora General

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA
núm. 24

Justicia intercultural

Derecho a la libre determinación

Sistematización de criterios hasta abril de 2024

Diana Beatriz González Carvallo

Raúl Gustavo Medina Amaya

Luis Francisco Cortés Cervantes

Marco Antonio Suastegui Oropeza

Ana Cecilia Guillén Garduño

Ana Paula Alanís Pla



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios
Constitucionales
SCJN

El constitucionalismo mexicano no podría comprenderse sin la labor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por medio de sus decisiones ha garantizado la vigencia de las normas y los principios contenidos en nuestra Constitución. En particular, las disposiciones sobre derechos humanos han sido dotadas de contenido normativo en los precedentes del Máximo Tribunal, el cual ha interpretado los mandatos constitucionales a la luz de los más altos estándares internacionales en la materia y ha desarrollado figuras jurídicas innovadoras que contribuyen a hacer realidad los mandatos de protección, respeto, promoción y garantía de los derechos para todas las personas.

La posición de la Suprema Corte como garante de los derechos humanos y actor relevante en el desarrollo de la doctrina jurídica mexicana comenzó a manifestarse de manera particular en los albores de la reforma constitucional de 2011 y se consolidó con la entrada en vigor del sistema de jurisprudencia por precedentes, en marzo de 2021. Con el nuevo paradigma, marcado con el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, se elimina el requisito de la reiteración de criterios para la creación de jurisprudencia en la Suprema Corte con el fin de que sus decisiones tengan efectos inmediatos. En la actualidad, las autoridades judiciales están vinculadas por las razones que sustenten los fallos del Máximo Tribunal cuando sean aprobadas por una mayoría de ocho votos en Pleno y cuatro votos en Salas.

Ahora bien, para que los precedentes de la Suprema Corte sean efectivamente aplicados y tengan un mayor impacto en el sistema de justicia se requiere, en principio, que sean conocidos por las autoridades judiciales, la comunidad jurídica y, sobre todo, por las personas justiciables. En este sentido, la comunicación de los precedentes es un presupuesto para su aplicación y ha sido una preocupación permanente de la Suprema Corte. La creación de la versión digital del *Semanario Judicial de la Federación*, el desarrollo de buscadores especializados y la capacitación para su uso y consulta son ejemplos de los esfuerzos institucionales que se han realizado para acercar las decisiones de la Suprema Corte a una audiencia cada vez más amplia. Sin embargo, estas acciones deben estar acompañadas por otras estrategias de divulgación enfocadas en construir una cultura del precedente en nuestro país, así como por el desarrollo de herramientas para el análisis de las sentencias constitucionales.

El primer obstáculo para la difusión de los precedentes de la Suprema Corte es que las personas cuenten con las herramientas analíticas para reconocer los hechos y determinar cuáles son los argumentos de la sentencia que resultan vinculantes (*ratio decidendi*), discerniendo de otras partes del fallo que pueden ser interesantes, pero no constituyen el criterio con el que se resolvió la controversia. Aunque las tesis han sido una herramienta importante para la clasificación e identificación de los criterios jurisprudenciales, se han detectado problemas en su conformación al punto de que, en algunos casos, existe una desconexión entre la *ratio decidendi* de la sentencia y lo sostenido en la tesis.

Otra de las dificultades que enfrentan las personas al acercarse a los precedentes en materia de derechos humanos es el amplio y creciente número de sentencias. El número de asuntos que resuelve anualmente la Suprema Corte mexicana es muy alto en comparación con otros tribunales constitucionales. Además, si sumamos las decisiones de las instancias autorizadas para emitir precedentes obligatorios y orientadores, como son los Tribunales Colegiados de Circuito y los Plenos Regionales, resulta realmente complicado para cualquier persona mantenerse al tanto de los criterios sobre derechos humanos y su desarrollo jurisprudencial.

El acceso a los criterios de la Suprema Corte es aún más intrincado para las personas que no son especialistas en derecho, ya que el sistema de precedentes en nuestro país es muy complejo y formalista. En efecto, las reglas y los mecanismos para su creación y modificación son tan diversos que pueden resultar incomprensibles para quienes acuden ante las instancias judiciales o simplemente están interesados en conocer los alcances de sus derechos. A esto se suma el uso de un lenguaje sumamente técnico en las resoluciones judiciales que dificulta su comprensión y la identificación de las razones que soportan la decisión.

Con el propósito de generar un medio de divulgación de los criterios de la Suprema Corte que sea efectivo, sencillo y accesible para todas las personas, desde 2020 la Suprema Corte, por medio del Centro de Estudios Constitucionales, ha impulsado la publicación de los Cuadernos de Jurisprudencia. En éstos se utiliza la línea jurisprudencial como herramienta metodológica para sistematizar los precedentes de la Corte. La ventaja de esta metodología es que, en lugar de limitarnos a un análisis aislado y desestructurado de las sentencias, nos permite realizar un estudio sistemático de las resoluciones judiciales relevantes, con el propósito de determinar la subregla jurisprudencial que subyace en cada una de las líneas desarrolladas por este Alto Tribunal.¹

En cuanto a su estructura, los cuadernos comienzan con la "Nota metodológica", en la que se exponen las pautas para la búsqueda, selección y análisis de las sentencias que integran la línea jurisprudencial. La presentación de las sentencias incluye una síntesis de los hechos relevantes del caso, seguido por preguntas que reflejan el problema jurídico planteado, el criterio jurídico establecido por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte y los argumentos que lo justifican. También se identifican las resoluciones asociadas con la sentencia que se estudia y las tesis aisladas o de jurisprudencia que emanaron de ella.

¹ López Medina, Diego, *El derecho de los jueces*, 2a. ed., Editorial Legis-Universidad de los Andes, Bogotá, 2021, págs. 139-147.

Desde la Suprema Corte esperamos que estos cuadernos contribuyan al conocimiento amplio de los precedentes de este tribunal, especialmente de los criterios relevantes para el desarrollo de los derechos humanos. De esta forma, queremos propiciar que la labor del Máximo Tribunal se acerque a todas las personas y les proporcione herramientas que les permitan hacer efectivos sus derechos.

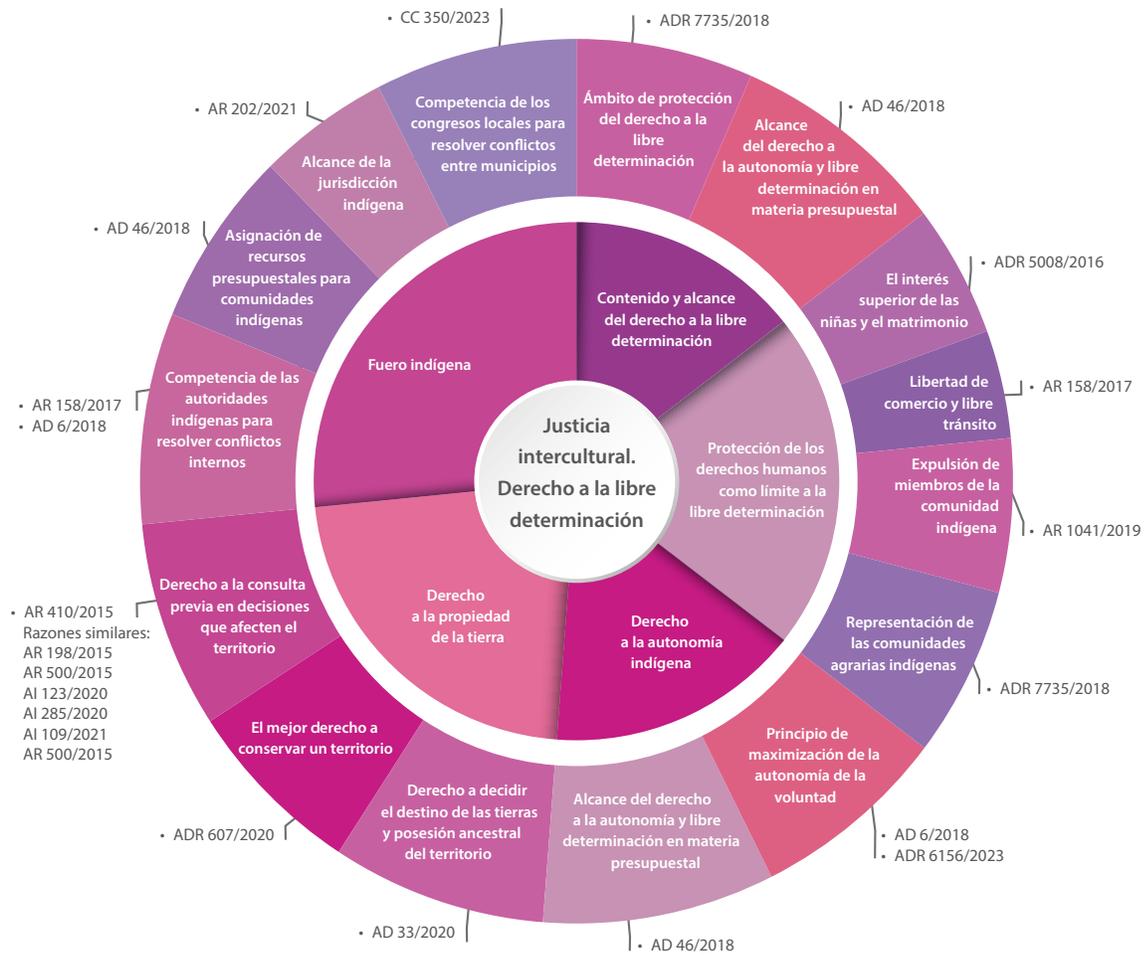
Suprema Corte de Justicia de la Nación

Consideraciones generales	1
Nota metodológica	3
1. Contenido y alcance del derecho a la libre determinación	5
1.1 Ámbito de protección del derecho a la libre determinación	7
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 7735/2018, 7 de agosto de 2019	7
1.2 Alcance del derecho a la autonomía y libre determinación en materia presupuestal	12
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 46/2018, 8 de mayo de 2019	12
2. Protección de los derechos humanos como límite a la libre determinación	17
2.1 El interés superior de las niñas y el matrimonio	19
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 5008/2016, 10 de mayo de 2017	19
2.2 Libertad de comercio y libre tránsito	21
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 158/2017, 23 de agosto de 2017	21

2.3 Expulsión de miembros de la comunidad indígena	26
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 1041/2019, 8 de julio de 2020	26
2.4 Representación de las comunidades agrarias indígenas	35
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 7735/2018, 7 de agosto de 2019	35
3. Derecho a la autonomía indígena	41
3.1 Principio de maximización de la autonomía de la voluntad	43
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 6/2018, 21 de noviembre de 2019	43
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 6156/2023, 14 de febrero de 2024	47
3.2 Alcance del derecho a la autonomía y libre determinación en materia presupuestal	50
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 46/2018, 8 de mayo de 2019	50
4. Derecho a la propiedad de la tierra	55
4.1 Derecho a decidir el destino de las tierras y posesión ancestral del territorio	57
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 607/2020, 7 de octubre de 2020	57
4.2 El mejor derecho conservar un territorio	62
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 33/2020, 30 de junio de 2021	62
4.3 Derecho a la consulta previa en decisiones que afecten el territorio	72
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 410/2015, 4 de noviembre de 2015	72

5. Fuero indígena	75
5.1 Competencia de las autoridades indígenas para resolver conflictos internos	77
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 158/2017, 23 de agosto de 2017	77
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 6/2018, 21 de noviembre de 2019	81
5.2 Asignación de recursos presupuestales para comunidades indígenas	85
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 46/2018, 8 de mayo de 2019	85
5.3 Alcance de la jurisdicción indígena	89
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 202/2021, 29 de septiembre de 2021	89
5.4 Competencia de los congresos locales para resolver conflictos entre municipios	96
SCJN, Primera Sala, Controversia Constitucional 350/2023, 10 de abril de 2024	96
Consideraciones finales	101
Anexos	103
Anexo 1. Glosario de sentencias	103
Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia (en orden de publicación)	105

Justicia intercultural. Derecho a la libre determinación



Consideraciones generales

El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas ha sido objeto de desarrollo jurisprudencial por parte de la Suprema Corte a partir de la Décima Época, que se inauguró en 2011. Esto quiere decir que, aunque es posible identificar sentencias sobre pueblos y comunidades indígenas anteriores a esta fecha, la reforma de derechos humanos de 2011 amplió las fuentes jurídicas vinculantes en estos asuntos. A partir de esa fecha, principios como la autodeterminación y la igualdad y no discriminación son interpretados para resolver asuntos planteados por pueblos y comunidades indígenas, como actores colectivos y como individuos. El primer asunto de la Corte sobre este tema fue resuelto en 2015 y el volumen de fallos se ha incrementado en los últimos años.

Nos gustaría resaltar algunos aspectos que encontramos en la integración de este cuaderno. En primer lugar, en muchos de los casos aparecen testados, esto es, tachados, los nombres tanto de los actores como de las empresas acusadas de violación de este derecho. Esta manera de publicar los asuntos hace difícil su lectura y puede soslayar el interés público en saber cómo se comportan los sujetos jurídicos en punto de la tutela de derechos fundamentales, por eso, consideramos que sería importante revisar los criterios de supresión de algunos datos de las versiones públicas de las resoluciones.

En la mayoría de los asuntos, las partes son pueblos o comunidades indígenas que residen en Oaxaca, aunque hay algunos que ocurren en otros estados como Chihuahua, Tabasco o Morelos. Un estudio interesante sería confrontar la población indígena en las diferentes demarcaciones territoriales en México y el nivel de litigiosidad de estas comunidades. También qué porcentaje de esos asuntos sobre violación del derecho a la autodeterminación llegan a la Suprema Corte.

En la integración de la línea no encontramos sentencias que se ocupen del principio de autodeterminación respecto de otros pueblos o comunidades, por ejemplo, la afroamericana. Este patrón se repite en las líneas jurisprudenciales que, hasta ahora, conforman la línea de justicia intercultural: derecho a la consulta y derecho a la igualdad y no discriminación. Valdría la pena revisar si otras comunidades o pueblos son menos conflictivos, no judicializan sus conflictos o los asuntos no llegan hasta la Suprema Corte.

Un hallazgo más que quisiéramos destacar es que al buscar en el *Semanario Judicial de la Federación* encontramos que hay muy pocas tesis aisladas o de jurisprudencia sobre este tema, como puede corroborarse en el anexo 2 de este cuaderno. Esto puede tener, al menos, dos explicaciones: la primera, que, como casi todas las decisiones son posteriores a la reforma judicial de 2021, la Corte ha disminuido su práctica de extraer estas reglas de los fallos; la segunda, que este tema hasta ahora se está visibilizando en la jurisprudencia constitucional y, por eso, tiene un volumen bajo de tesis aisladas y de jurisprudencia.

Hay tres temas recurrentes en los conflictos planteados por pueblos y comunidades indígenas: disputas territoriales con otras comunidades o con los municipios en los que se asientan; solicitudes de asignación directa de partidas presupuestales, no solo a través de otras entidades territoriales, y denuncia de la violación del derecho a la autodeterminación por el desconocimiento de los usos y costumbres de la comunidad. Los dos primeros tipos de asuntos tienen actores colectivos; los segundos, son planteados tanto por comunidades, como por individuos.

Finalmente, quisiéramos destacar que, con los cuadernos de justicia intercultural, el Centro de Estudios Constitucionales aborda la reconstrucción de las líneas jurisprudenciales de la Suprema Corte en materia agraria. Esto es importante porque las disputas rurales son constantes y centrales para la institucionalidad y vida mexicana, pero se conocen poco los fallos de Tribunal de cierre sobre la materia. Por eso, esperamos que esta serie estimule el conocimiento y dinamice el debate no sólo sobre las decisiones de la Suprema Corte en materia de el principio de autodeterminación en la justicia intercultural, sino sobre la situación específica de las diferentes comunidades, rurales o no, indígenas o no, del país.

Nota metodológica

El presente trabajo forma parte de la serie Derechos Humanos de la Colección de Cuadernos de Jurisprudencia del Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN. Este número está dedicado a la justicia culturalmente adecuada y reúne los criterios el principio de libre determinación de los pueblos en la jurisprudencia del tribunal constitucional, desde noviembre de 2015 hasta abril de 2024.

Para identificar los casos analizados en este cuaderno se utilizaron los buscadores internos de la Suprema Corte con ciertas palabras clave.¹ En este número se hizo un esfuerzo por incluir todos los asuntos que abordaran el tema en el fondo, sin límites temporales; sin embargo, para reducir el universo de sentencias, se descartaron las resoluciones que no resolvían en el fondo un tema de constitucionalidad. Cabe destacar que no se hizo distinción alguna entre las sentencias de las que derivan criterios vinculantes —esto es, que cumplen con los requisitos formales establecidos en la ley para tener fuerza obligatoria— y aquellas de las que derivan criterios persuasivos.²

Con el propósito de facilitar la lectura, las sentencias se agruparon en rubros temáticos, los cuales no necesariamente corresponden con los que pueden encontrarse en los apartados contenidos en esas resoluciones o en otros trabajos análogos. Por otro lado, con el fin de identificar reglas aplicables a casos futuros, el análisis de las sentencias tiene la siguiente estructura: 1) se sintetizan los hechos relevantes del caso; 2) se formulan preguntas que hacen referencia a los problemas jurídicos planteados en cada asunto; 3) se sintetizan los criterios que resuelven estos problemas jurídicos; 4) se transcriben o se sintetizan los principales párrafos que ilustran la opinión de la Suprema Corte y 5) se plasma la decisión con la que la Corte resolvió el asunto.

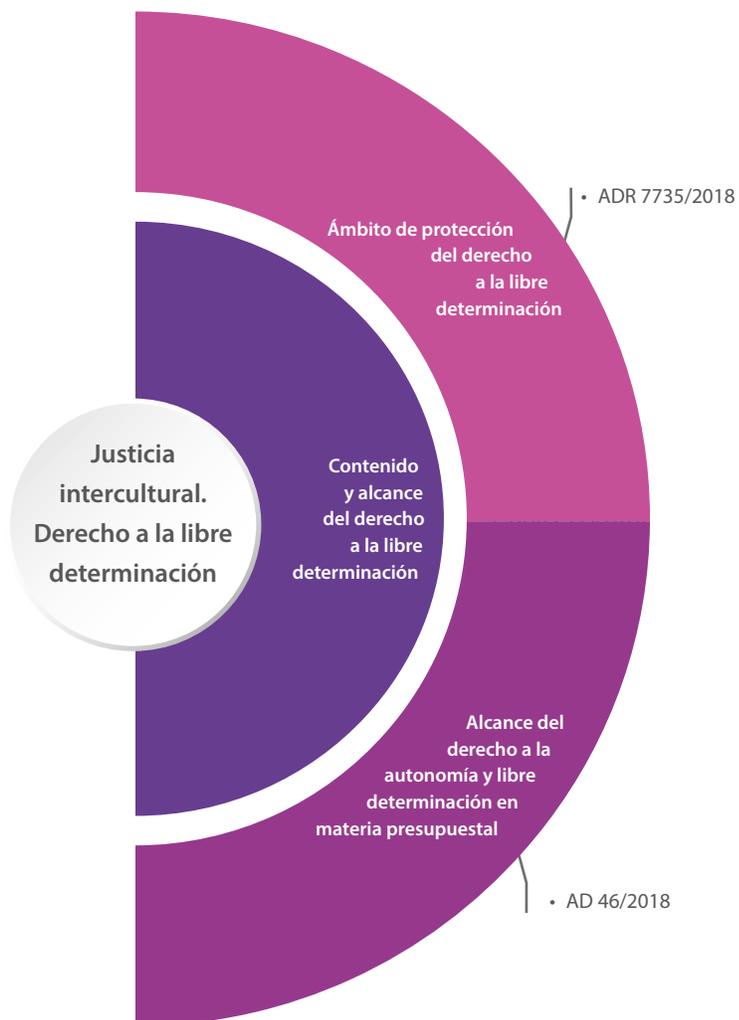
¹ Términos empleados en la búsqueda: persona indígena, personas indígenas, persona afromexicana, personas afromexicanas, pueblo indígena, pueblos indígenas, pueblo afromexicano, pueblos afromexicanos, comunidad indígena, comunidades indígenas, comunidad afromexicana, comunidades afromexicanas, intercultural, interculturalidad, pluricultural, pluriculturalidad.

² Este ejercicio no debe confundirse con los mecanismos legales para constituir jurisprudencia prevista en la Ley de Amparo. Además, para la consulta de tesis de jurisprudencia y tesis aisladas véase el *Semanario Judicial de la Federación*.

Adicionalmente, es importante señalar que en el documento se identifican los asuntos que contienen razonamientos similares, lo que permite distinguir entre las sentencias que crean o desarrollan criterios de aquellas que aplican los precedentes emitidos en casos previos. Finalmente, se incluyen como anexos un glosario de las sentencias analizadas, así como las tesis aisladas y de jurisprudencia derivadas de todas las sentencias, ordenadas por tema y por fecha de publicación. En la versión electrónica, las sentencias tienen un hipervínculo que dirige a la sentencia pública que se encuentra disponible en la página de la Suprema Corte. Este documento se actualizará periódicamente en la página web del Centro de Estudios Constitucionales.

Los Cuadernos de Jurisprudencia son el resultado de un ejercicio de sistematización de las sentencias de la Suprema Corte que tiene el objetivo de difundir de manera clara, sencilla y exhaustiva los criterios contenidos en esas resoluciones. Las únicas fuentes oficiales de los criterios que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación son el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, así como los engroses públicos de las sentencias.

1. Contenido y alcance del derecho a la libre determinación



1. Contenido y alcance del derecho a la libre determinación

1.1 *Ámbito de protección del derecho a la libre determinación*

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 7735/2018, 7 de agosto de 2019³

Hechos del caso

En 1942, en el estado de Oaxaca, las comunidades de San Agustín Etlá y Santiago Zoquiápam⁴ firmaron un acta de mancomunidad. En esa acta acordaron que un territorio, cuya propiedad estaba en conflicto entre ellas, sería administrado como zona común para el trabajo. En 1947, estas comunidades decidieron dividir el territorio mancomunado mediante un acta de conformidad.⁵ En esa acta establecieron i) una línea fronteriza para que los terrenos de Santiago Zoquiápam estuvieran al este y los de San Agustín Etlá al oeste, y ii) proteger los bosques cerca de las fuentes de agua porque son importantes para el suministro de agua en Oaxaca. Un día después de firmar el acta, las comunidades, junto con la de San Pedro Nexicho, suscribieron otra acta de conformidad, en la que establecieron los límites entre las comunidades.

En 1960, en Santiago Zoquiápam se eligieron representantes comunales para que estos iniciaran el proceso administrativo de reconocimiento de los títulos de propiedad de las tierras comunales del municipio. Las comunidades de San Agustín Etlá y San Pedro Nexicho intervinieron en el proceso. Argumentaron que tenían conflictos de linderos con Santiago Zoquiápam y, por eso, estos últimos no podían solicitar un reconocimiento sobre la propiedad de las tierras. La autoridad administrativa resolvió que no había conflictos de linderos entre las comunidades y resolvió que las tierras de Santiago Zoquiápam tenían una superficie

³ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

⁴ Desde 1962, el municipio de Santiago Zoquiápam cambió su nombre por Nuevo Zoquiápam.

⁵ Documento que se utiliza para registrar el acuerdo entre partes sobre ciertos aspectos específicos, como la delimitación de linderos, la resolución de conflictos territoriales o la aceptación de ciertas condiciones en la administración de recursos.

de 8,576 hectáreas. Contra esa resolución, San Pedro Nexicho promovió en marzo de 1975 un juicio de in-conformidad⁶ ante la Suprema Corte.

La Corte revocó la resolución administrativa. Consideró que durante el proceso no se tomaron en cuenta algunas pruebas y que no se notificó de manera adecuada a los representantes de San Pedro Nexicho. Decidió que sí había conflicto de linderos entre Nuevo Zoquiápam y San Pedro Nexicho y, en consecuencia, ordenó al tribunal unitario agrario tramitar el caso mediante un proceso de solución de conflictos de límites territoriales entre comunidades.

Durante el proceso de conflicto de límites, Nuevo Zoquiápam demandó la nulidad de las actas de mancomunidad y conformidad, firmadas en 1942 y 1947. Argumentó que el acta de mancomunidad fue firmada por autoridades municipales, que no tienen legitimidad para firmar esa clase de documentos porque esa potestad sólo la tienen los representantes de bienes comunales. En cuanto a las actas de conformidad, alegó que éstas no incluían la firma de los suscriptores.

El tribunal unitario agrario reconoció la validez de las actas. Resolvió que i) las actas eran válidas porque la representación por parte de las autoridades municipales de la comunidad en asuntos agrarios de mayor importancia era un uso y costumbre; ii) no era necesario presentar un acta de asambleas generales de comuneros, porque la comunidad podía seguir sus propias costumbres para la firma de los convenios; y iii) reconoció, a favor de Nuevo Zoquiápam, el terreno disputado con San Pedro Nexicho y a favor de San Agustín Etlá.

Contra esa decisión, Nuevo Zoquiápam interpuso un recurso de revisión contra el reconocimiento de la zona debatida a favor de San Agustín Etlá. En octubre de 2016, el tribunal superior agrario confirmó la decisión porque consideró, con base en el acta de mancomunidad y las dos actas de conformidad, que la zona debatida era propiedad de San Agustín Etlá.

Contra la resolución, Nuevo Zoquiápam promovió un juicio de amparo directo. Argumentó que la suya era una comunidad indígena protegida por los derechos a la autonomía y libre determinación, establecidos en el artículo 2o. constitucional. Alegó que debía declararse la nulidad de las actas reclamadas porque las personas que firmaron esos documentos no tenían legitimidad para hacerlo.

El tribunal colegiado negó el amparo. Consideró que las actas eran válidas porque, de acuerdo con los usos y costumbres de Nuevo Zoquiápam, el presidente municipal era una figura de autoridad legítima para firmar las actas. Resolvió que la decisión de permitir que esa autoridad municipal firmara el acta debía ser respetada para proteger el derecho a la libre determinación. En consecuencia, reconoció que la zona debatida le correspondía a San Agustín Etlá.

Contra esa resolución, Nuevo Zoquiápam interpuso un recurso de revisión. Argumentó que i) el tribunal colegiado interpretó de manera errónea el derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, esto porque las autoridades municipales no tienen facultad para decidir sobre las tierras; ii) los

⁶ Procedimiento jurídico utilizado para cuestionar decisiones administrativas o actos de autoridad que una persona considera incorrectos.

usos y costumbres de la comunidad indígena no justifica la intervención de las autoridades municipales; y iii) aunque los miembros del Comisariado de Bienes Ejidales participaron en las actas, esto no repara la falta de voluntad de la comunidad. Incluso si se aceptara que el comisariado estaba de acuerdo con las autoridades municipales, sus pactos no tendrían validez, porque sólo la Asamblea General de Comuneros tiene la autoridad para tomar decisiones sobre estos asuntos.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Pueden las comunidades agrarias indígenas, con base en el principio de libre determinación, seguir sus usos y costumbres y, en consecuencia, decidir sobre su representación legal o deben ajustarse al mecanismo previsto por el Código Agrario?
2. ¿Quién está legitimado para representar a una comunidad agraria indígena en la celebración de convenios de mancomunidad y conformidad?
3. ¿Habilitan los usos y costumbres de la comunidad de Nuevo Zoquiápam la participación de las autoridades municipales en la celebración de actos de mancomunidad y conformidad?

Criterios de la Suprema Corte

1. Las comunidades agrarias indígenas deben seguir la normativa legal para su representación, esto es, ni sus usos y costumbres, ni el principio de libre determinación puedan modificar esta obligación. La normativa aplicable no puede ser ignorada por las comunidades indígenas porque la representación legal debe ajustarse a las disposiciones del Código Agrario, que establece que el comisariado de Bienes Comunales es el órgano competente para representar a las comunidades.
2. El comisariado de Bienes Comunales, integrado por el presidente, el secretario y el tesorero, debe representar a una comunidad en la celebración de convenios de mancomunidad y en las actas de conformidad. Aunque el artículo 27 de la Constitución Federal en los años 1940 y 1943 no especificaba el ente encargado de representar a los núcleos agrarios en ese momento, los Códigos Agrarios de 1940 y 1943 establecieron que el comisariado es el representante jurídico de los núcleos de población. Esta normativa se aplicaba tanto al acta de mancomunidad de 1942, como a las actas de conformidad de 1947.
3. Los usos y costumbres de Nuevo Zoquiápam justifican la participación de las autoridades municipales en actos de mancomunidad y conformidad porque la intervención de esas autoridades es una práctica constante en la comunidad.

Justificación de los criterios

"[L]as comunidades agrarias deben respetar la normatividad que rige su representación jurídica, sin que sus usos y costumbres ni el principio de libre determinación que deriven su calidad de pueblo indígena puedan modificar esta situación" (párr. 111).

"[L]os usos y costumbres de los pueblos indígenas y la libre determinación que los rigen tutelados en el numeral 2o. de la Norma Fundamental y en los instrumentos internacionales ya reseñados, están acotados

por los propios límites previstos en la Carta Magna, entre los que se encuentran los atinentes a que: la Nación Mexicana es única e indivisible (*sin que pueda conformarse otra nación dentro de ella*); que la Nación es la que tiene la propiedad originaria de las tierras del país y es ella quien decide cómo repartirlas; que la elección de los representantes o autoridades de las comunidades indígenas debe hacerse dentro de un marco que respete el marco federal y la soberanía de los Estados; y que los procedimientos para la elección de las autoridades indígenas o sus representantes deben entenderse como complementarios y no excluyentes de los aplicables; de donde es factible advertir que la Norma Fundamental es clara en cuanto a que los usos y costumbres indígenas y el principio de libre determinación no pueden soslayar el marco normativo aplicable" (párr. 112).

"[E]sta Sala estima que en el caso **el acta de mancomunidad de linderos de veintiuno de febrero de mil novecientos cuarenta y dos y el acta de conformidad de linderos de diez de julio de mil novecientos cuarenta y siete son jurídicamente válidas en lo que hace a la legitimación de la quejosa para celebrarlas [...]**" (párr. 113).

"[L]a autoridad municipal no tiene facultades para emitir actos que tengan como consecuencia privar total o parcialmente de derechos agrarios a los núcleos de población, sin que esto se diera en el caso, porque en las dos actas mencionadas los entes municipales que intervinieron no lo hicieron como autoridad, sino como representantes de la quejosa por ser un uso y costumbre de ella, sin que esta cuestión riña con el marco normativo, pues en favor de la solicitante del amparo acudieron también los representantes comunales que son quienes legalmente son aptos para actuar en su favor y tutelan el objetivo de arreglar conflictos de linderos" (párr. 114).

"[E]l **acta de conformidad de linderos de once de julio de mil novecientos cuarenta y siete no es acorde a derecho**" (párr. 116).

"Esto, porque incumple con lo previsto en el Código Agrario publicado en el DOF el veintisiete de abril de mil novecientos cuarenta y tres que, como ya se vio, preveía que el Comisariado de Bienes Comunales es el representante jurídico del núcleo de población, pues en el documento que nos ocupa no acudió ese órgano en favor de la quejosa, sino que participaron el Regidor Municipal ostentándose como autoridad comunal y varios vecinos del poblado, lo que demuestra que el acto no se ajusta al marco normativo, sin que el numeral 2o. de la Constitución Federal y lo (sic) instrumentos internacionales ya reseñados puedan soslayar esta circunstancia, ya que, se reitera, los usos y costumbres y el principio de libre determinación de los pueblos indígenas sólo complementan el sistema jurídico del país, pero no deben inobservarlo, ya que la intención no es crear un estado dentro de otro, sino solamente permitirle a los poblados indígenas que elijan a sus representantes pero sin soslayar el sistema jurídico mexicano" (párr. 117).

"En los años de mil novecientos cuarenta y dos y mil novecientos cuarenta y siete (*que son en los cuales se celebraron el acta de mancomunidad y las actas de conformidad de linderos que nos atañen*), **el numeral 27 de la Carta Magna**, en su primer párrafo, establecía que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, correspondía originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada" (párr. 91).

"El inciso c) mencionado, como se ve, no dispone qué ente es el facultado para realizar diligencias de apeo o deslinde de tierras de núcleos de población, sino que prevé una prohibición en el sentido de qué entes no tenían permitido practicarlos durante el periodo a que refiere el inciso anterior de la norma (*esto es, del día primero de diciembre de mil ochocientos setenta y seis hasta la fecha*), en los que enumera a las compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hubieran invadido u ocupado ilegalmente tierras de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población" (párr. 95).

"a) El artículo 27 de la Constitución Federal aplicable no establecía qué ente era el facultado para representar a los núcleos agrarios, sin embargo, esta cuestión sí se encuentra prevista en los Códigos Agrarios publicados en el DOF el veintinueve de octubre de mil novecientos cuarenta y el veintisiete de abril de mil novecientos cuarenta y tres (*el primero rige el acta de mancomunidad de veintiuno de febrero de mil novecientos cuarenta y dos y el segundo, a las actas de conformidad de linderos de diez y once de julio de mil novecientos cuarenta y siete*), los cuales prevén que el Comisariado de Bienes Comunales es el representante jurídico del núcleo de población.

b) En consecuencia, es dable establecer que en la especie, el **Comisariado de Bienes Comunales (a través de sus tres integrantes Presidente, Secretario y Tesorero)** era el facultado para intervenir en favor de la quejosa en el acta de mancomunidad de linderos de veintiuno de febrero de mil novecientos cuarenta y dos y en las actas de conformidad de linderos de diez y once de julio de mil novecientos cuarenta y siete, por ser su representante jurídico así reconocido en los códigos agrarios mencionados" (párr. 104).

"Documentos de los que esta Sala obtiene que en favor de la solicitante del amparo generalmente atendieron cuando menos un representante comunal y otro de índole municipal, pues este patrón se reiteró en dieciocho de las diecinueve actas antes descritas las cuales abarcan distintos años (*mil novecientos cuarenta y tres, mil novecientos cincuenta y tres, mil novecientos sesenta y uno, mil novecientos sesenta y dos, mil novecientos sesenta y cuatro, mil novecientos setenta y seis y mil novecientos ochenta y nueve*) y por lo tanto permiten advertir una constante en la manera en que la aquí solicitante del amparo tendía a ser representada tratándose actos relacionados con el pacto de linderos respecto de otras comunidades. En el acto restante aquí referido como iv solamente intervinieron representantes comunales" (párr. 108).

"Así, esta Sala arriba a una **CUARTA CONCLUSIÓN** consistente en que tratándose de actos relacionados con la forma de pactar linderos respecto de otra comunidad, **era un uso y costumbre de la quejosa que actuaran en su nombre dos tipos de representantes: uno de índole comunal y otro municipal**" (párr. 109).

Decisión

La Suprema Corte negó el amparo. Resolvió que el acta de mancomunidad y la primera acta de conformidad eran válidas porque en su elaboración participaron los representantes comunales, quienes, según el Código Agrario, están autorizados para representar a la comunidad. Sin embargo, la Corte invalidó la segunda acta de conformidad porque no cumplió con este requisito. Esto es, en lugar de estar presentes los miembros del Comisariado de Bienes Comunales, participaron el Regidor Municipal y varios vecinos, lo que desconoció los requisitos legales.

1.2 Alcance del derecho a la autonomía y libre determinación en materia presupuestal

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 46/2018, 8 de mayo de 2019⁷

Hechos del caso

La Comunidad Indígena de Santa María Nativitas Coatlán, Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca les solicitó a las autoridades municipales la asignación de recursos para el desarrollo de su comunidad. Las autoridades municipales no accedieron a sus peticiones, pero les entregaron, entre otras cosas, 8 botes de pintura de 19 litros cada uno, 20 focos para alumbrado público y dinero para actividades sociales y culturales. La comunidad reiteró su petición de que les entregaran, de manera directa, los recursos monetarios que la Federación otorga al municipio.⁸ Argumentaron que las autoridades municipales, verbalmente, se negaron a atender la problemática. Resaltaron que, como consecuencia de esta omisión, la pobreza, marginación y atraso en la que vive la comunidad indígena se profundizó. Señalaron que nunca habían recibido algún reparto o recursos por parte del municipio, lo que generaba un desequilibrio en su desarrollo.

Inconforme con la negativa, la comunidad indígena⁹ demandó al ayuntamiento del municipio ante la Sala de Justicia Indígena y Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca. Pidió, entre otras cosas, i) el reconocimiento pleno y efectivo del derecho a la libre determinación y autonomía de su comunidad indígena, así como la asignación de los recursos necesarios y suficientes para su desarrollo; ii) el reconocimiento de la comunidad como un sujeto de derecho público, con derechos constitucionales; y iii) la asignación de recursos correspondientes a la parte proporcional de la población del municipio que vive en la comunidad, correspondientes al año 2016. En ejercicio del derecho a la libre determinación y autonomía, esos recursos debían ser administrados directamente por la comunidad y la agencia municipal.

La comunidad también señaló que i) desde su perspectiva indígena, son una comunidad mixe autónoma; ii) la sala indígena debía interpretar el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, en relación con el principio de ejercicio directo de los recursos por las comunidades indígenas; iii) el ayuntamiento no incluyó en su presupuesto alguna partida para la comunidad y su desarrollo.

La sala indígena consideró que el juicio buscaba proteger derechos indígenas y que se debían corregir o completar los argumentos presentados. El ayuntamiento contestó la demanda afirmando que sí le entregó recursos a la comunidad indígena. La sala resolvió, entre otras cosas, que i) se debía reconocer y garantizar la libre determinación y autonomía de la comunidad indígena para ejercer sus recursos; ii) la comunidad debía ser reconocida como sujeto de derecho, por lo que no debía haber discriminación, subordinación ni exclusión en la distribución de los recursos asignados al municipio; y iii) el ayuntamiento debía asignar recursos a favor de la comunidad y agencia municipal en el presupuesto de egresos del ejercicio 2018. También ordenó que la sentencia fuera traducida a la lengua mixe-zoqueña, originaria de la comunidad indígena.

⁷ Resuelto por mayoría de tres votos, con voto particular del Ministro Javier Laynez Potisek. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

⁸ La comunidad hizo referencia a los ramos 28 y 33 de las participaciones y aportaciones federales.

⁹ La demanda fue promovida por el agente municipal propietario, el agente municipal suplente y representante de la comunidad Santa María Nativitas Coatlán, perteneciente al municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca.

La sala también señaló que i) es obligación de todas las autoridades promover, respetar, proteger y garantizar los derechos sociales, económicos y culturales de las comunidades indígenas. También deben eliminar las diferencias socioeconómicas entre los miembros indígenas y los demás integrantes de la comunidad nacional, de manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida; ii) los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la libre autodeterminación, sin obstáculos ni discriminación, y a participar activamente en la vida económica, política, cultural y social del Estado; iii) el derecho a perseguir libremente su desarrollo como pueblos indígenas incluye el aspecto económico; iv) el demandado no probó la asignación de recursos a la comunidad indígena.

El ayuntamiento promovió un juicio de amparo directo contra la sentencia de la sala. Argumentó, entre otras cosas, que la sentencia era inconstitucional porque no se debió tramitar como un juicio de derecho indígena; ii) la sala indígena no era competente para conocer de este tipo de asuntos; iii) la autoridad jurisdiccional competente para conocer del caso es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial del Estado; iv) los ayuntamientos no tienen la obligación legal de entregar recursos económicos a las agencias o comunidades indígenas.

La comunidad indígena promovió un amparo adhesivo¹⁰ para que se confirmara la resolución de la sala indígena. Señaló, entre otras cosas, que i) la comunidad, como un pueblo indígena, ha sido discriminada por el ayuntamiento durante muchos años; ii) la sentencia impugnada es un precedente importante para las comunidades indígenas de Oaxaca porque tutela sus derechos mínimos vitales, el ejercicio de su autonomía y libre determinación y el derecho a disponer de recursos económicos; iii) era necesario confirmar la sentencia porque reconoce a la comunidad como sujeto de derecho y le permite ejercer acciones legales para exigir su cumplimiento.

Tras recibir una solicitud para ejercer su facultad de atracción, la Suprema Corte resolvió conocer del asunto.

Problema jurídico planteado

¿Cuál es el alcance del derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas en materia presupuestal?

Criterio de la Suprema Corte

El derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como la administración de sus recursos no se refiere a los ingresos que obtiene el municipio de aportaciones y participaciones federales. Este derecho se refiere, más bien, al acceso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares en donde habitan. En consecuencia, la entrega directa de recursos no es posible porque compromete el derecho a la libre hacienda del municipio. Esto no viola el derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas. En todo caso, las autoridades tienen la obligación de destinar recursos económicos a estas comunidades. En conclusión, las comunidades indígenas no pueden administrar directa ni libremente los recursos, ni tampoco decidir su destino porque esto es facultad del

¹⁰ El amparo adhesivo es una figura en el derecho mexicano que permite a una parte en un juicio de amparo que ha ganado en una primera instancia presentar un amparo adicional o "adhesivo" en caso de que la parte contraria interponga un recurso de revisión.

municipio. Sin embargo, el municipio debe destinar las partidas necesarias para el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas.

Justificación del criterio

"De acuerdo a lo planteado en este asunto, es decir, que una comunidad indígena solicitó que la facultad conferida al Municipio de administrar libre y directamente el presupuesto pase a su potestad; debe considerarse que las partes se encuentran en un plano de igualdad, pues el acto originalmente demandado no pretende exigir el cumplimiento de funciones públicas encomendadas al propio Municipio, sino que solicita que una de sus facultades pase a otro ente que se considera con derecho de ejercerla; por lo que el demandado acude al juicio de amparo en defensa de las posibles afectaciones que se cometan respecto de la facultad que pretende conservar.

Por tanto tiene legitimación para promover el juicio, puesto que no acude a defender un acto emitido dentro de las funciones públicas que tiene encomendadas sino a defender una atribución o facultad; lo cual desde luego, implicaría afectación en su patrimonio. Por lo que deben tenerse colmados los requisitos mencionados" (pág. 18).

"De acuerdo con la tesis de jurisprudencia P./J. 47/95 del Pleno de esta Suprema Corte, las formalidades que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación, de manera genérica se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas" (pág. 40).

"[E]s obligación de las autoridades municipales promover, es obligación de las autoridades municipales promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, aun cuando la población indígena sea minoritaria.

Para tal efecto, el sistema normativo oaxaqueño, concretamente la ley reglamentaria de su artículo 16 constitucional, Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, ha establecido instituciones auxiliares de los Municipios [...]" (pág. 43).

"Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la citada fracción IV del artículo 115 constitucional, en lo relativo a la hacienda municipal; señalando al efecto lo siguiente:

1. Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.
2. El principio de libre administración de la hacienda municipal deriva del régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, en los términos que fijan las leyes y para el cumplimiento de sus objetivos públicos; de tal modo que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más

cercana las conocen, puedan priorizar su uso, sin verse afectados por intereses ajenos o cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercerlos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales" (págs. 46-47).

"[L]as aportaciones federales son recursos preetiquetados que no pueden ser reconducidos a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; sin embargo, esto no significa que los Municipios no tengan facultades de decisión sobre el ejercicio de estos recursos, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que tienen flexibilidad para decidir las obras o actos en los que invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente" (pág. 47).

"[E]l Constituyente del Estado de Oaxaca previó en la fracción II del artículo 113 de la Constitución Local que los Municipios administrarán libremente su hacienda, previendo qué recursos la integran, así como diversas normas y principios, entre los que destaca el de su ejercicio en forma directa por los Ayuntamientos o quienes autoricen conforme a la ley" (pág. 50).

"[S]e advierte que los Municipios que integran sistemas normativos indígenas (denominados también por 'usos y costumbres'), ya sea por aplicación de las constituciones y leyes locales o por el reconocimiento directo por parte de las autoridades judiciales y administrativas, federales y locales, siempre deberán llevar a cabo su ejercicio de gobierno —además de lo que establezca la Constitución Federal— conforme lo establezca la Constitución local, así como las leyes aplicables en materia municipal, tanto las que se refieran a la administración pública municipal, como aquellas que se refieran a servicios públicos, materias concurrentes con los Estados y la Federación.

Lo anterior, en el entendido de que, como consideró la responsable, la normativa constitucional y convencional aplicable tienen como uno de sus objetivos eliminar las condiciones de vulnerabilidad en que históricamente han vivido los pueblos y comunidades indígenas, para lograr igualdad de derechos con respecto a su participación en la vida pública.

Ahora bien, es claro que el derecho internacional y nacional impone al Estado el deber de reconocer la autonomía de los pueblos como condición de la autonomía de los sujetos que los integran. Pero cuando los asociados pertenecen a comunidades culturales diferentes, esto debe comprender el derecho a la autonomía de dichas comunidades.

La inclusión del reconocimiento jurídico de la capacidad de cada pueblo para mantener y desarrollar su cultura, es el marco en que se hace posible la autonomía de las personas: derecho al uso de su lengua, de su sistema simbólico, de sus formas de vida, derecho a la transmisión de su cultura mediante la educación, derecho a decidir sobre sus propias instituciones sociales y políticas" (pág. 51).

"Es infundado el concepto de violación hecho valer dado que como se ha establecido, la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas no tiene el alcance de que se realice la asignación directa de los ramos que reclamó, pues ésta tendrá que ser a través del Municipio y a su vez del agente municipal, y conforme a lo que señalan las leyes estatales a que nos referimos en el considerando anterior.

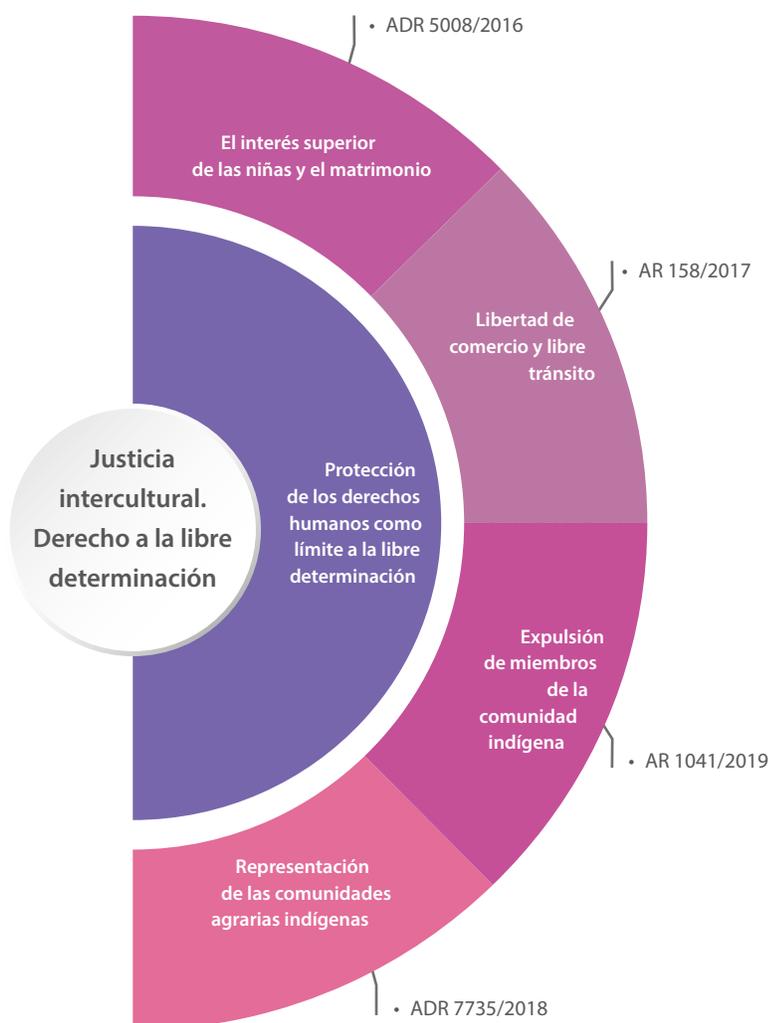
Ello porque si bien esta Sala coincide en que es necesario y urgente establecer mecanismos para eliminar la desigualdad que tienen estas comunidades y que no deben ser objeto de discriminación, esta determinación no constituye un menoscabo en los derechos de la comunidad, dado que a ningún grupo vulnerable o no vulnerable o individuo, se le asignan recursos directamente en porcentaje fijo para su directa administración" (pág. 56).

"Finalmente se ve que la comunidad se inconforma con el punto resolutivo décimo tercero de la sentencia, en el cual se determinó la improcedencia de un pago compensatorio de las participaciones y recursos de los ramos 28 y 33; pero al respecto debe decirse que estas alegaciones no pueden ser estudiadas en la vía del amparo adhesivo, ya que no tienden a reforzar el sentido de la sentencia" (pág. 56).

Decisión

La Suprema Corte modificó la sentencia recurrida y amparó al ayuntamiento. En consecuencia, le ordenó a la sala indígena emitir una nueva resolución. En ese fallo debía i) corregir la interpretación del principio de autonomía y libre determinación en relación con la administración de recursos; ii) condenar al municipio a destinar o asignar obras o servicios con los recursos necesarios para la comunidad indígena; iii) ordenar que el ayuntamiento pruebe que los recursos federales del año 2018 son destinados y aplicados en beneficio de la comunidad. La Corte también ordenó que se elaborara un formato en lectura accesible y sencilla para la comunidad indígena de Santa María Nativitas Coatlán, municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca, así como la traducción de la sentencia a la lengua mixe-zoqueana.

2. Protección de los derechos humanos como límite a la libre determinación



2. Protección de los derechos humanos como límite a la libre determinación

2.1 El interés superior de las niñas y el matrimonio

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 5008/2016, 10 de mayo de 2017¹¹

Hechos del caso

En el estado de Tabasco, un hombre indígena convivió dos años con una niña de doce años de edad con quien procreó un hijo. La madre de la niña denunció al hombre ante el Ministerio Público. La jueza penal condenó al hombre a 15 años de prisión por el delito de pederastia. Contra esa decisión, el sentenciado interpuso un recurso de apelación. La Sala Penal modificó la resolución sólo respecto de la suspensión de derechos.¹² Contra la resolución, el condenado promovió un juicio de amparo directo. Reclamó que la sala penal no tomó en cuenta el uso y costumbre de vivir en concubinato con una mujer sin importar su edad. Señaló que esa tradición forma parte de la comunidad de Tamulté de las Sabanas, donde se asienta la etnia chontal, en el estado de Tabasco.

El Tribunal Colegiado negó el amparo. Consideró que demandante no demostró el uso y costumbre alegado. Señaló que, en todo caso, la prueba no podía tomarse en cuenta porque permitir el matrimonio o el concubinato entre niñas y adultos vulnera el interés superior de la menor y, en consecuencia, se actualiza el delito de pederastia sin importar los usos y costumbres.

Contra esa decisión, el actor interpuso un recurso de revisión. Argumentó que la afirmación del tribunal de que es irrelevante si en la zona indígena era uso y costumbre vivir en concubinato con menores de edad es inconstitucional. Por último, alegó que no se valoraron las pruebas que ofreció para demostrar que en la zona indígena no hay edad para contraer matrimonio o vivir en concubinato.

¹¹ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

¹² La suspensión de derechos de una persona sentenciada se refiere a detener temporalmente el ejercicio de sus derechos políticos y civiles como consecuencia de una pena de prisión.

El tribunal colegiado remitió el asunto a la Suprema Corte, quien ejerció su facultad de atracción porque advirtió un problema de constitucionalidad relativo al artículo 4o. de la Constitución. Esto porque se presentó una colisión de derechos fundamentales entre el interés superior de la niña y los usos y costumbres indígenas.

Problema jurídico planteado

¿Son compatibles los principios de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas con la permisión de la vida en concubinato de una niña de doce años con un adulto?

Criterio de la Suprema Corte

Los principios de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas están limitados por la protección de los derechos humanos de las niñas y mujeres. El uso y costumbre que permite la unión en concubinato de un adulto con una niña de doce años vulnera el interés superior de los menores porque pone en peligro su integridad y normal desarrollo. En consecuencia, la protección de los derechos humanos y el interés superior de la infancia deben prevalecer sobre los principios de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas.

Justificación del criterio

"[E]l principio de autonomía y libre determinación de los pueblos importa —como ya se dijo— una obligación de ‘no injerencia o intervención’ por parte del Estado frente a la elección de estos pueblos de sus formas de convivencia interna, así como de su organización política, económica y cultural, obligación que se actualiza siempre y cuando en el ejercicio de esta libertad se respete la unidad nacional como elementos esencial en la configuración del Estado Mexicano y los derechos humanos como prerrogativas básicas, fundamentales y por tanto indisponibles frente al establecimiento de usos y costumbres" (párr. 52).

"De la lectura de la resolución recurrida se desprende que el tribunal colegiado analizó lo relativo al interés superior del menor, a la luz de los usos y costumbres a los que pertenece el recurrente, quien adujo que en su comunidad indígena es práctica común hacer vida marital con mujeres, sin importar su edad, concluyendo que resultaba inadmisibles poner por encima del interés del menor la práctica de ningún uso y costumbre, máxime por la naturaleza sexual del ilícito que le fue atribuido al hoy recurrente" (párr. 55).

"Consideración que se estima acertada, pues como quedó precisado en párrafos precedentes, el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas no configura una habilitación o justificación, para la vulneración de los derechos humanos de los miembros de las comunidades, a razón de los usos y costumbres imperantes, en tanto que la Constitución General es expresa en establecer que esta libre determinación deberá ejercerse dentro de los límites que impone el respecto a los principios fundamentales que nutren a nuestra Ley Suprema, como lo son los derechos fundamentales" (párr. 56).

"Lo anterior adquiere una especial relevancia en tratándose de delitos de naturaleza como el que ahora nos ocupa, en el que se lesionan bienes jurídicos de la niñez y en donde se pone en una especial situación de vulnerabilidad a las mujeres, sector que la Constitución es especialmente cuidadosa en proteger frente al ejercicio de los usos y costumbres indígenas, lo cual responde a una connotación social e histórica evidente, en tanto que es posible identificar una tendencia tradicional a relegar a este sector de la población" (párr. 57).

"Desde este punto de vista, esta Primera Sala considera que en el caso, el interés superior del menor no puede ser superado por los usos y costumbres que en ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas han sido impuestos en una determinada comunidad, pues justamente el límite a tal autonomía se encuentra en el respeto a los derechos humanos, contexto en el cual el interés superior del menor encuentra una especial relevancia en tanto impone una protección reforzada a este grupo de personas frente a aquellos actos que importen una afectación a su esfera de derechos en función de la natural situación de vulnerabilidad en la que se encuentran" (párr. 58).

"Así, no es admisible consentir conductas que pongan en peligro la integridad o el normal desarrollo de los menores; tales como interrumpir su educación, obligarlos a incorporarse al mercado laboral o exponerlos a situaciones sexuales aún con su consentimiento bajo el argumento de que se trata de prácticas socialmente permitidas en sus comunidades, ya que, como ya quedó establecido, la protección de la infancia es prevalente y exige un mayor y especial grado de protección de sus derechos" (párr. 59).

"Considerar lo contrario como lo plantea el recurrente, importaría desconocer en gran medida la fuerza del principio de interés superior del menor como un mecanismo de protección de este grupo vulnerable, lo cual se traduce en una desproporcionalidad que no solo resulta atentatoria del principio de interdependencia de los derechos humanos, sino que además abriría la posibilidad a que derechos esenciales, para el desarrollo y despliegue de la autonomía personal, como en el caso de la víctima, fueran gravemente afectados en función de prácticas sociales que si bien arraigadas en la cultura y conciencia de una comunidad, resultan contrarias a los derechos humanos de las personas que la integran, máxime tratándose de menores y de mujeres, lo cual desde luego sobrepasa los límites constitucionalmente establecidos" (párr. 60).

"Por todo lo anterior, se concluye que ante el conflicto que el caso concreto plantea entre los usos y costumbres indígenas y el interés superior del menor, debe prevalecer este último, pues ninguna institución social permitida por los pueblos indígenas puede estar por encima de la tutela a los derechos de los menores" (párr. 61).

Decisión

La Suprema Corte revocó la sentencia recurrida. Consideró que las autoridades no respetaron el derecho de las personas indígenas a contar con un intérprete de su lengua y cultura. En consecuencia, ordenó al tribunal colegiado dictar una nueva sentencia.

2.2 Libertad de comercio y libre tránsito

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 158/2017, 23 de agosto de 2017¹³

Hechos del caso

Una comunidad indígena en el estado de Oaxaca les solicitó a los repartidores de una empresa cervecera que aportaran cerveza para la fiesta anual comunitaria. La empresa se negó a entregar las bebidas alcohólicas

¹³ Resuelto por unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Ministro que hizo suyo el asunto: Alberto Pérez Dayán.

y, en consecuencia, la comunidad prohibió la entrada de los camiones de la empresa. Debido a la prohibición, la empresa promovió una demanda contra el presidente municipal y el síndico de la comunidad.

Dos años después, los pobladores de la comunidad indígena celebraron una asamblea general. En la asamblea se acordó prohibir la distribución y venta de bebidas embriagantes en la comunidad. También decidieron que el municipio no se haría responsable de los daños que sufrieran los vehículos repartidores de bebidas alcohólicas, sus conductores y empleados. Mediante oficio, se le informó a la empresa cervecera que no podría vender ni distribuir sus productos en el municipio en el que está la comunidad indígena.

Contra esa resolución, la empresa promovió un juicio de amparo indirecto. Alegó que tanto la asamblea general de ciudadanos y ciudadanas del municipio, como las resoluciones de la asamblea son inconstitucionales porque los usos y costumbres no son derechos absolutos y deben respetar los mandatos de la Carta Fundamental. El juzgado de distrito negó el amparo. Señaló, entre otras cosas, que i) el artículo 2o. de la Constitución les reconoce y garantiza a los pueblos y comunidades indígenas la facultad de decidir sus formas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como la libre determinación. Por lo tanto, pueden aplicar sus propias normas para regular y solucionar sus conflictos internos, siempre que respeten la Constitución, los Derechos Humanos y la dignidad e integridad de las mujeres; ii) la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca obliga al Estado a respetar los límites de los territorios de los pueblos; iii) la población del municipio forma parte de una comunidad zapoteca. Las autoridades municipales de este municipio son elegidas a través del régimen de usos y costumbres y la máxima autoridad del municipio es la asamblea, que está integrada por los ciudadanos y ciudadanas de la comunidad. En las asambleas se toman las decisiones sobre problemas específicos y se define la orientación de la comunidad; iv) el conflicto señalado por la actora es interno a la comunidad indígena y, por eso, la competencia para resolverlo es de la asamblea y v) las comunidades y pueblos indígenas pueden decidir cómo debe ser el consumo de bienes en la comunidad.

La demandante interpuso un recurso de revisión. Argumentó, entre otras cosas, que i) los usos y costumbres no son derechos absolutos y deben ajustarse a la Constitución; ii) el juez de distrito interpretó de forma incorrecta el artículo 2 constitucional; iii) la resolución de la Asamblea viola sus derechos a la libertad de comercio, a la libre circulación y al acceso a la justicia; iv) el juez de distrito aprobó el vandalismo de la comunidad indígena; y v) los usos y costumbres no son una causa justificada para violar derechos fundamentales

El tribunal colegiado ordenó remitir el asunto a la Suprema Corte para que resolviera los problemas de constitucionalidad planteados.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Están obligados los comercializadores de productos a donar los artículos que les pida la comunidad indígena por la que transitan si esa práctica hace parte de sus usos y costumbres y se basa en el principio de autodeterminación?
2. ¿El principio de autodeterminación autoriza a las comunidades indígenas para prohibir la venta de ciertos productos en su territorio?

Criterios de la Suprema Corte

1. Las empresas comerciales no están obligadas a donar sus productos a las comunidades indígenas. La venta y tránsito de bienes en la comunidad no genera deberes de este tipo, independientemente de si son parte de los usos y costumbres del grupo.

2. Los usos y costumbres que rigen a los pueblos y comunidades indígenas no pueden menoscabar los derechos fundamentales protegidos en la Constitución. La prohibición de venta y distribución de productos fundada en el principio de autodeterminación y en usos y costumbres indígenas viola los derechos a la libertad de comercio y de libre tránsito de las empresas comerciales. En consecuencia, en una comunidad indígena no se puede prohibir la actividad comercial a empresas que no forman parte y no están sometidas a sus sistemas normativos de la comunidad.

Justificación de los criterios

"La norma constitucional dispuso que serán las Constituciones y leyes locales las que establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad" (pág. 16).

"[S]on comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, que se hayan asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias, de acuerdo a sus usos y costumbres. El derecho de estos pueblos a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Asimismo, su reconocimiento se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas.

La Constitución Federal reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para que, entre otras cuestiones, apliquen sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos. Lo anterior, en sujeción a los principios generales de la propia Constitución, y respetando las garantías individuales, los derechos humanos, la dignidad e integridad de las mujeres.

Además, otorga la facultad al legislador local para que establezca las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad.

Por su parte, la Constitución del Estado de Oaxaca establece que las autoridades de los municipios y comunidades preservarán el tequio como expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas; asimismo, establece que la ley determinará las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio.

Finalmente, la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Oaxaca dispone que las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas procurarán y administrarán justicia aplicando sus sistemas normativos internos y sólo podrán ejercer jurisdicción tratándose de controversias en las cuales, ambas partes sean indígenas, ya sea que pertenezcan a un mismo pueblo o pueblos diferentes.

El **derecho a la libre autodeterminación** constituye la base del ejercicio de una serie de derechos especiales relacionados con los ámbitos de decisión política, económica, social, cultural y jurídica al interior de las comunidades que forman parte de los pueblos indígenas, los cuales, deberán ser respetados por el Estado Mexicano para garantizar las expresiones de su propia identidad, y deben ejercerse en el marco constitucional de **la autonomía** o autogobierno.

El reconocimiento de sus derechos y obligaciones como comunidades indígenas no les otorga soberanía alguna, tampoco permite generar la categoría de un Estado dentro de otro; es decir, este reconocimiento debe darse sin menoscabo a la soberanía nacional y siempre dentro del propio marco constitucional del Estado Mexicano" (págs. 22-24).

"En relación con el derecho a la autonomía que rige a los pueblos indígenas, es el apartado A, en sus fracciones I a la VIII, del artículo 2o. constitucional, el que establece sus límites y alcances. Sin embargo, el que nos interesa para este asunto es el previsto en la fracción II que, como ya se señaló, dispone lo relativo a la libertad que tienen las comunidades indígenas para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos y siempre con sujeción a los principios generales de la propia Constitución.

Ahora, como se adelantó, el Constituyente Permanente otorgó al legislador local facultad para que estableciera las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad; de ese modo, tratándose del Estado de Oaxaca se expidió la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca" (pág. 26).

"Por otra parte, como ya se dijo, el tequio es un trabajo comunal que se realiza por acuerdo o convocatoria de la asamblea o de la autoridad, en que se advierte la solidaridad de los vecinos para realizar trabajos que benefician a la colectividad, como la construcción y mantenimiento de caminos, templos, escuelas y otras obras de beneficio común. El artículo 43 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca dispone que el tequio podrá ser considerado como pago de contribuciones municipales.

Mientras que el sistema de cargos es la organización de las autoridades en los municipios de acuerdo a sus usos y costumbres, los cuales pueden ser desde el de Juez de agua, un integrante de la banda musical o coordinador de escolta, fiscal de la iglesia, mayordomos, mayor de vara, presidentes de los comités de escuela, etc. Cargos que suelen darse a través de la asamblea correspondiente" (pág. 28).

"La libertad de comercio contenida en el artículo 5o. constitucional —que a su vez se refiere a la libertad de trabajo— es el derecho a través del cual el Estado garantiza que cualquier persona (física o moral) pueda ejercer cualquier actividad comercial, que se adecúe a sus necesidades de forma libre dentro del territorio nacional, siempre y cuando sea lícita.

La libertad de comercio no es ilimitada, tiene como restricción las determinaciones judiciales en los casos en que se ataquen derechos de terceros, como pueden ser las prácticas desleales en los términos que prevé el propio texto constitucional en su artículo 28 y las determinaciones gubernamentales, cuando se ofendan los derechos de la sociedad, cuyo fundamento es evitar un daño al público consumidor" (págs. 31-32).

"De modo que fuera de las restricciones que establece la propia Constitución en materia de comercio, no existe justificación alguna para que una persona moral que acredita dedicarse a una actividad lícita se vea limitada en la actividad comercial a la que se dedica, en la medida en que con ello no se afectan derechos de terceros ni se ofenden los derechos de la sociedad, ni tampoco existe una prohibición legal respecto de los bienes que comercializa.

Por otra parte, la libertad de tránsito, contenida en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un derecho humano fundamental por el cual toda persona tiene derecho a desplazarse dentro del país del cual es nacional y a salir de éste y a mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos; quedando subordinada esa libertad únicamente a las facultades de la autoridad judicial respecto de los casos de responsabilidad civil, penal y a las de la autoridad administrativa relativo a leyes sobre emigración, inmigración, salubridad y extranjeros perniciosos residentes en el país.

De este texto constitucional se desprenden dos libertades generales: la de tránsito, conocida como libertad de desplazamiento (libertad de entrar en la República, de salir de ella, de viajar por su territorio) la cual consiste en la libertad que tiene un individuo de moverse de un lugar a otro en el territorio nacional sin que para tal efecto se requiera de permiso. La segunda es la de residencia, que consiste en la posibilidad de entrar o salir del país sin que para tal efecto se requiera de permiso" (págs. 32-33).

"Por ello, detener la circulación de vehículos o personas vulnera el contenido del artículo 11 constitucional en la medida en que no permiten el libre desplazamiento por el territorio nacional, cuando la persona de ningún modo se encuentra en alguno de los supuestos de excepción a que se refiere la propia disposición constitucional.

En ese sentido, la detención o la prohibición de acceso a la comunidad indígena constituye un acto ilegal y arbitrario que no encuentra justificación constitucional alguna.

En tal virtud, la resolución emitida por el Ayuntamiento de *****, Oaxaca, que prohíbe a la empresa quejosa la venta y distribución de bebidas alcohólicas dentro de dicha comunidad es inconstitucional, ya que vulnera los derechos de libertad al comercio y de tránsito previstos en los artículos 5 y 11, respectivamente, de la Constitución Federal" (págs. 33-34).

"De modo que la empresa quejosa, al no formar parte de dicha comunidad indígena, ni ser partícipe de sus sistemas normativos internos, no puede condicionarse su actividad comercial al cumplimiento de tributos establecidos con base en sus usos y costumbres [...]" (pág. 34).

Decisión

La Suprema Corte modificó la sentencia recurrida y, en consecuencia, revocó la decisión del juez de distrito. Otorgó la protección constitucional a la empresa cervecera contra el oficio emitido por el municipio indígena con base en los usos y costumbres.

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 1041/2019, 8 de julio de 2020¹⁴

Hechos del caso

Durante una asamblea ordinaria de la comunidad indígena Wixárika de la población de Tuxpan de Bolaños, ubicada en el municipio de Bolaños, Jalisco, se tomó la decisión de desalojar a algunos integrantes de la comunidad que profesaban la religión de testigos de Jehová. Específicamente, porque se negaban a participar en festejos religiosos de la comunidad y a consumir peyote¹⁵ en las ceremonias. Los testigos de Jehová le solicitaron al gobernador, al fiscal general y al comisionado de Seguridad Pública del estado que intervinieran para evitar el desalojo de la comunidad.

Posteriormente, las autoridades tradicionales, con auxilio de policías tradicionales (tupiles), irrumpieron en las viviendas de los afectados, los sacaron por la fuerza y sacaron, también, a sus hijos de la escuela. Horas más tarde, bajo la vigilancia de los tupiles, los llevaron a la plaza de la población y después los dejaron en un terreno despoblado y sin sus bienes. En ese momento, llegaron cuatro patrullas de la policía estatal "Fuerza Única", pero, ante las amenazas de las autoridades tradicionales de la comunidad, los policías abandonaron el lugar.

Los afectados presentaron un amparo indirecto contra, entre otras autoridades, el gobernador, el fiscal general y el comisionado de seguridad pública y el gobernador tradicional de la comunidad indígena Wixárika. Demandaron i) al gobernador y al Comisionado por no proteger ni garantizar los derechos de los demandantes debido a que no evitaron ni impidieron su desalojos y el despojo de sus bienes; ii) al gobernador tradicional de la comunidad por la orden de expulsión ilegal y el destierro con violencia debido a que, como testigos de Jehová, no compartían las prácticas religiosas tradicionales; iii) a las otras autoridades tradicionales de la comunidad por la ejecución de las órdenes de expulsión, destierro y despojo emitidas por el gobernador tradicional.

Los actores argumentaron que i) si bien la Constitución prevé que las comunidades indígenas pueden aplicar sus propios sistemas normativos para la regulación y solución de sus conflictos internos, también establece que esos sistemas deben seguir los principios generales de la Carta Fundamental; ii) la Constitución prohíbe la discriminación debido a la religión; iii) vulneraron sus derechos a la propiedad y posesión y a profesar la religión que prefieran; iv) la orden verbal de expulsión de la comunidad vulneró sus derechos a la vivienda, al trabajo digno, a la religión y a la educación de los niños; v) el destierro está prohibido por la Constitución, y por lo tanto, vulnera sus derechos humanos de los afectados porque los despoja de su identidad indígena y de los derechos que tienen por pertenecer a la comunidad.

¹⁴ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

¹⁵ Para la comunidad indígena Wixárika el peyote es mucho más que un cactus alucinógeno. Para ellos, la planta es una forma de conectar con sus ancestros y regenerar el espíritu.

El juez constitucional, por un lado, sobreseyó el juicio de amparo. Estimó que las autoridades tradicionales de la comunidad no tenían el carácter de autoridad en el juicio de amparo. Además, le ordenó al gobernador del estado que les diera albergue provisional a los actores para proteger sus derechos básicos. Enfatizó que no había obligación de reintegrar a los solicitantes a la comunidad porque hacerlo pondría en riesgo su integridad física.

Por otro lado, el juez negó la protección constitucional. Argumentó que i) según el estatuto comunal, es huichol quien vive de acuerdo con su religión, valores culturales y espirituales. Esta forma de vida es patrimonio e identidad cultural del pueblo wixárika y las prácticas de la espiritualidad, entre estas, el uso del peyote, son parte de esa identidad; ii) no basta que las personas afirmen que pertenecen a la comunidad Wixárika, la autoadscripción implica asumir como propias las prácticas sociales y las pautas culturales de esa comunidad. En esa medida, quienes profesan una religión diferente a la de la comunidad wixárika no guardan identidad con la comunidad indígena. Concluyó que es constitucional limitar algunos derechos cuando su ejercicio pone en riesgo la preservación de usos y costumbres de la comunidad.

Contra la sentencia de amparo, los demandantes interpusieron recursos de revisión. Alegaron, principalmente, que i) los mandos tradicionales son autoridad para efectos del juicio de amparo; ii) no es cierto que ellos no guardan identidad con la comunidad indígena por haber cambiado de religión. No tener identidad ideológica con la mayoría de la comunidad no es razón suficiente para expulsarlos; iii) el juez de amparo valida que cualquier comunidad indígena mayoritaria tenga derecho a expulsar, desterrar y desposeer violentamente a cualquier persona o grupo con formas de adorar o creer distintas; iv) no se tomó en cuenta que entre los afectados había niños y niñas que fueron tratados del mismo modo que los adultos durante la expulsión de la comunidad; v) es contradictorio que, en su comunidad, se permita la práctica de la religión católica sin que eso afecte la calidad de indígenas, pero no ser testigo de Jehová. Los demandantes concluyeron que se violaron sus derechos a la igualdad, a la propiedad, a la libertad religiosa y el mínimo vital.

El Tribunal Colegiado admitió el recurso de revisión. Por una parte, revocó el sobreseimiento dictado por el juez de amparo porque estimó que autoridades tradicionales de la comunidad sí tienen el carácter de autoridad. Esto porque la orden y ejecución de la expulsión y destierro de los actores de sus domicilios, así como el despojo de sus bienes muebles, crearon situaciones jurídicas que vulneraron los derechos de los actores. Por otra parte, le solicitó a la Suprema Corte que ejerciera su facultad de atracción para que conociera del asunto.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La orden verbal de expulsión de algunos miembros de la comunidad indígena Wixárika por ser testigos de Jehová viola el derecho a la igualdad?
2. ¿La orden verbal de expulsión y despojo de los bienes de los miembros de la comunidad indígena Wixárika porque, como testigos de Jehová, dejaron de compartir las creencias y prácticas religiosas de su comunidad viola el derecho a la propiedad?
3. ¿La orden verbal de expulsión de miembros de la comunidad indígena Wixárika porque, como testigos de Jehová, dejaron de compartir las creencias y prácticas religiosas de su comunidad viola el derecho a la libertad religiosa?

4. ¿La orden verbal de expulsión de miembros de la comunidad indígena Wixárika porque, como testigos de Jehová, dejaron de compartir las creencias y prácticas religiosas de su comunidad viola el derecho al mínimo vital?

5. ¿Vulneró el acto de desalojo violento de los demandantes de la comunidad los derechos a la integridad personal, al debido proceso y el interés superior de la niñez?

6. ¿Vulneró la falta de intervención de las autoridades estatales para proteger a los actores los derechos a la libertad religiosa, al mínimo vital, a la integridad personal, al debido proceso y el interés superior de la niñez?

Criterios de la Suprema Corte

1. En comunidades indígenas con fuertes lazos religiosos y espirituales la diferenciación por motivos de religión no implica la violación a su derecho a la igualdad y no discriminación. Cuando las reglas sociales, políticas y organizacionales se sustentan en esas creencias y de las comunidades se agrupan en torno a su religión no es posible analizar el caso en términos de discriminación por motivos de religión. Los miembros se identifican entre sí y buscan preservar esa agrupación diferenciada debido, en buena medida, a que comparten religión y creencias. Por lo tanto, la orden de expulsión de miembros de la comunidad porque han dejado de compartir las creencias y prácticas religiosas no viola el derecho a la igualdad y no discriminación.

2. El régimen de propiedad mediante el que se distribuyen los bienes en una comunidad indígena es comunal. La titularidad de las tierras las ejerce la comunidad y las decisiones sobre ésta se toman en la asamblea general, como órgano supremo de esa población. Esto implica que sus miembros no pueden reclamar la titularidad de esos bienes, porque los usan en función de su pertenencia a esa comunidad. Por lo tanto, cuando la decisión de quitarles los predios no sea ilegítima, la orden de expulsión de miembros de la comunidad dado que han dejado de compartir las creencias y prácticas religiosas de la comunidad no viola el derecho a la propiedad comunal.

3. Escoger entre seguir siendo parte de la comunidad en la que nacieron, con la que se identifican y que alberga sus raíces e identidad indígena o practicar una nueva religión incide en el derecho a elegir libremente una religión. Sin embargo, cuando la nueva religión y las creencias y prácticas tradicionales de su comunidad son incompatibles es constitucional limitar el derecho a la libertad religiosa. La falta de participación de ciertos miembros de la comunidad en las prácticas tradicionales puede romper el equilibrio comunitario y vulnerar su relación con la tierra, el apoyo mutuo y su autonomía. Por lo tanto, la orden de expulsión de miembros de la comunidad porque han dejado de compartir las creencias y prácticas religiosas es una medida proporcional. Esto porque expulsar a los miembros que no quieren participar en las prácticas y costumbres de la comunidad es la alternativa más eficiente para proteger la libre determinación y subsistencia de la comunidad indígena.

4. El estatuto comunal que dispone que si una persona deja de ser comunero puede ser expulsada de la comunidad y del territorio es inconstitucional porque viola el derecho al mínimo vital. Aunque el Estado

debe garantizar que no se vulnere el territorio de la comunidad, la distribución le corresponde a la comunidad en ejercicio de su derecho a la libre determinación. Por lo tanto, la orden de expulsión de miembros de la comunidad porque han dejado de compartir las creencias y prácticas religiosas de la comunidad no es una medida proporcional. La autoridad tradicional debió elegir la alternativa de reubicar a las personas en el territorio de la comunidad para no menoscabar el mínimo vital de las personas expulsadas.

5. Cuando se expulse o reubique a algunos miembros de la comunidad se debe garantizar i) que no se lleve a cabo de manera violenta, es decir, que se proteja el derecho a la integridad personal de los afectados; ii) el debido proceso, de conformidad con los usos y costumbres; iii) la notificación, oral o escrita, de la decisión; iv) la oportunidad de presentar pruebas para defenderse durante el conflicto; y v) informar la decisión y las consecuencias de ésta. También debe darse a los afectados un tiempo razonable para reubicarse en la comunidad de manera voluntaria. Las autoridades comunitarias deberán proteger a la población vulnerable, lo que incluye a los niños, niñas y adolescentes. En consecuencia, no tomar en consideración la afectación que les causa la salida de la comunidad pone en riesgo su integridad física y psíquica y su derecho al mínimo vital. Por lo tanto, los desalojos violentos y sin respeto del debido proceso vulneran los derechos a la integridad personal, al debido proceso y el interés superior de la niñez.

6. La falta de intervención de las autoridades estatales en los conflictos internos de una comunidad indígena, cuando no ha habido denuncia formal, no vulnera los derechos a la libertad religiosa, al mínimo vital, a la integridad personal, al debido proceso, ni el interés superior de la niñez. La autoridad estatal requiere de una denuncia para poder actuar. No basta una comunicación informal para que se legitime su intervención en asuntos de una comunidad indígena. Por lo tanto, dado el régimen especial de autonomía y libre determinación de la comunidad indígena la falta de actuación de las autoridades estatales vulnera los derechos de los afectados.

Justificación de los criterios

"Como lo establece la fracción II del apartado A del artículo 2o. Constitucional, la comunidad tiene autonomía para aplicar su propio sistema normativo en la regulación de sus conflictos internos, siempre con respeto de las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres" (párr. 33).

"De conformidad con el Estatuto, la cultura e identidad de la comunidad se ha conservado y mantenido desde tiempos históricos; la vida comunal parte de la relación sagrada entre los wixáritari y la tierra; asimismo, implica la organización de los trabajos comunitarios y la resolución de conflictos conforme al sistema normativo interno" (párr. 36).

"[E]l pueblo huichol es sumamente religioso y la vida en su totalidad, está inmersa en la religión, por lo que no existe una clara división entre la vida ritual y los actos derivados de su organización social y política. Asimismo, la religión de los huicholes es resultado del sincretismo, el cual constituye parte de los usos y costumbres que les rigen en la actualidad" (párr. 38).

"La **Asamblea General de Comuneros** es el órgano supremo de la comunidad. Las asambleas se celebran de forma ordinaria o extraordinaria; las primeras cada tres meses y las segundas cuando existan asuntos de

carácter urgente. Todos los acuerdos tomados en asamblea tienen validez y son obligatorios para todos los comuneros, siendo obligación de éstos últimos asistir cuando lo convoque el órgano de representación comunal" (párr. 49).

"[T]ratándose de comunidades indígenas se debe atender a la posibilidad de que existan leyes no escritas que sean parte de sus usos y costumbres y del sistema normativo que los rige, esta Segunda Sala analizará como norma y no como acto la posibilidad de expulsar a un miembro de la comunidad por dejar de considerarse comunero. De esta manera, nos avocaremos al estudio teniendo como reclamado a las autoridades tradicionales lo siguiente:

Norma: La norma no escrita que dice que cuando una persona de la comunidad deja de ser comunero por cuestiones relacionadas con la negativa a participar de la religión y costumbre de la comunidad, de conformidad con el Estatuto Comunal, puede ser expulsado de la comunidad y el territorio que ésta ocupa.

Acto: El desalojo de los quejosos con actos de violencia y sin debido proceso.

Y por otro lado, como actos reclamados a las autoridades estatales, la omisión de impedir que se les desalojara de la comunidad y la omisión de llevar a cabo actos para reintegrarlos a la misma" (párrs. 84-85).

"[E]l derecho a la libre determinación **implica la autonomía para decidir las formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como sus asuntos internos y locales.** Además, implica la posibilidad de aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos" (párr. 101).

"Esta Segunda Sala describió el derecho a la libre autodeterminación como 'la base del ejercicio de una serie de derechos especiales relacionados con los ámbitos de decisión política, económica, social, cultural y jurídica al interior de las comunidades que forman parte de los pueblos indígenas, los cuales, deberán ser respetados por el Estado Mexicano para garantizar las expresiones de su propia identidad, y deben ejercerse en el marco constitucional de la autonomía o autogobierno'" (párr. 102).

"[E]l grado de protección que amerita ese derecho depende en gran parte del grado de conservación de sus usos y costumbres y la connotación religiosa y espiritual de las mismas. Sin embargo, es importante considerar que como comunidad, tiene derecho a proteger y preservar esa religión y prácticas que los diferencian y caracterizan como comunidades indígenas" (párr. 113).

"[E]l Juez de Distrito se equivoca en tanto que parece afirmar que si se deja de pertenecer a la comunidad, se pierde la posibilidad de reclamar los derechos como indígenas que les reconoce el artículo 2o. constitucional. En este sentido, resulta relevante la distinción que se hizo en la primera parte de este apartado en relación a que el artículo 2o. constitucional reconoce derechos colectivos e individuales. Los derechos indígenas individuales no pueden perderse salvo que la persona se deje de autoadscribir como indígena, puesto que éstos no suponen la pertenencia a una comunidad. Ahora bien, en cuanto a los derechos

colectivos, si los quejosos justamente vienen a impugnar la inconstitucionalidad de la medida que les privó de ser parte de esa comunidad, el Juez debió analizar si la medida resultó constitucional antes de decidir si los quejosos pertenecían o no a la comunidad" (párr. 126).

"[...] **¿La norma tradicional impugnada viola el derecho a la igualdad y no discriminación?**" (párr. 135).

"En sus conceptos de violación los quejosos alegan que la expulsión de la comunidad por ser Testigos de Jehová los discrimina por motivo de su religión, violando su derecho a la igualdad y no discriminación. El agravio de los quejosos **resulta infundado puesto que las acciones de la comunidad no inciden en el derecho a la igualdad**" (párr. 137).

"Por lo tanto, esta Segunda Sala considera que las alegaciones de discriminación por motivos de religión tienen que ser analizadas considerando que la comunidad indígena tiene sus fundamentos en torno a sustentarse como una agrupación religiosa. No podemos ignorar que gran parte del motivo de que sus miembros se identifiquen entre sí y busquen preservar esa agrupación diferenciada, tiene que ver con que comparten una religión y creencias [...]" (párr. 144).

"En este sentido, podemos afirmar que en el contexto de una comunidad indígena con fuertes lazos religiosos y espirituales que además sustentan sus reglas sociales, políticas y organizacionales en dichas creencias, distinguir a alguien por su religión no se traduce en una violación a su derecho a la igualdad y no discriminación, puesto que les es propio admitir y conservar únicamente a quien comparte la misma religión que ellos" (párr. 146).

"[...] **¿La norma tradicional impugnada viola el derecho a la propiedad privada?**" (párr. 146).

[L]os quejosos no pueden reclamar derechos de propiedad privada sobre sus bienes o tierras, pues indiscutiblemente el régimen de propiedad bajo el cual se usan y distribuyen los bienes en la comunidad indígena es comunal. Por ello, sus miembros no pueden reclamar la titularidad de esos bienes, pues gozan de ellos en función de su pertenencia a esa comunidad" (párrs. 153).

"De conformidad con los artículos constitucionales, la titularidad de las tierras las ejerce la comunidad, y las decisiones en torno a ésta las toman la asamblea general como órgano supremo de esa población. En este sentido, dado que no señala en la demanda ninguna causa que haga suponer que la decisión de quitarles sus predios fue tomada de manera ilegítima, **no encontramos que haya una incidencia en su derecho a la propiedad comunal**" (párr. 155).

"[...] **¿La norma tradicional impugnada viola el derecho a la libertad religiosa?**" (párr. 155).

"[L]as acciones de las autoridades tradicionales sí incidieron prima facie en el derecho a la libertad religiosa. De los hechos relatados y del análisis que se ha llevado a cabo en esta sentencia, queda claro que los quejosos se han visto en la difícil situación entre decidir continuar siendo parte de la comunidad en la que nacieron, con la que se identifican y que alberga sus raíces e identidad indígena, o conservar sus creencias y prácticas como Testigos de Jehová. Ello claramente incide en su derecho a elegir libremente su religión y a poder convertirse a la religión que libremente elijan.

Por lo tanto, procederemos ahora, mediante un análisis de proporcionalidad, a determinar si es legítimo que la norma limite el derecho a la libertad religiosa para pertenecer a la comunidad indígena" (párrs. 170-171).

"[D]ado que la norma tradicional puede claramente entenderse como una medida que busca proteger la libre determinación como derecho constitucional altamente valorado y protegido en una nación multicultural, concluimos que **la finalidad es legítima**" (párr. 176).

"[T]omando en cuenta que una nueva religión puede resquebrajar a la comunidad y que de aumentar en número de adeptos podría incluso convertir las creencias religiosas y culturales de la comunidad en la religión minoritaria, expulsar a los miembros de la comunidad que dejen de cumplir con sus obligaciones religiosas y culturales **es claramente un medio adecuado para el fin que se persigue**" (párr. 180).

"[E]sta Segunda Sala no encuentra que haya una alternativa que sea igualmente eficiente para la consecución del fin, que expulsar a los miembros que no quieren participar de las prácticas y costumbres de la comunidad" (párr. 186).

"Suprema Corte estima que en este caso no hay una solución que permita proteger ambos derechos en mayor grado, pues hay una evidente incompatibilidad de la nueva religión adoptada por los quejosos con las creencias y prácticas tradicionales de su comunidad. Del expediente y lo estudiado en éste se evidencia que desde la perspectiva de los quejosos, participar de esas costumbres implicaría vulnerar algo sagrado para ellos, pero para la comunidad esa falta de participación rompería el equilibrio que sustenta a la comunidad, vulneraría su relación con la tierra, la tradición de apoyo mutuo y pondría en riesgo su autonomía.

Por todas estas razones, esta Segunda Sala concluye que la norma que se reclama es proporcional en sentido estricto en cuanto a que la limitación del derecho a la libertad religiosa que esa norma implica, resulta legítima como medio para proteger la libre determinación y subsistencia de la comunidad indígena" (párrs. 196-197).

"[...] **¿La norma tradicional impugnada viola el derecho al mínimo vital?**" (párr. 198).

[L]a Segunda Sala ha señalado que **'el derecho al mínimo vital abarca todas las acciones positivas y negativas que permitan respetar la dignidad humana, lo que implica la obligación para el Estado de garantizar (y no necesariamente otorgar la prestación de manera directa) que los ciudadanos tengan acceso generalizado a alimentación, vestido, vivienda, trabajo, salud, transporte, educación, cultura, así como a un medio ambiente sano y sustentable'** (párr. 199).

"En el caso de las comunidades indígenas, muchos de los bienes y servicios que componen el mínimo vital les son garantizados de manera colectiva, a través de la comunidad que los representa. Esto se refleja, por ejemplo, en el derecho a una vivienda básica, pues como lo sostuvimos anteriormente, al no vivir bajo un régimen de propiedad privada, no son propietarios sino usufructuarios de las tierras en donde se localizan sus viviendas, ganado y sembradíos. En ese sentido, el Estado debe garantizar que el territorio en donde se asienta la comunidad no sea vulnerado, pero la distribución de esas tierras entre cada uno de los individuos corresponde a la comunidad como parte del derecho a la libre determinación" (párr. 200).

"[L]a norma tradicional que se analiza, si incidió en su derecho al mínimo vital, pues han perdido el acceso a su vivienda, sustento alimentación y educación de sus hijos" (párr. 202).

"[L]a norma tradicional es una medida que busca proteger la libre determinación como derecho constitucional altamente valorado y protegido en una nación multicultural, por lo cual, **la finalidad es legítima**" (párr. 203).

"También concluimos que la norma tradicional consistente en poder expulsar a miembros de la comunidad por no cumplir con sus obligaciones comunales relacionadas con las prácticas religiosas y culturales que dan sustento a la comunidad claramente tiene una **conexión fáctica** con la libre determinación y con la necesidad de proteger la supervivencia de la comunidad" (párr. 204).

"[A]unque encontramos como alternativa la reubicación dentro de la misma comunidad, no se encuentra que esa medida persiga con igual eficiencia la finalidad de preservar la cultura y religión de la comunidad y por lo tanto **se cumple con el paso de necesidad**" (párr. 205).

"En conclusión, la norma tradicional que dice que **'cuando una persona de la comunidad deja de ser comunero por cuestiones relacionadas con la negativa a participar de la religión y costumbre de la comunidad, de conformidad con el Estatuto Comunal, puede ser expulsado de la comunidad y el territorio que ésta ocupa'** resulta inconstitucional y la autoridad tradicional debió haber elegido la alternativa de reubicar a las personas dentro del territorio de la comunidad para, cumpliendo con la finalidad de proteger su derecho a la libre determinación y la subsistencia de la comunidad, no poner en riesgo el mínimo vital de los quejosos (párr. 215).

"[...] **¿El acto impugnado consistente en la expulsión con violencia y sin debido proceso viola los derechos a la integridad personal, al debido proceso, y al interés superior de la niñez?**" (párr. 215).

"[L]legamos a la conclusión de que el acto impugnado sí incide en cada uno de esos derechos:

- En cuanto al derecho a la integridad personal, no se encuentra en el relato de los hechos algún elemento que permita considerar que la fuerza y violencia utilizadas fueran necesarias.
- En cuanto al debido proceso, se encuentra que no fueron notificados del procedimiento o la decisión que se tomaría sobre ellos en la Asamblea respectiva. Tampoco se garantizó su derecho a aportar pruebas y ser oídos. Y, no se les notificó con tiempo suficiente para permitirles desalojar de manera voluntaria y tomando las previsiones necesarias.
- Finalmente, de los hechos relatados se desprende que no se previó una protección especial a la población vulnerable, incluyendo sobre todo a los niños, niñas y adolescentes. Como consecuencia de la conversión religiosa de sus padres, a esos menores se les privó de una serie de derechos sin que se tuviera en consideración la manera de afectarlos lo menos posible con su salida de la comunidad. Por el contrario, se les trato de igual manera que a los adultos e incluso se les sacó a la fuerza de la escuela. Ello pone en riesgo su integridad física y psíquica, además se puso en riesgo su mínimo vital. En este sentido, se incidió en el derecho al interés superior de la niñez" (párr. 222).

"Esta Segunda Sala concluye que a pesar de validar la posibilidad de que se expulse a los miembros de la comunidad (no así del territorio), esa expulsión y reubicación debe de cuidar las siguientes cuestiones:

- No puede llevarse a cabo de manera violenta puesto que ello vulnera el derecho a la integridad personal de los quejosos.
- Debe seguirse un debido proceso, en el entendido de que se llevará a cabo de conformidad con los usos y costumbres, y de conformidad con las normas tradicionales pero cuidando que los interesados: 1) sean notificados de manera oral o escrita que se va a tomar una decisión sobre ella/el; 2) que se les dé la oportunidad de presentar pruebas para defenderse y alegar sobre lo que se les acusa o el conflicto en el que se encuentran y 3) se les haga saber de la decisión y de las consecuencias de la misma oportunamente dándoles un tiempo razonable para poner sus asuntos en orden y moverse a su lugar de reubicación dentro de la comunidad de manera voluntaria.
- Se deberá cuidar especialmente que no se ponga en peligro la vida e integridad de miembros de grupos vulnerables como son las niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas de la tercera edad.

En conclusión, son **fundados** los conceptos de violación de los quejosos en torno al acto consistente en la expulsión violenta y sin debido proceso de la comunidad, pues violó sus derechos a la integridad física, al debido proceso y al interés superior del menor" (párrs. 224-225).

"¿La omisión de actuar de las autoridades estatales violó derechos de los quejosos?" (párr. 225).

"[E]n relación al derecho a la libertad religiosa fue correcto que las autoridades estatales señaladas como responsables, no actuaran de manera activa. Más si se toma en cuenta que no hubo una denuncia formal contra las autoridades tradicionales de la comunidad en ninguna instancia más que en la que nos ocupa. Por ello, fue correcto que, en un rol neutral, frente a un conflicto interno de una comunidad indígena que tiene autonomía y libre determinación, la autoridad estatal no interviniera con motivo de los escritos que le presentaron en nombre de los quejosos" (párr. 230).

"Ello no quiere decir que los miembros de las comunidades indígenas, como en este caso los quejosos, no tengan derecho a que las autoridades estatales los protejan. Sin embargo, dado el régimen especial en el que se posicionan, la autoridad estatal requiere de una denuncia formal para que se justifique su actuar, pues no basta con un derecho de petición o una comunicación informal para que se dé su intervención en los asuntos de una comunidad indígena" (párr. 232).

"En los términos expuestos, lo procedente es **revocar** la sentencia recurrida y **conceder** la protección constitucional por lo que hace a la norma tradicional consistente en que las autoridades puedan expulsar de su territorio a miembros cuando incumplen obligaciones comunales relacionadas con las creencias y prácticas religiosas y culturales de la comunidad y al acto reclamado consistente en la expulsión con uso de violencia y sin debido proceso que se les atribuyen a las autoridades tradicionales de la Comunidad Indígena Wixárika de la población de Tuxpán de Bolaños, Jalisco, como ordenadoras y ejecutoras de dicha expulsión.

Se niega el amparo por lo que hace a la omisión atribuida al Gobernador, Fiscal General y Comisionado de Seguridad Pública todos del Estado de Jalisco, consistente en omitir proteger y garantizar los derechos humanos de los quejosos" (párrs. 241-242).

Decisión

La Suprema Corte revocó la sentencia de amparo. Por una parte, concedió la protección constitucional a los actores para que las autoridades tradicionales designaran un predio idóneo en el territorio y les permitieran a los actores el derecho de uso y disfrute de esa tierra. Además, deberán darles una vivienda digna, con servicios básicos para subsistir. También deberán permitir a los niños, niñas y adolescentes reincorporarse a sus centros educativos. Esta reintegración no implica que la familia se reincorpore a la comunidad en el sentido de tener los derechos y obligaciones que tienen los comuneros. La comunidad podrá establecer el régimen de convivencia que considere pertinente para vivir de manera pacífica y con respeto mutuo.

La Corte también dispuso que las autoridades estatales deben supervisar el cumplimiento de la sentencia y facilitar el diálogo entre las partes. Esto para convenir un régimen de convivencia que respete la libre determinación de la comunidad y permita que las familias vivan en el predio designado en paz y se respeten sus derechos.

Por otro lado, la Corte negó la protección constitucional respecto de la falta de intervención del gobernador del estado de Jalisco en el conflicto. Consideró que las autoridades estatales cumplieron debidamente con sus obligaciones.

2.4 Representación de las comunidades agrarias indígenas

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 7735/2018, 7 de agosto de 2019¹⁶

Hechos del caso

En 1942, en el estado de Oaxaca, las comunidades de San Agustín Etla y Santiago Zoquiápam¹⁷ firmaron un acta de mancomunidad. En esa acta acordaron que un territorio, cuya propiedad estaba en conflicto entre ellas, sería administrado como zona común para el trabajo. En 1947, estas comunidades decidieron dividir el territorio mancomunado mediante un acta de conformidad.¹⁸ En esa acta establecieron i) una línea fronteriza para que los terrenos de Santiago Zoquiápam estuvieran al este y los de San Agustín Etla al oeste, y ii) proteger los bosques cerca de las fuentes de agua porque son importantes para el suministro de agua en Oaxaca. Un día después de firmar el acta, las comunidades, junto con la de San Pedro Nexicho, suscribieron otra acta de conformidad, en la que establecieron los límites entre las comunidades.

En 1960, en Santiago Zoquiápam se eligieron representantes comunales para que estos iniciaran el proceso administrativo de reconocimiento de los títulos de propiedad de las tierras comunales del municipio. Las

¹⁶ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

¹⁷ Desde 1962, el municipio de Santiago Zoquiápam cambió su nombre por Nuevo Zoquiápam.

¹⁸ Documento que se utiliza para registrar el acuerdo entre partes sobre ciertos aspectos específicos, como la delimitación de linderos, la resolución de conflictos territoriales o la aceptación de ciertas condiciones en la administración de recursos.

comunidades de San Agustín Etlá y San Pedro Nexicho intervinieron en el proceso. Argumentaron que tenían conflictos de linderos con Santiago Zoquiápam y, por eso, estos últimos no podían solicitar un reconocimiento sobre la propiedad de las tierras. La autoridad administrativa resolvió que no había conflictos de linderos entre las comunidades y resolvió que las tierras de Santiago Zoquiápam tenían una superficie de 8,576 hectáreas. Contra esa resolución, San Pedro Nexicho promovió en marzo de 1975 un juicio de inconformidad¹⁹ ante la Suprema Corte.

La Corte revocó la resolución administrativa. Consideró que durante el proceso no se tomaron en cuenta algunas pruebas y que no se notificó de manera adecuada a los representantes de San Pedro Nexicho. Decidió que sí había conflicto de linderos entre Nuevo Zoquiápam y San Pedro Nexicho y, en consecuencia, ordenó al tribunal unitario agrario tramitar el caso mediante un proceso de solución de conflictos de límites territoriales entre comunidades.

Durante el proceso de conflicto de límites, Nuevo Zoquiápam demandó la nulidad de las actas de mancomunidad y conformidad, firmadas en 1942 y 1947. Argumentó que el acta de mancomunidad fue firmada por autoridades municipales, que no tienen legitimidad para firmar esa clase de documentos porque esa potestad sólo la tienen los representantes de bienes comunales. En cuanto a las actas de conformidad, alegó que éstas no incluían la firma de los suscriptores.

El tribunal unitario agrario reconoció la validez de las actas. Resolvió que i) las actas eran válidas porque que la representación por parte de las autoridades municipales de la comunidad en asuntos agrarios de mayor importancia era un uso y costumbre; ii) no era necesario presentar un acta de asamblea general de comuneros, porque la comunidad podía seguir sus propias costumbres para la firma los convenios; y iii) reconoció, a favor de Nuevo Zoquiápam, el terreno disputado con San Pedro Nexicho y a favor de San Agustín Etlá.

Contra esa decisión, Nuevo Zoquiápam interpuso un recurso de revisión contra el reconocimiento de la zona debatida a favor de San Agustín Etlá. En octubre de 2016, el tribunal superior agrario confirmó la decisión porque consideró, con base en el acta de mancomunidad y las dos actas de conformidad, que la zona debatida era propiedad de San Agustín Etlá.

Contra la resolución, Nuevo Zoquiápam promovió un juicio de amparo directo. Argumentó que la suya era una comunidad indígena protegida por los derechos a la autonomía y libre determinación, establecidos en el artículo 2o. constitucional. Alegó que debía declararse la nulidad de las actas reclamadas porque las personas que firmaron esos documentos no tenían legitimidad para hacerlo.

El tribunal colegiado negó el amparo. Consideró que las actas eran válidas porque, de acuerdo con los usos y costumbres de Nuevo Zoquiápam, el presidente municipal era una figura de autoridad legítima para firmar las actas. Resolvió que la decisión de permitir que esa autoridad municipal firmara el acta debía ser respetada para proteger el derecho a la libre determinación. En consecuencia, reconoció que la zona debatida le correspondía a San Agustín Etlá.

¹⁹ Procedimiento jurídico utilizado para cuestionar decisiones administrativas o actos de autoridad que una persona considera incorrectos.

Contra esa resolución, Nuevo Zoquiápam interpuso un recurso de revisión. Argumentó que i) el tribunal colegiado interpretó de manera errónea el derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, esto porque las autoridades municipales no tienen facultad para decidir sobre las tierras; ii) los usos y costumbres de la comunidad indígena no justifica la intervención de las autoridades municipales; y iii) aunque los miembros del Comisariado de Bienes Ejidales participaron en las actas, esto no repara la falta de voluntad de la comunidad. Incluso si se aceptara que el comisariado estaba de acuerdo con las autoridades municipales, sus pactos no tendrían validez, porque sólo la Asamblea General de Comuneros tiene la autoridad para tomar decisiones sobre estos asuntos.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Pueden las comunidades agrarias indígenas, con base en el principio de libre determinación, seguir sus usos y costumbres y, en consecuencia, decidir sobre su representación legal o deben ajustarse al mecanismo previsto por el Código Agrario?
2. ¿Quién está legitimado para representar a una comunidad agraria indígena en la celebración de convenios de mancomunidad y conformidad?
3. ¿Habilitan los usos y costumbres de la comunidad de Nuevo Zoquiápam la participación de las autoridades municipales en la celebración de actos de mancomunidad y conformidad?

Criterios de la Suprema Corte

1. Las comunidades agrarias indígenas deben seguir la normativa legal para su representación, esto es, ni sus usos y costumbres, ni el principio de libre determinación puedan modificar esta obligación. La normativa aplicable no puede ser ignorada por las comunidades indígenas porque la representación legal debe ajustarse a las disposiciones del Código Agrario, que establece que el comisariado de Bienes Comunales es el órgano competente para representar a las comunidades.
2. El comisariado de Bienes Comunales, integrado por el presidente, el secretario y el tesorero, debe representar a una comunidad en la celebración de convenios de mancomunidad y en las actas de conformidad. Aunque el artículo 27 de la Constitución Federal en los años 1940 y 1943 no especificaba el ente encargado de representar a los núcleos agrarios en ese momento, los Códigos Agrarios de 1940 y 1943 establecieron que el comisariado es el representante jurídico de los núcleos de población. Esta normativa se aplicaba tanto al acta de mancomunidad de 1942, como a las actas de conformidad de 1947.
3. Los usos y costumbres de Nuevo Zoquiápam justifican la participación de las autoridades municipales en actos de mancomunidad y conformidad porque la intervención de esas autoridades es una práctica constante en la comunidad.

Justificación de los criterios

"[L]as comunidades agrarias deben respetar la normatividad que rige su representación jurídica, sin que sus usos y costumbres ni el principio de libre determinación que deriven su calidad de pueblo indígena puedan modificar esta situación" (párr. 111).

"[L]os usos y costumbres de los pueblos indígenas y la libre determinación que los rigen tutelados en el numeral 2o. de la Norma Fundamental y en los instrumentos internacionales ya reseñados, están acotados por los propios límites previstos en la Carta Magna, entre los que se encuentran los atinentes a que: la Nación Mexicana es única e indivisible (*sin que pueda conformarse otra nación dentro de ella*); que la Nación es la que tiene la propiedad originaria de las tierras del país y es ella quien decide cómo repartirlas; que la elección de los representantes o autoridades de las comunidades indígenas debe hacerse dentro de un marco que respete el marco federal y la soberanía de los Estados; y que los procedimientos para la elección de las autoridades indígenas o sus representantes deben entenderse como complementarios y no excluyentes de los aplicables; de donde es factible advertir que la Norma Fundamental es clara en cuanto a que los usos y costumbres indígenas y el principio de libre determinación no pueden soslayar el marco normativo aplicable" (párr. 112).

"[E]sta Sala estima que en el caso **el acta de mancomunidad de linderos de veintiuno de febrero de mil novecientos cuarenta y dos y el acta de conformidad de linderos de diez de julio de mil novecientos cuarenta y siete son jurídicamente válidas en lo que hace a la legitimación de la quejosa para celebrarlas [...]**" (párr. 113).

"[L]a autoridad municipal no tiene facultades para emitir actos que tengan como consecuencia privar total o parcialmente de derechos agrarios a los núcleos de población, sin que esto se diera en el caso, porque en las dos actas mencionadas los entes municipales que intervinieron no lo hicieron como autoridad, sino como representantes de la quejosa por ser un uso y costumbre de ella, sin que esta cuestión riña con el marco normativo, pues en favor de la solicitante del amparo acudieron también los representantes comunales que son quienes legalmente son aptos para actuar en su favor y tutelan el objetivo de arreglar conflictos de linderos" (párr. 114).

"[E]l **acta de conformidad de linderos de once de julio de mil novecientos cuarenta y siete no es acorde a derecho**" (párr. 116).

"Esto, porque incumple con lo previsto en el Código Agrario publicado en el DOF el veintisiete de abril de mil novecientos cuarenta y tres que, como ya se vio, preveía que el Comisariado de Bienes Comunales es el representante jurídico del núcleo de población, pues en el documento que nos ocupa no acudió ese órgano en favor de la quejosa, sino que participaron el Regidor Municipal ostentándose como autoridad comunal y varios vecinos del poblado, lo que demuestra que el acto no se ajusta al marco normativo, sin que el numeral 2o. de la Constitución Federal y lo (sic) instrumentos internacionales ya reseñados puedan soslayar esta circunstancia, ya que, se reitera, los usos y costumbres y el principio de libre determinación de los pueblos indígenas sólo complementan el sistema jurídico del país, pero no deben inobservarlo, ya que la intención no es crear un estado dentro de otro, sino solamente permitirle a los poblados indígenas que elijan a sus representantes pero sin soslayar el sistema jurídico mexicano" (párr. 117).

"En los años de mil novecientos cuarenta y dos y mil novecientos cuarenta y siete (*que son en los cuales se celebraron el acta de mancomunidad y las actas de conformidad de linderos que nos atañen*), el numeral 27 de la Carta Magna, en su primer párrafo, establecía que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, correspondía originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada" (párr. 91).

"El inciso c) mencionado, como se ve, no dispone qué ente es el facultado para realizar diligencias de apeo o deslinde de tierras de núcleos de población, sino que prevé una prohibición en el sentido de qué entes no tenían permitido practicarlos durante el periodo a que refiere el inciso anterior de la norma (*esto es, del día primero de diciembre de mil ochocientos setenta y seis hasta la fecha*), en los que enumera a las compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hubieran invadido u ocupado ilegalmente tierras de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población" (párr. 95).

"a) El artículo 27 de la Constitución Federal aplicable no establecía qué ente era el facultado para representar a los núcleos agrarios, sin embargo, esta cuestión sí se encuentra prevista en los Códigos Agrarios publicados en el DOF el veintinueve de octubre de mil novecientos cuarenta y el veintisiete de abril de mil novecientos cuarenta y tres (*el primero rige el acta de mancomunidad de veintiuno de febrero de mil novecientos cuarenta y dos y el segundo, a las actas de conformidad de linderos de diez y once de julio de mil novecientos cuarenta y siete*), los cuales prevén que el Comisariado de Bienes Comunales es el representante jurídico del núcleo de población.

b) En consecuencia, es dable establecer que en la especie, el **Comisariado de Bienes Comunales (a través de sus tres integrantes Presidente, Secretario y Tesorero)** era el facultado para intervenir en favor de la quejosa en el acta de mancomunidad de linderos de veintiuno de febrero de mil novecientos cuarenta y dos y en las actas de conformidad de linderos de diez y once de julio de mil novecientos cuarenta y siete, por ser su representante jurídico así reconocido en los códigos agrarios mencionados" (párr. 104).

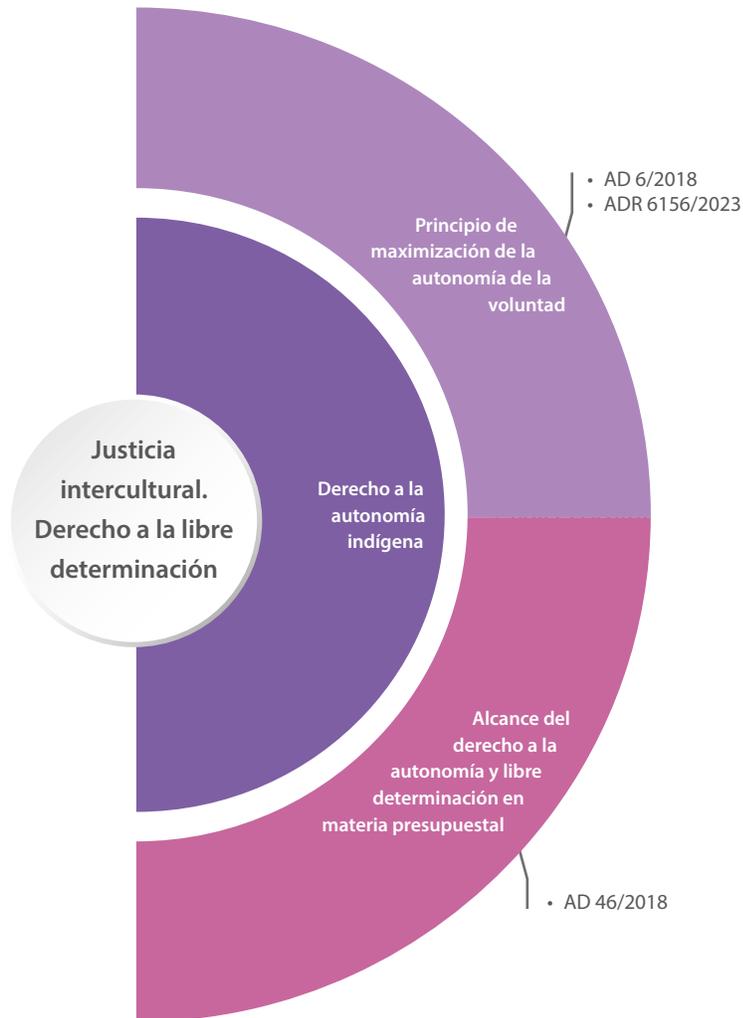
"Documentos de los que esta Sala obtiene que en favor de la solicitante del amparo generalmente atendieron cuando menos un representante comunal y otro de índole municipal, pues este patrón se reiteró en dieciocho de las diecinueve actas antes descritas las cuales abarcan distintos años (*mil novecientos cuarenta y tres, mil novecientos cincuenta y tres, mil novecientos sesenta y uno, mil novecientos sesenta y dos, mil novecientos sesenta y cuatro, mil novecientos setenta y seis y mil novecientos ochenta y nueve*) y por lo tanto permiten advertir una constante en la manera en que la aquí solicitante del amparo tendía a ser representada tratándose actos relacionados con el pacto de linderos respecto de otras comunidades. En el acto restante aquí referido como iv solamente intervinieron representantes comunales" (párr. 108).

"Así, esta Sala arriba a una **CUARTA CONCLUSIÓN** consistente en que tratándose de actos relacionados con la forma de pactar linderos respecto de otra comunidad, **era un uso y costumbre de la quejosa que actuaran en su nombre dos tipos de representantes: uno de índole comunal y otro municipal**" (párr. 109).

Decisión

La Suprema Corte negó el amparo. Resolvió que el acta de mancomunidad y la primera acta de conformidad eran válidas porque en su elaboración participaron los representantes comunales, quienes, según el Código Agrario, están autorizados para representar a la comunidad. Sin embargo, la Corte invalidó la segunda acta de conformidad porque no cumplió con este requisito. Esto es, en lugar de estar presentes los miembros del Comisariado de Bienes Comunales, participaron el Regidor Municipal y varios vecinos, lo que desconoció los requisitos legales.

3. Derecho a la autonomía indígena



3. Derecho a la autonomía indígena

3.1 Principio de maximización de la autonomía de la voluntad

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 6/2018, 21 de noviembre de 2019²⁰

Hechos del caso²¹

Juan pastoreaba su ganado de chivos en un paraje protegido de una comunidad indígena en Oaxaca. Los vecinos les informaron a las autoridades que el ganado de Juan estaba deteriorando el lugar. Las autoridades acudieron al lugar y encontraron al rebaño de Juan dañando el paraje. Por esas afectaciones, el Cabildo Municipal sancionó a Juan con una multa de \$2000 y le informó que, en caso de reincidir, presentarían una denuncia ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Juan pagó la multa y prometió no reincidir.

Días después, María, esposa de Juan, acudió al mismo paraje protegido para pastorear un rebaño de chivos. Los miembros del Comisariado de Bienes Comunales (CBC) encontraron a María. Los representantes comunales y María acordaron ir al ayuntamiento del municipio para solucionar el conflicto. En el ayuntamiento, María aceptó haber pastoreado un rebaño de chivos en el paraje protegido y haber agredido a los representantes comunales. En consecuencia, la autoridad le impuso a María una multa de \$2000, que ésta se negó a pagar y, además, insultó al síndico municipal. El Cabildo Municipal arrestó por 24 horas a María, con base en las normas de la comunidad a la que pertenecían.

Poco tiempo después, los vecinos de la comunidad informaron al CBC sobre la presencia del ganado de Juan en el paraje. Los miembros del CBC llegaron al paraje y encontraron al ganado de Juan destruyendo los árboles y la vegetación del lugar. Se lo comunicaron al Síndico Municipal, quien decidió arrear al rebaño

²⁰ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

²¹ La versión pública de la sentencia utiliza los nombres de "Juan" y "María" para narrar los hechos del caso.

hacia el corral del municipio. La Asamblea General de la Comunidad Indígena (AGCI) acordó citar a María y a Juan a una reunión para solicitarles que cumplieran con sus obligaciones en la población y sobre bienes comunales. También les advirtieron que, de no asistir a la reunión, los convocarían a una asamblea para vender el ganado resguardado por el municipio. María y Juan no asistieron a la asamblea señalada y, por eso, la autoridad comunal les impuso una sanción económica de más de \$200.000.

María denunció a diferentes autoridades del pueblo indígena ante el Ministerio Público. Acusó a esas autoridades de los delitos de privación ilegal de la libertad, allanamiento de morada, abuso de autoridad y abigeato.²² Juan se adhirió a la denuncia como parte denunciante. Durante la etapa de investigación, las autoridades del pueblo indígena le solicitaron al Ministerio Público i) el cierre del caso y ii) declinar su competencia en favor de la comunidad. Señalaron que la resolución del conflicto le correspondía a la comunidad indígena, con base en su sistema normativo interno. El Ministerio Público rechazó la solicitud de las autoridades denunciadas y ordenó pasar el asunto a un juez de control para estudiar la responsabilidad penal de los denunciados. Las autoridades del pueblo indígena promovieron un juicio de derecho indígena en contra de María y Juan. La sala de justicia indígena i) resolvió que las autoridades del pueblo indígena ejercieron su libre determinación y autonomía para resolver el conflicto con María y Juan; ii) reconoció la validez del sistema normativo interno de la comunidad indígena y de las resoluciones del conflicto; iii) le ordenó al juez penal sobreseer el asunto iniciado por María y Juan porque ese conflicto era competencia indígena; iv) señaló que la AGCI debía considerar nuevamente las sanciones impuestas a María y Juan y buscar alternativas al pago y a la reparación del daño.

Contra esa resolución, Juan promovió un amparo directo. Alegó que i) la sala de justicia indígena no era competente para conocer del conflicto por razón de tiempo y materia. Señaló que, al quitarle el ganado de chivos, las autoridades del pueblo indígena violaron su derecho a la propiedad; ii) la sala de justicia indígena no debió validar la jurisdicción indígena porque las autoridades del pueblo violaron derechos fundamentales, entre estos, el de propiedad. Por eso, las autoridades penales debían conocer de ese conflicto; iii) el monto impuesto como sanción por las autoridades del pueblo indígena es desproporcionado. Señaló que esa sanción no respetó el principio de maximización de los derechos indígenas.

A su vez, las autoridades del pueblo indígena promovieron un amparo adhesivo.²³ Argumentaron que i) las comunidades indígenas de Oaxaca ejercen su jurisdicción en todos los asuntos internos; ii) las autoridades judiciales locales no reconocieron la jurisdicción indígena de esa comunidad; iii) el desacato al derecho indígena implica la pérdida de valores morales; iv) la comunidad indígena se dedica a la crianza de ganado de chivos. Por eso, los conflictos por daños causados por ganado son comunes en la comunidad y siempre se han resuelto conforme al derecho indígena; v) en su mayoría, las decisiones de las autoridades judiciales no toman en cuenta los derechos de los pueblos indígenas.

Las autoridades del pueblo indígena solicitaron a la Suprema Corte que ejerciera su facultad de atracción para resolver el asunto.

²² Abigeato es el delito de robo o hurto de ganado.

²³ El amparo adhesivo es una figura en el derecho mexicano que permite a una parte en un juicio de amparo que ha ganado en una primera instancia, presentar un amparo adicional o "adhesivo" en caso de que la parte contraria interponga un recurso de revisión.

Problema jurídico planteado

¿Respetó la decisión de la sala de justicia indígena de sobreseer el proceso penal por ser de competencia indígena el principio de maximización de la autonomía de las comunidades indígenas y la libre determinación?

Criterio de la Suprema Corte

La decisión de la sala de justicia indígena de ordenar el sobreseimiento del proceso penal porque el conflicto es competencia indígena respetó el principio de maximización de la autonomía de las comunidades indígenas y la libre determinación. El Estado mexicano tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. En consecuencia, el Ministerio Público debió estudiar las características del sistema normativo interno de la comunidad indígena y el principio de maximización para reconocer la jurisdicción indígena en la solución de conflictos internos.

Justificación del criterio

"En otro aspecto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera correcta la determinación de la Sala de Justicia Indígena en ordenar el sobreseimiento en la causa penal *****/2016, por la extinción de la acción penal, en términos de lo previsto en el artículo 414 del Código Procesal Penal del Estado de Oaxaca" (párr. 275).

"Con ello, se da cumplimiento a los estándares internacionales de derechos humanos para los sistemas de justicia tanto ordinarios como indígenas y a las recomendaciones dirigidas especialmente al Estado mexicano, en donde, como ya se indicó, la **Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, sobre su visita a México sostuvo que debe garantizarse que no se utiliza el sistema penal de justicia para criminalizar a los pueblos indígenas en la defensa legítima de sus derechos ni a las organizaciones que les asisten**, lo cual se hace patente en el sistema de justicia indígena, desde una perspectiva pluralista, al encontrarnos ante un caso de jurisdicción indígena que no debe ser juzgado por la autoridad central" (párr. 276).

"Se afirma lo anterior, porque en el caso particular, como ya se vio, no existía la obligación por parte de la autoridad comunitaria de darle intervención inmediata al Ministerio Público por la posible comisión de un delito de daños, porque se trataba de hechos ocurridos en una comunidad indígena, donde tiene plena aplicación su sistema normativo interno" (párr. 278).

"Derecho que debe ser garantizado por toda autoridad como ordena el artículo 1 de la Ley Fundamental, en relación a su obligación de reconocer a los grupos indígenas como colectividades con identidades, características y requerimientos específicos, pues sin dicho reconocimiento, era probable que las medidas adoptadas para garantizar la verdad, justicia y reparación no cumplieran efectivamente con su objetivo y derivado de ello se dañara a la comunidad ante la posibilidad de causar rupturas dentro de sus integrantes o alterar sus formas de interacción ancestrales" (párr. 279).

"Por ello, dicha actuación de la Sala responsable efectiviza el ejercicio del derecho de la jurisdicción indígena y, consiguientemente, del derecho a la validez de sus resoluciones frente a los órganos del Estado. Es claro

que en caso de no tener su propia forma de resolver sus conflictos internos, como probablemente acontece en otras comunidades, las autoridades hubieran acudido ante el Ministerio Público a denunciar, sin embargo, la autoridad comunitaria aplicó sus sistemas normativos, por lo que se tiene que ser consciente de las facultades que les asisten para resolver sus conflictos, tal y como lo han hecho históricamente" (párr. 280).

"Consideraciones de la Sala Indígena responsable que esta Primera Sala del Alto Tribunal considera acertadas, en virtud de que se trata de un pueblo en México, titular de los derechos que les concede el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los tratados internacionales de los que nuestro país es parte, como es el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo y, por lo tanto, se trata del ejercicio de la jurisdicción indígena con el que cuenta para la solución de sus conflictos internos y que, como quedo ampliamente establecido en la presente resolución, debe ser respetado por las autoridades centrales del Estado" (párr. 291).

"En efecto, como esta Primera Sala señaló en el apartado anterior de la presente ejecutoria, la acción de tutela tratándose de los pueblos o comunidades indígenas en México procede no sólo para la defensa de los derechos de los miembros de las comunidades frente a las autoridades públicas y las autoridades tradicionales, sino también para la protección de los derechos de la comunidad, como es el caso que nos ocupa" (párr. 292).

"De ese modo, ante la autonomía en su ejercicio y la capacidad para autodesenvolverse con sujeción sus propias reglas, se debe considerar que a mayor necesidad de conservación de la identidad cultural, debe garantizarse mayor autonomía, en aras de la seguridad jurídica y la estabilidad social al interior de esas comunidades, pues sólo con un alto grado de autonomía es posible garantizar esa supervivencia cultural" (párr. 293).

"En consecuencia, debe observarse el principio de maximización de la autonomía de las comunidades indígenas y, por lo tanto, se concluye que fue correcta la consideración sostenida en la sentencia reclamada respecto a que el agente del Ministerio Público erró en la interpretación del artículo 414 del Código Procesal Penal del Estado de Oaxaca, al pasar esa autoridad central por alto las características del sistema normativo interno de la comunidad aplicado con motivo del conflicto de origen que el quejoso principal aceptó inicialmente, por lo que el hecho de que después ya no estuviera de acuerdo con la sanción impuesta no implicaba el desconocimiento del sistema que impera en la comunidad para resolver los conflictos como el que se abordaba" (párr. 294).

"Ante el incumplimiento de la obligación constitucional y convencional que tienen en promover, respetar, proteger y garantizar la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, específicamente la de reconocer los sistemas normativos internos de los pueblos y las comunidades para la solución de conflictos, resultó correcta la decisión de la sala en cuanto a desestimar las actuaciones realizadas tanto por el Ministerio Público como por la Juez de Garantía, ambos con residencia en Asunción Nochixtlán, Oaxaca, en relación con los hechos de origen, a fin de que respeten la autonomía de las autoridades comunitarias" (párr. 296).

Decisión

La Suprema Corte negó el amparo a Juan y, en consecuencia, declaró sin materia el amparo adhesivo de las autoridades del pueblo indígena.

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 6156/2023, 14 de febrero de 2024²⁴

Hechos del caso

Un grupo de ejidatarios demandó ante el tribunal agrario la nulidad de dos asambleas generales del ejido de Acankeh, municipio de Acankeh, estado de Yucatán. En esas asambleas se eligió a los órganos de representación y vigilancia del ejido. El grupo alegó que los representantes de la asamblea ejidal violaron el procedimiento para convocar y celebrar la asamblea, así como el derecho a votar y ser votado durante las elecciones. Solicitó que se convocara a una asamblea general que garantizara la participación democrática en el procedimiento. El tribunal declaró la nulidad de una de las asambleas.

Contra esa decisión, los representantes de la asamblea general promovieron un juicio de amparo directo. Reclamaron la inconstitucionalidad del artículo 24²⁵ de la Ley Agraria, que establece que el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia pueden convocar la asamblea ejidal. Argumentaron que i) la norma reclamada vulnera la autonomía de la población indígena porque no respeta sus usos y costumbres. Señalaron que esa norma debió interpretarse conforme al principio de maximización de la autonomía;²⁶ ii) la potestad de convocar la asamblea no es exclusivo del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia. Estimaron que, cuando el reglamento de la comunidad no especifica la forma en la que deben actuar los órganos del ejido, entonces los demás miembros podrán convocar conjuntamente a la asamblea.

El tribunal colegiado negó el amparo y, en consecuencia, resolvió que el artículo 24 de la Ley Agraria es constitucional. Consideró que i) la norma reclamada no vulnera la autonomía de la población ejidal. Esa disposición delega en el comisariado ejidal o en el consejo de vigilancia la potestad de convocar a una asamblea; ii) los propios pobladores del ejido no pueden convocar conjuntamente a la asamblea porque sólo los representantes tienen esa potestad porque fueron designados mediante una elección democrática; iii) no se puede invocar la autorregulación indígena como razón para desconocer disposiciones legales de un ejido, como el artículo 24 de la Ley Agraria. Esto porque el principio de maximización de la autonomía está limitado por las disposiciones de la Constitución federal.

Contra esa decisión, los representantes de la asamblea ejidal interpusieron un recurso de revisión. Argumentaron que el artículo 24 de la Ley Agraria debió interpretarse conforme al principio de maximización de la autonomía. Esto es, que los propios pobladores del ejido tienen la potestad de convocar a la asamblea.

²⁴ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

²⁵ "Artículo 24. La asamblea podrá ser convocada por el comisariado ejidal o por el consejo de vigilancia, ya sea a iniciativa propia o si así lo solicitan al menos veinte ejidatarios o el veinte por ciento del total de ejidatarios que integren el núcleo de población ejidal. Si el comisariado o el consejo no lo hicieren en un plazo de cinco días hábiles a partir de la solicitud, el mismo número de ejidatarios podrá solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a la asamblea".

²⁶ El principio de maximización de la autonomía es un criterio de interpretación que tiene como finalidad proteger el sistema normativo interno cada pueblo indígena. Esta protección implica en preferir el sistema normativo interno frente a disposiciones legales, siempre y cuando exista un contraste entre esas normas.

El tribunal colegiado ordenó remitir el asunto a la Suprema Corte por existir un problema de constitucionalidad.

Problema jurídico planteado

¿Cómo debe interpretarse el principio de maximización de la autonomía de los pueblos indígenas, establecido en el artículo 24 de la Ley Agraria?

Criterio de la Suprema Corte

El derecho a la autonomía es una expresión de la libre determinación indígena y debe ser estudiado conforme al principio de maximización. Ese principio dispone que debe preferirse el sistema de usos y costumbres a disposiciones legales. Para aplicar el principio se debe i) solicitar al tribunal su aplicación o atacar la falta de aplicación de este; ii) señalar el sistema normativo que debe prevalecer; y iii) especificar las razones por las cuales se debe preferir sobre las disposiciones legales. En la interpretación del artículo 24 de la Ley Agraria no puede aplicarse el principio de maximización. La finalidad de ese principio es proteger y preferir la aplicación de un sistema normativo indígena frente a disposiciones legales, en consecuencia, no puede usarse para preferir una interpretación legal sobre otra.

Justificación del criterio

"Por su parte, el derecho a la autonomía reconocido por el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene especial relevancia como expresión de la libre determinación de las personas, pueblos y comunidades indígenas. Este derecho tiene como objetivo el que puedan tomar decisiones por sí mismas de conformidad con el orden jurídico. De ese modo, permite que lleven a cabo prácticas propias en relación con su territorio, recursos naturales, organización sociopolítica, económica, justicia, educación, lengua, salud y cultura" (párr. 39).

"La autonomía de los pueblos y comunidades debe ser entendida con base en el principio de maximización, el cual implica salvaguardar y proteger el sistema normativo interno que rige cada pueblo o comunidad, esto es, sus formas de organización y regulación propias, que se traducen en un autogobierno." (párr. 41).

"Ahora, como deber, se entiende que dicho mandato es aplicable de oficio, cuando el juez o tribunal considere necesario acudir a este criterio interpretativo para resolver los casos puestos a su consideración en materia de derechos indígenas, pero también es factible que el quejoso en un juicio de amparo se inconforme con su falta de aplicación, o bien, solicite al órgano jurisdiccional llevar a cabo tal ejercicio interpretativo" (párr. 44).

"Sin embargo, con la finalidad de atender debidamente el fondo de su petición, se requiere del cumplimiento de una carga mínima; por lo que, tomando en cuenta la regla de expresar con claridad lo pedido y la causa de pedir, así como los conceptos de violación que causa el acto reclamado, es necesario que la solicitud para aplicar el principio citado o la impugnación de no haberse realizado por la autoridad responsable, dirigida al tribunal de amparo, reúna los siguientes requisitos mínimos:

- a) Pedir la aplicación del principio o impugnar su falta de aplicación por la autoridad responsable;
- b) Señalar cuál es el sistema normativo, proceso de elección o uso y costumbre, cuya prevalencia se pretende a través del principio de maximización; y,

c) Precisar los motivos para preferir aquellas disposiciones que tienen asidero en los usos y costumbres de las colectividades indígenas, en lugar de otras normas o disposiciones legales posibles" (párr. 45).

"Dicho de otra manera, al tratarse de un criterio de interpretación que implica preferir el sistema de usos y costumbres establecidas por las comunidades indígenas, es menester que la parte quejosa identifique las características de las reglas que deberán privilegiarse por encima de las establecidas en otras disposiciones de carácter general, ya que, incluso, deberá verificarse que no se está ante uno de los límites previstos para la jurisdicción especial indígena" (párr. 47).

"Los requisitos antes señalados no se surten en la especie" (párr. 48).

"Ello, es así ya que, si bien cumple con el primer requisito relativo a solicitar al tribunal colegiado la aplicación del principio correspondiente, lo cierto es que omitió realizar manifestación alguna en torno a cuál sería el sistema normativo, proceso de elección o uso y costumbre, de la comunidad indígena que debería privilegiarse a través del principio de maximización" (párr. 49).

"Lo anterior torna inviable el análisis pretendido por los recurrentes, pues, se reitera, el fin último del principio de maximización de la autonomía radica en preferir las reglas comunitarias aplicables a, por ejemplo, la elección de autoridades para el ejercicio de formas propias de gobierno interno; sin embargo, dicha preferencia sólo puede darse al existir un contraste entre el referido sistema comunitario y el previsto por otros ordenamientos legales, lo cual no sucede en la especie" (párr. 50).

"Para corroborar ello, debe tenerse en cuenta que los quejosos señalaron en su demanda de amparo que el **artículo 24 de la Ley Agraria**, debía ser interpretado en el sentido de que la convocatoria para celebrar la asamblea y elegir órganos de gobierno ejidales podría llevarse a cabo, directamente, por al menos veinte ejidatarios, sin necesidad de que sea la Procuraduría Agraria quien convoque a la asamblea, como lo sustentó el tribunal colegiado y la autoridad responsable" (párr. 51).

"De ello se desprende que la disyuntiva de elección establecida por los quejosos radica en que prevalezca una interpretación de una norma legal por encima de la otra, y no el privilegiar un sistema normativo basado en el derecho consuetudinario indígena" (párr. 52).

"En otras palabras, no se advierte que en la especie su pretensión radique en la prevalencia de un sistema normativo adoptado consuetudinariamente por una comunidad indígena, sino la preferencia de una interpretación legal en comparación con otra, por ende, resulta dable afirmar que en la especie no se actualiza una problemática que amerite una interpretación a la luz del principio de maximización de la autonomía de los pueblos indígenas" (párr. 53).

Decisión

La Suprema Corte negó el amparo. Resolvió que no se aplicó de manera indebida el principio de maximización de la autonomía en relación con el artículo 24 de la Ley Agraria, que establece qué personas pueden convocar una asamblea para la población ejidal.

3.2 Alcance del derecho a la autonomía y libre determinación en materia presupuestal

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 46/2018, 8 de mayo de 2019²⁷

Hechos del caso

La Comunidad Indígena de Santa María Nativitas Coatlán, Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca les solicitó a las autoridades municipales la asignación de recursos para el desarrollo de su comunidad. Las autoridades municipales no accedieron a sus peticiones, pero les entregaron, entre otras cosas, 8 botes de pintura de 19 litros cada uno, 20 focos para alumbrado público y dinero para actividades sociales y culturales. La comunidad reiteró su petición de que les entregaran, de manera directa, los recursos monetarios que la Federación otorga al municipio.²⁸ Argumentaron que las autoridades municipales, verbalmente, se negaron a atender la problemática. Resaltaron que, como consecuencia de esta omisión, la pobreza, marginación y atraso en la que vive la comunidad indígena se profundizó. Señalaron que nunca habían recibido algún reparto o recursos por parte del municipio, lo que generaba un desequilibrio en su desarrollo.

Inconforme con la negativa, la comunidad indígena²⁹ demandó al ayuntamiento del municipio ante la Sala de Justicia Indígena y Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca. Pidió, entre otras cosas, i) el reconocimiento pleno y efectivo del derecho a la libre determinación y autonomía de su comunidad indígena, así como la asignación de los recursos necesarios y suficientes para su desarrollo; ii) el reconocimiento de la comunidad como un sujeto de derecho público, con derechos constitucionales; y iii) la asignación de recursos correspondientes a la parte proporcional de la población del municipio que vive en la comunidad, correspondientes al año 2016. En ejercicio del derecho a la libre determinación y autonomía, esos recursos debían ser administrados directamente por la comunidad y la agencia municipal.

La comunidad también señaló que i) desde su perspectiva indígena, son una comunidad mixe autónoma; ii) la sala indígena debía interpretar el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, en relación con el principio de ejercicio directo de los recursos por las comunidades indígenas; iii) el ayuntamiento no incluyó en su presupuesto alguna partida para la comunidad y su desarrollo.

La sala indígena consideró que el juicio buscaba proteger derechos indígenas y que se debían corregir o completar los argumentos presentados. El ayuntamiento contestó la demanda afirmando que sí le entregó recursos a la comunidad indígena. La sala resolvió, entre otras cosas, que i) se debía reconocer y garantizar la libre determinación y autonomía de la comunidad indígena para ejercer sus recursos; ii) la comunidad debía ser reconocida como sujeto de derecho, por lo que no debía haber discriminación, subordinación ni exclusión en la distribución de los recursos asignados al municipio; y iii) el ayuntamiento debía asignar recursos a favor de la comunidad y agencia municipal en el presupuesto de egresos del ejercicio 2018. También ordenó que la sentencia fuera traducida a la lengua mixe-zoqueña, originaria de la comunidad indígena.

²⁷ Resuelto por mayoría de tres votos, con voto particular del Ministro Javier Laynez Potisek. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

²⁸ La comunidad hizo referencia a lo correspondiente a los ramos 28 y 33 de las participaciones y aportaciones federales.

²⁹ La demanda fue promovida por el agente municipal propietario, el agente municipal suplente y representante de la comunidad Santa María Nativitas Coatlán, perteneciente al municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca.

La sala también señaló que i) es obligación de todas las autoridades promover, respetar, proteger y garantizar los derechos sociales, económicos y culturales de las comunidades indígenas. También deben eliminar las diferencias socioeconómicas entre los miembros indígenas y los demás integrantes de la comunidad nacional, de manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida; ii) los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la libre autodeterminación, sin obstáculos ni discriminación, y a participar activamente en la vida económica, política, cultural y social del Estado; iii) el derecho a perseguir libremente su desarrollo como pueblos indígenas incluye el aspecto económico; iv) el demandado no probó la asignación de recursos a la comunidad indígena.

El ayuntamiento promovió un juicio de amparo directo contra la sentencia de la sala. Argumentó, entre otras cosas, que la sentencia era inconstitucional porque no se debió tramitar como un juicio de derecho indígena; ii) la sala indígena no era competente para conocer de este tipo de asuntos; iii) la autoridad jurisdiccional competente para conocer del caso es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial del Estado; iv) los ayuntamientos no tienen la obligación legal de entregar recursos económicos a las agencias o comunidades indígenas.

La comunidad indígena promovió un amparo adhesivo³⁰ para que se confirmara la resolución de la sala indígena. Señaló, entre otras cosas, que i) la comunidad, como un pueblo indígena, ha sido discriminada por el ayuntamiento durante muchos años; ii) la sentencia impugnada es un precedente importante para las comunidades indígenas de Oaxaca porque tutela sus derechos mínimos vitales, el ejercicio de su autonomía y libre determinación y el derecho a disponer de recursos económicos; iii) era necesario confirmar la sentencia porque reconoce a la comunidad como sujeto de derecho y le permite ejercer acciones legales para exigir su cumplimiento.

Tras recibir una solicitud para ejercer su facultad de atracción, la Suprema Corte resolvió conocer del asunto.

Problema jurídico planteado

¿Cuál es el alcance del derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas en materia presupuestal?

Criterio de la Suprema Corte

El derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como la administración de sus recursos no se refiere a los ingresos que obtiene el municipio de aportaciones y participaciones federales. Este derecho se refiere, más bien, al acceso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares en donde habitan. En consecuencia, la entrega directa de recursos no es posible porque compromete el derecho a la libre hacienda del municipio. Esto no viola el derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas. En todo caso, las autoridades tienen la obligación de destinar recursos económicos a estas comunidades. En conclusión, las comunidades indígenas no pueden

³⁰ El amparo adhesivo es una figura en el derecho mexicano que permite a una parte en un juicio de amparo que ha ganado en una primera instancia presentar un amparo adicional o "adhesivo" en caso de que la parte contraria interponga un recurso de revisión.

administrar directa ni libremente los recursos, ni tampoco decidir su destino porque esto es facultad del municipio. Sin embargo, el municipio debe destinar las partidas necesarias para el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas.

Justificación del criterio

"De acuerdo a lo planteado en este asunto, es decir, que una comunidad indígena solicitó que la facultad conferida al Municipio de administrar libre y directamente el presupuesto pase a su potestad; debe considerarse que las partes se encuentran en un plano de igualdad, pues el acto originalmente demandado no pretende exigir el cumplimiento de funciones públicas encomendadas al propio Municipio, sino que solicita que una de sus facultades pase a otro ente que se considera con derecho de ejercerla; por lo que el demandado acude al juicio de amparo en defensa de las posibles afectaciones que se cometan respecto de la facultad que pretende conservar.

Por tanto tiene legitimación para promover el juicio, puesto que no acude a defender un acto emitido dentro de las funciones públicas que tiene encomendadas sino a defender una atribución o facultad; lo cual desde luego, implicaría afectación en su patrimonio. Por lo que deben tenerse colmados los requisitos mencionados" (pág. 18).

"De acuerdo con la tesis de jurisprudencia P./J. 47/95 del Pleno de esta Suprema Corte, las formalidades que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación, de manera genérica se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas" (pág. 40).

"[E]s obligación de las autoridades municipales promover, es obligación de las autoridades municipales promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, aun cuando la población indígena sea minoritaria.

Para tal efecto, el sistema normativo oaxaqueño, concretamente la ley reglamentaria de su artículo 16 constitucional, Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, ha establecido instituciones auxiliares de los Municipios [...]" (pág. 43).

"Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la citada fracción IV del artículo 115 constitucional, en lo relativo a la hacienda municipal; señalando al efecto lo siguiente:

1. Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.
2. El principio de libre administración de la hacienda municipal deriva del régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, en los términos que fijan las leyes y para el cumplimiento de sus objetivos públicos; de tal modo

que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar su uso, sin verse afectados por intereses ajenos o cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercerlos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales" (págs. 46-47).

"[L]as aportaciones federales son recursos preetiquetados que no pueden ser reconducidos a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; sin embargo, esto no significa que los Municipios no tengan facultades de decisión sobre el ejercicio de estos recursos, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que tienen flexibilidad para decidir las obras o actos en los que invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente" (pág. 47).

"[E]l Constituyente del Estado de Oaxaca previó en la fracción II del artículo 113 de la Constitución Local que los Municipios administrarán libremente su hacienda, previendo qué recursos la integran, así como diversas normas y principios, entre los que destaca el de su ejercicio en forma directa por los Ayuntamientos o quienes autoricen conforme a la ley" (pág. 50).

"[S]e advierte que los Municipios que integran sistemas normativos indígenas (denominados también por 'usos y costumbres'), ya sea por aplicación de las constituciones y leyes locales o por el reconocimiento directo por parte de las autoridades judiciales y administrativas, federales y locales, siempre deberán llevar a cabo su ejercicio de gobierno —además de lo que establezca la Constitución Federal— conforme lo establezca la Constitución local, así como las leyes aplicables en materia municipal, tanto las que se refieran a la administración pública municipal, como aquellas que se refieran a servicios públicos, materias concurrentes con los Estados y la Federación.

Lo anterior, en el entendido de que, como consideró la responsable, la normativa constitucional y convencional aplicable tienen como uno de sus objetivos eliminar las condiciones de vulnerabilidad en que históricamente han vivido los pueblos y comunidades indígenas, para lograr igualdad de derechos con respecto a su participación en la vida pública.

Ahora bien, es claro que el derecho internacional y nacional impone al Estado el deber de reconocer la autonomía de los pueblos como condición de la autonomía de los sujetos que los integran. Pero cuando los asociados pertenecen a comunidades culturales diferentes, esto debe comprender el derecho a la autonomía de dichas comunidades.

La inclusión del reconocimiento jurídico de la capacidad de cada pueblo para mantener y desarrollar su cultura, es el marco en que se hace posible la autonomía de las personas: derecho al uso de su lengua, de su sistema simbólico, de sus formas de vida, derecho a la transmisión de su cultura mediante la educación, derecho a decidir sobre sus propias instituciones sociales y políticas" (pág. 51).

"Es infundado el concepto de violación hecho valer dado que como se ha establecido, la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas no tiene el alcance de que se realice la asignación directa de los ramos que reclamó, pues ésta tendrá que ser a través del Municipio y a su vez del agente municipal, y conforme a lo que señalan las leyes estatales a que nos referimos en el considerando anterior.

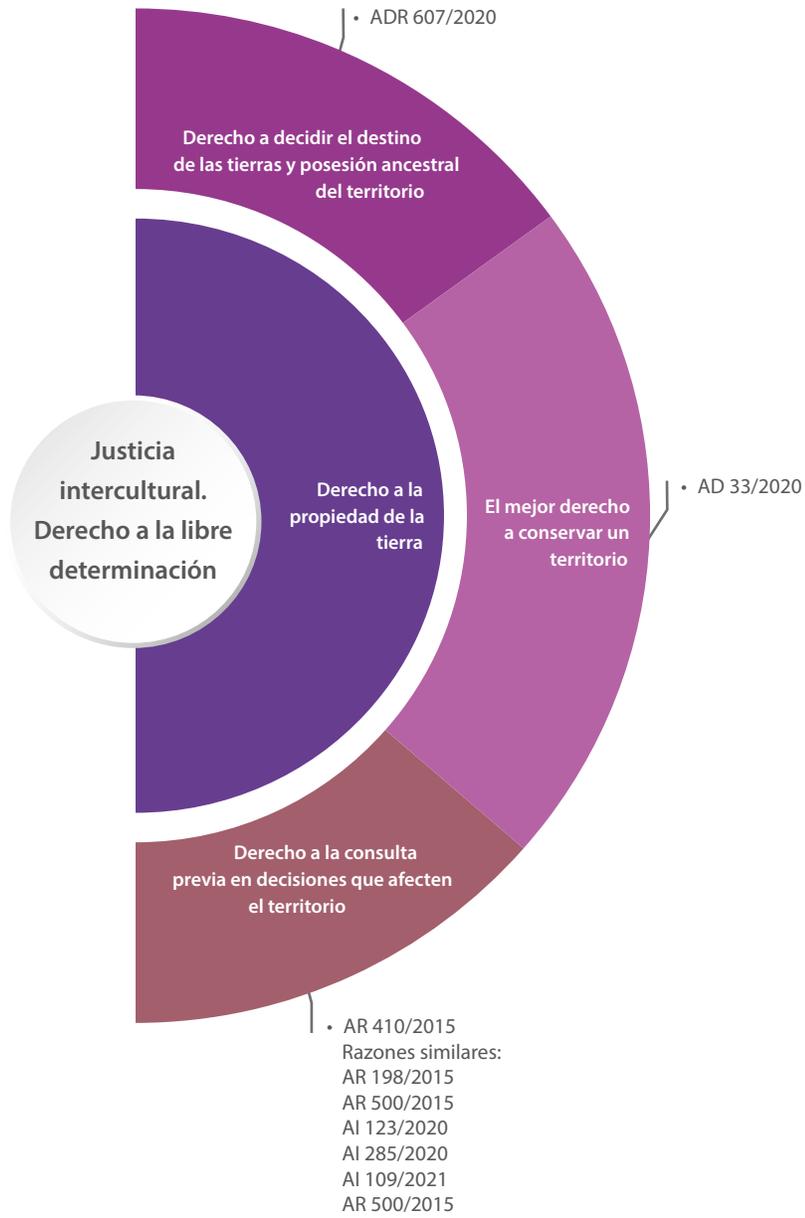
Ello porque si bien esta Sala coincide en que es necesario y urgente establecer mecanismos para eliminar la desigualdad que tienen estas comunidades y que no deben ser objeto de discriminación, esta determinación no constituye un menoscabo en los derechos de la comunidad, dado que a ningún grupo vulnerable o no vulnerable o individuo, se le asignan recursos directamente en porcentaje fijo para su directa administración" (pág. 56).

"Finalmente se ve que la comunidad se inconforma con el punto resolutivo décimo tercero de la sentencia, en el cual se determinó la improcedencia de un pago compensatorio de las participaciones y recursos de los ramos 28 y 33; pero al respecto debe decirse que estas alegaciones no pueden ser estudiadas en la vía del amparo adhesivo, ya que no tienden a reforzar el sentido de la sentencia" (pág. 56).

Decisión

La Suprema Corte modificó la sentencia recurrida y amparó al ayuntamiento. En consecuencia, le ordenó a la sala indígena emitir una nueva resolución. En ese fallo debía i) corregir la interpretación del principio de autonomía y libre determinación en relación con la administración de recursos; ii) condenar al municipio a destinar o asignar obras o servicios con los recursos necesarios para la comunidad indígena; iii) ordenar que el ayuntamiento pruebe que los recursos federales del año 2018 son destinados y aplicados en beneficio de la comunidad. La Corte también ordenó que se elaborara un formato en lectura accesible y sencilla para la comunidad indígena de Santa María Nativitas Coatlán, municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca, así como la traducción de la sentencia a la lengua mixe-zoqueana.

4. Derecho a la propiedad de la tierra



4. Derecho a la propiedad de la tierra

4.1 Derecho a decidir el destino de las tierras y posesión ancestral del territorio

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 607/2020, 7 de octubre de 2020³¹

Hechos del caso

El poblado de San Juan Tlacotenco, municipio de Tepoztlán, estado de Morelos solicitó ante un tribunal agrario el reconocimiento de i) su comunidad como descendiente de poblaciones originarias, que conserva sus propias instituciones, ii) sus derechos como comunidad indígena a la autodeterminación en normas de convivencia, a la aplicación de sistemas normativos propios, a la elección de autoridades, a la preservación de su cultura e identidad y el acceso preferente a recursos naturales, establecidos en el artículo 2o. constitucional; iii) la posesión de sus tierras y territorios, iv) su comunidad como entidad de hecho y de derecho, de acuerdo con el artículo 27 constitucional; v) su derecho a constituirse como un núcleo de población autónomo en ejercicio de la libertad de asociación, dispuesta en el artículo 9o. constitucional;³² vi) la nulidad del decreto de 1929 que otorgó sus tierras al municipio de Tepoztlán; y vii) el respeto y acatamiento de los derechos y autonomía de su comunidad, así como la nulidad de cualquier acto o contrato que desconozca su representación comunal o sus derechos agrarios e indígenas.

El tribunal sostuvo que ya había emitido una decisión en un asunto similar, en la resolución presidencial³³ de 1929 y solicitó a San Juan Tlacotenco que i) aclarara qué territorios busca que se le reconozcan, esto es,

³¹ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

³² Artículo 9. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar. No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

³³ Una resolución presidencial en materia agraria es un acto jurídico emitido por el Presidente de la República Mexicana o por una autoridad competente en nombre del Ejecutivo, a través de la cual se otorgan o reconocen derechos agrarios, como la restitución,

su superficie y colindancias o bien que presentara un croquis; ii) exhibiera documentos, contrato o cualquier acuerdo realizado con la comunidad de Tepoztlán; iii) explicara por qué insistía en el reconocimiento y titulación de los bienes comunales, dado que ya había una resolución previa que declaró improcedente su petición.

Por su parte, la comunidad presentó un plano con medidas y colindancias de los bienes comunales que afirmó poseer y que fueron reconocidos anteriormente. Declaró que no hizo ningún convenio o contrato con el municipio de Tepoztlán, por lo que no era posible presentar documentos al respecto. Justificó su insistencia en que i) era su voluntad constituirse como una comunidad indígena autónoma, sin unirse a Tepoztlán; ii) poseía tierras que constituyen su poblado; iii) el artículo 2o. constitucional fue modificado desde la última sentencia emitida en el caso; iv) el juicio mencionado no impugnó el título de propiedad de Tepoztlán porque fue otorgado al municipio; v) la nueva Ley Agraria y el artículo 2o. constitucional disponen que debe reconocerse su identidad indígena. El tribunal agrario negó las pretensiones de San Juan Tlacotenco porque en la resolución presidencial de 1929 ya se había tomado una decisión sobre un tema similar.

Contra la decisión, San Juan Tlacotenco promovió un juicio de amparo directo. El tribunal colegiado concedió el amparo. Consideró que la última resolución a la que hizo referencia el tribunal agrario no era lo suficientemente clara, precisa ni coherente para obviar su revisión. Decidió que el tribunal agrario no abordó de manera adecuada todos los aspectos del caso y, en consecuencia, ordenó que el tribunal agrario analizara de nuevo el caso.

En cumplimiento a lo ordenado, el tribunal agrario anuló su resolución y resolvió que el procedimiento debía continuar para revisar las pruebas a las partes. Posteriormente, resolvió que i) una resolución presidencial de 1929 restituyó tierras a Tepoztlán que antes formaban parte de la Hacienda de Oacalco. La resolución no sólo entregó tierras a los pobladores de Tepoztlán, sino que incluyó a San Juan Tlacotenco como beneficiario y estableció que las tierras debían ser administradas colectivamente por la comunidad. Incluso, años después, cuando San Juan Tlacotenco solicitó el reconocimiento y la titulación de tierras, la solicitud fue rechazada porque esas tierras ya pertenecían a Tepoztlán, según una resolución presidencial previa; ii) la solicitud de San Juan Tlacotenco no cumplió los requisitos establecidos en los artículos 98³⁴ y 99³⁵ de la Ley Agraria. Estos artículos especifican los procedimientos para el reconocimiento de una comunidad agraria y la titularidad de la tierra. Según esas disposiciones, el reconocimiento de tierras puede derivar de

ampliación o dotación de tierras y aguas a ejidos o comunidades agrarias. Este tipo de resolución tiene como objetivo garantizar los derechos de los campesinos y de las comunidades agrarias sobre los recursos de la tierra.

³⁴ "Artículo 98. El reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios deriva de los siguientes procedimientos:

- I. Una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad;
- II. Un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal;
- III. La resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista litigio u oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo; o
- IV. El procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

De estos procedimientos se derivará el registro correspondiente en los registros Públicos de la Propiedad y Agrario Nacional".

³⁵ "Artículo 99. Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son:

- I. La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra;
- II. La existencia del Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre;
- III. La protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de esta ley; y
- IV. Los derechos y las obligaciones de los comuneros conforme a la ley y el estatuto comunal".

una acción de restitución por despojo de tierras, disputas sobre la propiedad o un proceso de conversión de ejido a comunidad. Sin embargo, San Juan Tlacotenco no presentó pruebas de que su solicitud se relacionara con alguna de estas situaciones. Además, los peritos confirmaron que las tierras reclamadas estaban ocupadas por la comunidad de Tepoztlán y que no había terrenos libres para asignar a San Juan Tlacotenco; iii) negó que San Juan Tlacotenco tuviera derecho a la libre determinación y autonomía, establecido en el artículo 2 constitucional. Argumentó que la elección de autoridades y la organización interna de ejidos no forman parte del derecho a la libre determinación. Preciso que esas actividades están reguladas por la Ley Agraria, no por los derechos de autodeterminación; iv) el artículo 9 constitucional, que garantiza la libertad de asociación, no establece el derecho a formar una nueva entidad jurídica. En este caso, el poblado de Tepoztlán ya era propietario de las tierras en disputa, de acuerdo con la resolución presidencial de 1929.

Contra la resolución, San Juan Tlacotenco promovió un amparo directo. Argumentó que i) la resolución vulneró su autonomía como comunidad indígena; ii) la resolución vulneró su derecho a la propiedad agraria porque el tribunal interpretó el artículo 27 constitucional sin considerar las particularidades de las comunidades indígenas; iii) cuestionó la constitucionalidad de los artículos 98 y 99 de la Ley Agraria porque obligan a las comunidades indígenas a mantenerse asimiladas a otras, lo que viola el principio de igualdad y el derecho a la libre asociación. Esta imposición se asemeja a esclavitud y constituye un acto de discriminación. Sostuvo que esta medida trata de manera desigual a las comunidades indígenas porque no respeta su derecho a decidir libremente su estatus de asociación.

El tribunal colegiado i) rechazó el argumento relativo a la libre determinación porque este derecho está limitado por la necesidad de preservar la unidad nacional. Por lo tanto, el actor no tenía derecho a separarse como comunidad autónoma y debía permanecer en la comunidad agraria a la que pertenecía; ii) decidió que no hubo violación al derecho a la propiedad agraria de la comunidad. Afirmó que una resolución previa, que negó la solicitud de reconocimiento de bienes comunales del demandante, seguía vigente y que la nueva legislación no aplicaba al caso; iii) determinó que el artículo 98 de la Ley Agraria establece condiciones específicas para que un núcleo agrario sea reconocido como comunidad. En este caso, San Juan Tlacotenco no estaba en ninguna de las hipótesis requeridas. Además, desestimó el argumento de esclavitud. Explicó que la decisión de no reconocer la propiedad de las tierras reclamadas se basó en la resolución presidencial de 1929. Por lo tanto, el fallo no viola el principio de igualdad o un acto de discriminación.

Contra la resolución, el actor interpuso un recurso de revisión, que fue admitido por la Suprema Corte. El poblado argumentó que la decisión del tribunal colegiado permitía que una comunidad indígena fuera asimilada a otra en contra de su voluntad, por lo que perpetuaba una forma de esclavitud o explotación. Además, sostuvo que es crucial distinguir entre las "comunidades de hecho", que se constituyen sin un procedimiento formal, y las "comunidades de derecho", que han sido formalmente reconocidas. La Ley Agraria no reconoce a las comunidades de hecho, lo que contradice al artículo 27 constitucional que las reconoce sin necesidad de procedimientos formales. Además, también vulnera el artículo 2 constitucional, que permite que las comunidades se reconozcan a sí mismas, algo que la Ley Agraria tampoco contempla.

Problema jurídico planteado

¿Tienen los pueblos indígenas, como parte de su derecho a la libre determinación y autonomía, la potestad de poseer y decidir qué hacer con las tierras que han ocupado por mucho tiempo?

Criterio de la Suprema Corte

La libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no es absoluta. No pueden utilizar este derecho para desconocer resoluciones judiciales previas, como el reconocimiento de la propiedad de Tepoztlán en 1929. Este derecho debe ejercerse dentro de los límites establecidos por los artículos 2o. y 27 constitucionales, que disponen que, en estos casos, operan los derechos a la determinación y autonomía de los pueblos indígenas, los de propiedad agraria y la ley reglamentaria.

Justificación del criterio

"En principio, la norma constitucional prevé la composición pluricultural que tiene la Nación, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y comunidades que los integran, cuyo reconocimiento se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas" (pág. 72).

"Además reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación que ejercerán en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional; **donde la conciencia de su identidad indígena es criterio fundamental para determinar la aplicación de las disposiciones respectivas**" (pág. 73).

"Esto es, constitucional y convencionalmente se encuentra reconocido el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, que deberán ejercer en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional; sin embargo, ese derecho no absoluto pues está acotado por el marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional, con la garantía, entre otras, de que podrán acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas constitucional y legalmente, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad; al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas; y que podrán elegir representante ante el ayuntamiento" (págs. 75-76).

"Ahora, este derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas no puede tener el efecto que pretende la parte quejosa de desconocer la calidad de la cosa juzgada, para que ahora sus pretensiones se resuelvan conforme a lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución Federal, dado que la institución de la cosa juzgada y su efectividad no se encuentra sujeta a la existencia de reformas a la legislación a partir de la cual se emitió la sentencia correspondiente, ni aún las de carácter constitucional" (pág. 76).

"De manera que el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, no puede ser entendido como la oportunidad para desconocer lo ya resuelto en un juicio agrario, como se pretende" (pág. 77).

"Por otra parte, dado que el reconocimiento del territorio y el uso y disfrute de los recursos naturales se debe hacer en el marco constitucional que exige el respeto a derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, no existe jurídicamente posibilidad alguna de que el Poblado Indígena de San Juan Tlacotenco, Municipio de Tepoztlán, Morelos, obtenga el reconocimiento sobre la titularidad de la extensión de tierra que acude a defender, porque ha quedado precisado en párrafos precedentes, que

mediante resolución de veintiuno de noviembre de dos mil dos, del expediente 219/96 del índice del Tribunal Agrario responsable, **quedó resuelto que a través de la resolución presidencial emitida el catorce de noviembre de mil novecientos veintinueve, se restituyó al poblado de Tepoztlán, la superficie de 2,100-00-00 hectáreas y se le reconoció como de su propiedad la extensión que resultó tener la superficie aproximada de 23,800-00-00 hectáreas**, aunado al plano definitivo en el que se marcó que la superficie reconocida es de 20,931-80-11.80 hectáreas, el acta de ejecución de veintiséis de diciembre de mil novecientos veintinueve, el acta de deslinde y el acta aclaratoria de posesión y deslinde, ambas de veinticuatro de mayo de mil novecientos treinta y tres; aunado lo anterior al hecho de que **en la resolución presidencial en comento, el núcleo agrario de Tepoztlán adquirió personalidad jurídica para estar en posibilidad de defender la propiedad de sus tierras, pues incluso en la misma se señala que debe tenerse como título para acreditar los derechos de esa comunidad sobre la tierra que posee, la cual es definitiva y firme"** (págs. 77-78).

"Entonces, el derecho sobre la propiedad de la tierra de los pueblos y comunidades indígenas encuentra su origen en el artículo 27 de la Norma Fundamental, que también es expreso en instituir que **será la ley reglamentaria la encargada de establecer los lineamientos a través de los cuales se ejercerá**, concretamente el derecho de los comuneros sobre la tierra y el de cada ejidatario sobre su parcela, así como los términos en que se hará la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población" (págs. 81-82).

"Corolario de lo anterior, es el artículo 27 de la Norma Fundamental donde se reconoce el derecho de propiedad sobre la tierra y establece las bases mínimas que lo regulan, al disponer que su ejercicio será en términos de la propia Constitución y de la ley reglamentaria" (pág. 82).

"Y el artículo 2 constitucional establece cómo se va a ejercer esa propiedad, porque en ejercicio de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas prevé el derecho a conservar y mejorar su hábitat, preservar la integridad de las tierras y acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan; lo que se traduce en el derecho a tener y usar las tierras en mejores condiciones, siempre en los términos que establece la propia Constitución y la ley especial" (pág. 82).

"De ahí que no es posible considerar, como lo pretende la parte recurrente, que el artículo 27 constitucional le otorga el derecho a tener tierras y en términos del artículo 2, puede decidir, como parte de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, sobre el destino de la superficie que dice poseer desde tiempos inmemorables" (pág. 82).

"Porque además de que no tiene los efectos pretendidos, el derecho a la libre determinación de los pueblos no es absoluto, su ejercicio se encuentra acotado por los lineamientos que establecen la Constitución, que es expresa en prever que será la ley reglamentaria la encargada de establecer los lineamientos a través de los cuales se ejercerá el derecho de los comuneros sobre la tierra y el de cada ejidatario sobre su parcela, así como los términos en que se hará la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población" (págs. 82-83).

Decisión

La Suprema Corte negó el amparo. Resolvió que la interpretación de los artículos 2o. y 27 constitucionales debe ser en el sentido de que el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no

puede utilizarse para desconocer la resolución presidencial de 1929, según la cual, las tierras reclamadas pertenecen a la comunidad de Tepoztlán.

4.2 El mejor derecho conservar un territorio

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 33/2020, 30 de junio de 2021³⁶

Hechos del caso

La Comunidad Indígena Choréachi, integrada por indígenas rarámuris, se localiza en la sierra Tarahumara, en el municipio de Guadalupe y Calvo, al sur del estado de Chihuahua. El lugar que habitan es su centro ceremonial, conformado por más de 40 rancherías.³⁷ El gobernador indígena y 29 miembros de la comunidad presentaron una demanda agraria contra la Delegación de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales de Chihuahua en la que pidieron la anulación de la autorización para el aprovechamiento forestal otorgada a otra comunidad llamada Coloradas de los Chávez.

La comunidad amplió su demanda. Solicitó, además, la nulidad de varias resoluciones presidenciales³⁸ sobre dotación, ampliación, reconocimiento y titulación de bienes comunales. Las resoluciones presidenciales se referían a tres poblados del municipio de Guadalupe y Calvo, Chihuahua, i) "Pino Gordo"; ii) "Las Coloradas o Coloradas de los Chávez"; y iii) "Tuaripa". La comunidad demandante afirmó que tenía derecho a los territorios que habitaba, pese a que las resoluciones presidenciales atacadas se los reconocieron a los otros tres poblados.

También argumentó que su comunidad: i) se constituyó desde tiempos ancestrales, antes de la creación de expedientes de dotación de tierras; ii) no tuvo la oportunidad de probar su conformación cuando se otorgaron los derechos sobre tierras a "Pino Gordo"; y iii) ha ocupado esos territorios desde tiempos antiguos. El Tribunal Unitario Agrario otorgó una medida precautoria³⁹ consistente en suspender el permiso de aprovechamiento forestal.

El Tribunal Agrario anuló el permiso de aprovechamiento forestal, pero rechazó las demás peticiones de la comunidad. Señaló, entre otras cosas, que i) había pobladores de la comunidad Choréachi que habitaban la superficie en disputa; ii) no se respetó su derecho de audiencia o consulta; iii) no se realizaron los estudios de manifestación de impacto ambiental requeridos para el permiso de aprovechamiento forestal; y iv) no podía resolver sobre la nulidad de las resoluciones presidenciales porque no era competente.

³⁶ Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán. Votación disponible en: «<https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=277422>».

³⁷ Conjunto de ranchos.

³⁸ Una resolución presidencial en materia agraria es un acto jurídico emitido por el Presidente de la República Mexicana o por una autoridad competente en nombre del Ejecutivo, a través de la cual se otorgan o reconocen derechos agrarios, como la restitución, ampliación o dotación de tierras y aguas a ejidos o comunidades agrarias. Este tipo de resolución tiene como objetivo garantizar los derechos de los campesinos y de las comunidades agrarias sobre los recursos de la tierra.

³⁹ Una medida precautoria es una acción preventiva emitida por una autoridad judicial o administrativa con el objetivo de evitar posibles daños o perjuicios mientras se resuelve un conflicto principal.

Contra esa decisión, la demandante interpuso un recurso de revisión. El Tribunal Superior Agrario revocó la sentencia. Precisó, entre otras cosas, que del Tribunal Unitario i) tomó una decisión incongruente y contradictoria; ii) es competente para conocer de la nulidad de resoluciones presidenciales; iii) violó el derecho fundamental al acceso a una justicia completa porque no resolvió la disputa territorial que le plantearon.

El Tribunal Superior Agrario resumió su jurisdicción originaria para resolver la demanda promovida por la Comunidad Choréachi. Señaló, entre otras cosas, que i) antes de tramitar el juicio agrario, la demandante había promovido un amparo indirecto contra el permiso de aprovechamiento forestal y la Resolución Presidencial emitido a favor de la Comunidad de "Las Coloradas". Ese amparo fue sobreseído porque primero debían acudir al juicio agrario; ii) aunque la comunidad interpuso un recurso de revisión, el sobreseimiento fue confirmado por un Tribunal Colegiado; iii) se probó que había 48 rancherías o parajes,⁴⁰ que son parte de la Comunidad Choréachi y habitan la superficie en disputa; iv) parte del territorio poseído por la Comunidad Indígena Choréachi fue adjudicado a las comunidades "Ejido Pino Gordo", "Las Coloradas de los Chávez" y "Tuaripa". Esas comunidades tienen los documentos de titularidad; v) los pobladores de Choréachi, "Pino Gordo", "Tuaripa" y "Las Coloradas de los Chávez" son indígenas rarámuris, con organización propia, usos y costumbres. Originalmente, formaban un solo pueblo; vi) el derecho de posesión de las tierras de los pueblos indígenas está reconocido tanto en la Constitución, como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por lo tanto, el Tribunal Superior Agrario revocó la sentencia del Tribunal Unitario y resolvió que la posesión tradicional de los indígenas sobre sus territorios les daba derecho a exigirle al Estado el reconocimiento de propiedad y su registro. Sostuvo que la Comunidad Choréachi no fue parte en las acciones agrarias de dotación, ampliación, reconocimiento y titulación de bienes comunales, y, por eso, se violó su derecho de audiencia. El juez constitucional declaró la nulidad parcial de las Resoluciones Presidenciales respecto a la superficie poseída por la Comunidad Choréachi.

El "Ejido Pino Gordo" inició un juicio de amparo directo. Argumentó, entre otras cosas, que i) se violaron sus derechos a la propiedad, posesión y uso del ejido porque la sentencia del Tribunal Superior Agrario no respetó la legislación vigente al momento de constitución del ejido;⁴¹ ii) el Tribunal favoreció únicamente a la Comunidad Choréachi e ignoró los derechos de propiedad y posesión del "Ejido Pino Gordo"; iii) se violaron sus derechos a la igualdad, equidad y no discriminación porque no se protegieron los derechos del "Ejido Pino Gordo" sobre sus tierras y recursos ejidales; iv) las resoluciones presidenciales de dotación de tierras son inmodificables; v) si la resolución presidencial de dotación del ejido debió ser impugnada a través de un juicio de amparo y en un plazo de quince días a partir de su expedición, de acuerdo con la Ley de Amparo vigente en 1961; vi) una comunidad sin títulos de propiedad no puede pedir la nulidad de resoluciones de dotación; vii) el Tribunal Superior Agrario debió considerar que el poblado indígena de "Pino Gordo" obtuvo el reconocimiento del territorio mediante la dotación vía resolución presidencial y conforme a la legislación agraria.

⁴⁰ En el ámbito legal o agrario, paraje también puede referirse a una extensión de tierra o a una pequeña comunidad rural, especialmente en relación con la posesión de tierras por parte de comunidades indígenas o ejidos.

⁴¹ Un ejido es una organización de la tierra donde la propiedad sigue siendo comunitaria, pero el derecho de uso es individual, con una regulación específica por parte de la asamblea ejidal y las leyes.

El Tribunal Colegiado de Circuito le solicitó a la Suprema Corte ejercer su facultad de atracción para conocer del juicio de amparo.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Qué término tenía la comunidad indígena de Choréachi para impugnar la resolución de dotación de tierras y que legislación es aplicable para resolver el conflicto actual?
2. ¿Debe prevalecer el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas sobre los derechos adquiridos por terceros y las disposiciones constitucionales sobre la propiedad, la tenencia de la tierra y el uso de recursos naturales?
3. ¿Cómo debe resolverse un conflicto entre una comunidad indígena que posee ancestralmente un territorio y un ejido integrado por indígenas con derechos de propiedad reconocidos en una resolución presidencial?

Criterios de la Suprema Corte

1. La Comunidad Choréachi tenía 15 días para impugnar la resolución de dotación de tierras del poblado "Pino Gordo", emitida el 14 de noviembre de 1961. En consecuencia, el término para demandar esa resolución ante el Tribunal Agrario había prescrito. La única vía para cuestionar la resolución era el juicio de amparo, regulado entonces en la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal. Esto debido a que, según el Código Agrario de 1942, aplicable en ese momento, no era posible impugnar las resoluciones presidenciales de dotación.
2. El derecho a la libre determinación de los pueblos no es absoluto. Está limitado por la Constitución y debe respetar las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas constitucional y legalmente. También debe respetar los derechos de terceros o de otras comunidades al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan.
3. Para resolver un conflicto entre una comunidad indígena con posesión ancestral y un ejido de indígenas con derechos de propiedad reconocidos en una resolución presidencial se tienen que tomar en cuenta los siguientes elementos: i) ambos grupos están protegidos por la Constitución y los Tratados Internacionales; ii) el principio de libre determinación de los pueblos y el respeto a sus usos y costumbres también rige hacia el pasado; iii) debe preferirse el mejor derecho sobre la tierra; iv) debe resolverse de acuerdo con la legislación agraria aplicable en la época en que sucedieron los hechos. En conclusión, se debe resolver a favor de quien tenga el mejor derecho de posesión o propiedad sobre el territorio. En el caso concreto, los derechos de las comunidades titulares de las Resoluciones Presidenciales de dotación prevalecen porque durante los 38 años transcurridos estas comunidades generaron estos derechos porque tienen documentos de titularidad.

Justificación de los criterios

"Son esencialmente **fundados** los conceptos de violación formulados por el **Comisariado del Ejido Pino Gordo, municipio de Guadalupe y Calvo, Chihuahua**, y suficientes para conceder el amparo y protección de la Justicia Federal

Para establecer las razones en que se sustenta lo anterior es oportuno traer a cuenta que en el caso particular la controversia agraria se suscitó, principalmente, entre el reconocimiento que pretende la **Comunidad Indígena de hecho Choréachi**, también conocida como **Pino Gordo**, sobre el **derecho de posesión ancestral** que dice detentar respecto de una superficie que el Tribunal Superior Agrario determinó en 32,832-30-56.355 hectáreas, protegida constitucionalmente en el artículo 2 y convencionalmente en el Acuerdo 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Y el derecho de propiedad que sobre esas tierras acreditaron el **Ejido Pino Gordo**, así como a las **Comunidades Las Coloradas de los Chávez y Tuaripa**, integrados por etnias rarámuris y tepehuanos, ramas de los Indígenas Tarahumaras, otorgada por el Presidente de la República a través de las resoluciones derivadas del procedimiento previsto por la Constitución y leyes reglamentarias vigentes en la época" (párrs. 14-16).

"En el caso particular, la resolución presidencial de dotación de tierras al poblado **Pino Gordo, municipio de Guadalupe y Calvo, Chihuahua**, fue emitida el **catorce de noviembre de mil novecientos sesenta y uno**, publicada en el Diario Oficial el **veintidós siguiente**, por tanto, conforme a la ley vigente, **el plazo para acudir al juicio de amparo para reclamarla era el genérico de quince días**" (párr. 26).

"Entonces, al no haber reclamado a través del juicio de amparo la resolución de dotación de tierras dentro del término de quince días con que contaban para hacerlo, sino que fue hasta el **quince de marzo de dos mil siete cuando** esa comunidad de hecho **acudió** ante el Tribunal Agrario a demandar su nulidad, resulta evidente que **perdió el derecho a impugnar la resolución presidencial de catorce de noviembre de mil novecientos sesenta y uno**" (párr. 36).

"A partir de lo anterior resulta que si **las resoluciones presidenciales aquí cuestionadas** no fueron dictadas entre la fecha en que entraron en vigor las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y dos y aquella en que entraron en función los Tribunales Agrarios, **no resultaban impugnables a través de la vía ordinaria**, sino a través del juicio de amparo acorde a la regulación de la época de su emisión.

Sin embargo, dado que en autos obra la resolución emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, el dos de junio de dos mil seis en la cual confirmó el sobreseimiento decretado en el juicio de amparo interpuesto por la comunidad de hecho Choréachi (Pino Gordo), del Municipio Guadalupe y Calvo, Chihuahua, entre otros actos, contra la resolución presidencial de cinco de agosto de mil novecientos sesenta y nueve, relativa al reconocimiento y titulación de bienes comunales del poblado Las Coloradas, del mismo municipio; pues estimó que se debió agotar el principio de definitividad; sentencia que constituye una resolución terminal y su contenido no puede desconocerse en cualquier otro juicio o instancia; de ahí que, sin hacer mayor pronunciamiento al respecto, y a efecto de no causar violaciones en los derechos humanos de la comunidad actora en el juicio agrario, se atenderá el estudio correspondiente" (párrs. 45-46).

"Entonces, como en el presente asunto las partes en conflicto acuden a defender un bien jurídico que se encuentra regulado de manera especial, pues se trata de indígenas del Estado de Chihuahua, quienes afirman tener un mejor derecho sobre el territorio en conflicto, mientras la **Comunidad Indígena de hecho Choréachi**, también conocido como **Pino Gordo**, reclama le sea reconocido el **derecho de posesión que**

ejerce desde tiempos ancestrales sobre una superficie aproximada de 29,912 hectáreas, protegida constitucionalmente en el artículo 2 y convencionalmente en el Acuerdo 169 de la OIT. El **Ejido Pino Gordo** y las **Comunidades Coloradas de los Chávez y Tuaripa**, defienden el **derecho de propiedad** que les fue **reconocido por las autoridades agrarias a través de los procedimientos previstos por la Constitución y leyes reglamentarias vigentes en la época de su creación**" (párrs. 52).

"Para dar solución al conflicto es necesario atender, por una parte, la evolución que han tenido los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, tanto a nivel nacional como en el ámbito internacional; y por otra, la regulación existente en la época en que se emitieron las resoluciones presidenciales cuya nulidad se pretende" (párr. 55).

"El reconocimiento a nivel constitucional sobre la composición pluricultural de la Nación Mexicana, sustentada en sus pueblos indígenas, se estableció por primera vez en el artículo 4, mediante reforma publicada el veintiocho de enero de mil novecientos noventa y dos" (párr. 57).

"En lo que aquí interesa, es oportuno atender que en la Ley Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y dos, en el párrafo segundo del artículo 16464, se prevé de manera expresa que en los juicios donde se involucran tierras de los grupos indígenas, los tribunales deben considerar las costumbres y usos de cada grupo, **mientras no contravinieran lo dispuesto por la ley ni se afectaran derechos de terceros**; es decir, **se trata del esbozo de la protección al derecho a la tierra, acotado por la protección de otro derecho preexistente**" (párr. 60).

"Ante la realidad social por la que atravesaba el país y la necesidad de mayor reconocimiento en materia de los derechos indígenas, tuvo lugar la reforma constitucional de **catorce de agosto de dos mil uno**, tomando como base el Convenio 169 acabado de citar, reflejada en el actual **artículo 2, apartado A, de la Constitución Federal**" (párr. 62).

"La norma constitucional prevé la composición pluricultural que tiene la Nación, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y comunidades que los integran, cuyo reconocimiento se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas.

Además, reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación que ejercerán en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional; **donde la conciencia de su identidad indígena es criterio fundamental para determinar la aplicación de las disposiciones respectivas.**

Y se divide en dos apartados, el primero que resulta relevante para el presente estudio, identificado como **A**, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

- Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos.
- Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las

mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad;

- Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.
- Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en la Constitución.
- **Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la propia Constitución y leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de la Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de la ley.**
- Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.
- Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado" (párrs. 63-65).

"Incluso la norma fundamental estatal reitera que las tierras pertenecientes a los pueblos indígenas son inalienables e imprescriptibles, sujetas a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra, establecidas en la Constitución Federal y en las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad. El uso o disfrute de las tierras o aguas que ocupen o habiten los pueblos indígenas se ajustarán a lo que disponga la ley, observando en principio y en todo momento los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas.

Define al territorio como el hábitat local, translocal y regional geográfico, tradicional, histórico y natural delimitado por ellos, en el cual reproducen sus formas de organización social, sistemas normativos internos, lengua y cosmovisión.

Y considera a la comunidad indígena como el grupo de personas pertenecientes a un pueblo indígena que integran una unidad cultural con identidad propia, desarrollan sus formas de organización territorial y sus sistemas normativos internos, y mediante la cual ejercen sus derechos. La comunidad indígena tiene la calidad de sujeto de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios" (párrs. 68-70).

"En este contexto, resulta que constitucional y convencionalmente se encuentra reconocido **el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, que deberán ejercer en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional;** sin embargo, ese derecho no es absoluto pues está acotado por el marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional, con la garantía, entre otras, de que podrán acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas constitucional y legalmente, así como a los derechos adquiridos por terceros

o por integrantes de la comunidad; al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas; y que podrán elegir representante ante el ayuntamiento" (párr. 73).

"De ahí que resulte oportuno remitirnos a la **fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, donde se prevé que la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponden a la Nación, la cual tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares para constituir la propiedad privada" (párr. 75).

"Entonces, el **derecho sobre la propiedad de la tierra de los pueblos y comunidades indígenas encuentra su origen en el artículo 27 de la Norma Fundamental**, que también es expreso en instituir que **será la ley reglamentaria la encargada de establecer los lineamientos a través de los cuales se ejercerá, concretamente el derecho de los comuneros sobre la tierra** y el de cada ejidatario sobre su parcela, así como los términos en que se hará la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población" (párr. 76).

"Aunado a ello, también ha sostenido que **el principio de libre determinación de los pueblos indígenas y el respeto a sus usos y costumbres rigen hacia el pasado**, pues al estar consagrado en el artículo 2 de la Norma Fundamental, forma parte de la unidad constitucional como un dispositivo coherente y homogéneo cuyas modificaciones no afectan su identidad y posibilitan la aplicación a actos que ocurrieron en el pasado" (párr. 79).

"Ahora, **en el marco del derecho internacional**, es necesario acudir a la **jurisprudencia sostenida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos**, que se ha convertido en un referente en la defensa del derecho a la tierra, al territorio y a sus recursos naturales, reflejado en las sentencias emitidas, que han ido conformando esa jurisprudencia; como ejemplo, al resolver el Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua" (párr. 80).

"En el caso de la Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros contra Honduras, resuelto mediante sentencia de ocho de octubre de dos mil quince (Fondo, Reparaciones y Costas), la Corte Interamericana de Derechos Humanos hizo remembranza de su jurisprudencia en materia del derecho a la propiedad comunal, en el sentido que el artículo 21 de la Convención Americana protege la estrecha vinculación que los pueblos indígenas guardan con sus tierras, así como con los recursos naturales de las mismas y los elementos incorporales que se desprendan de ellos. Entre los pueblos indígenas y tribales existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad; reiteró que tales nociones del dominio y de la posesión sobre las tierras no necesariamente corresponden a la concepción clásica de propiedad, pero merecen igual protección; que desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección de tal disposición a estos colectivos" (párr. 83).

"[L]a Corte ha instituido que el deber de los Estados de adoptar medidas para asegurar a los pueblos indígenas su derecho a la propiedad implica necesariamente, en atención al principio de seguridad jurídica,

que el Estado debe delimitar, demarcar y titular los territorios de las comunidades indígenas y tribales; resultando necesario materializar los derechos territoriales de los pueblos indígenas a través de la adopción de las medidas legislativas y administrativas para crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación, que reconozca tales derechos en la práctica, a través del otorgamiento de un título de propiedad formal, u otra forma similar de reconocimiento estatal, que otorgue seguridad jurídica a la tenencia indígena de la tierra frente a la acción de terceros o de los agentes del propio Estado, ya que un reconocimiento meramente abstracto o jurídico de las tierras, territorios o recursos indígenas carece prácticamente de sentido si no se establece, delimita y demarca físicamente la propiedad" (párr. 85).

"El derecho sobre propiedad de la tierra de los pueblos y comunidades indígenas encuentra su origen en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es expreso al señalar que será la ley reglamentaria la encargada de establecer los lineamientos a través de los cuales se ejercerá, concretamente el derecho de los comuneros sobre la tierra y el de cada ejidatario sobre su parcela, así como los términos en que se hará la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población; desde luego, en el marco de respeto a derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad" (párr. 88).

"Conforme a la jurisprudencia sostenida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la interpretación al artículo 21 de la Convención Americana, a la luz de las normas del Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como los derechos reconocidos por los Estados en sus leyes internas o en otros instrumentos y decisiones internacionales, conforman un corpus iuris que define las obligaciones de los Estados Partes de la Convención Americana, en relación con la protección de los derechos de propiedad indígena; se refleja en los puntos siguientes:

- A. La posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado;
- B. La posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro;
- C. Los miembros de los pueblos indígenas que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen el derecho de propiedad sobre las mismas, aún a falta de título legal, salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe;
- D. El Estado debe delimitar, demarcar y otorgar título colectivo de las tierras a los miembros de las comunidades indígenas; y
- E. Los miembros de los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras, y éstas han sido trasladadas legítimamente a terceros inocentes, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad. Consecuentemente, la posesión no es un requisito que condicione la existencia del derecho a la recuperación de las tierras indígenas" (párr. 91).

"En este contexto, para resolver sobre el mejor derecho a conservar el territorio, cuando se encuentra en conflicto la posesión ancestral que dice tener una comunidad indígena de hecho, y la titularidad obtenida

por una comunidad o ejido, también integrado por indígenas, adquirida a través del reconocimiento que da la resolución presidencial ejecutada con una temporalidad de más de cincuenta años atrás; no se puede atender sólo a la calidad de una de las partes, más bien debe ser el resultado de la ponderación de los derechos que cada una presenta lo que sustente tal decisión.

Es decir, para dilucidar si asiste el derecho a la **comunidad de hecho Choréachi** a que se le titulen las tierras que dice poseer desde tiempo inmemorable, las cuales fueron otorgadas al Ejido **Pino Gordo** y a las comunidades **Tuaripa** y **Las Coloradas de los Chávez**, todos del municipio de Guadalupe y Calvo, Chihuahua, integrados por indígenas rarámuris, mediante resoluciones presidenciales ejecutadas hace más de cincuenta años; es necesario partir del contexto legal, vigente y aplicable en la época en que esos hechos acontecieron, teniendo como objetivo la mejor solución para las partes y evitando ocasionar consecuencias irreparables" (párr. 95).

"Del contexto normativo en cuestión se obtiene que, para dar trámite a los procedimientos de restitución y dotación o ampliación de tierras, así como el de titulación y reconocimiento de bienes comunales, bastaba la presentación de la solicitud ante el Gobierno local en cuya jurisdicción se encontraba el núcleo de población interesado, donde simplemente se expresara la intención de promoverlo; o bien, que de oficio se dictara acuerdo de iniciación. Y sería la **publicación de esa solicitud** o **del acuerdo de iniciación** del expediente que se tramitara de oficio, la que **surtiría efectos de notificación**, para que todos los presuntos afectados, pudieren ocurrir ante el Departamento Agrario, para rendir pruebas y presentar alegatos" (párr. 106).

"En el caso que se analiza, el Tribunal Superior Agrario sostiene, que ante la **situación de hecho** que guarda la **Comunidad Indígena Choréachi** respecto de la superficie que poseen (**32,832-30-56.355** hectáreas conforme al dictamen del perito tercero en discordia) y teniendo en cuenta que no formó parte dentro de las respectivas acciones agrarias cuya nulidad demandó, en franca vulneración al derecho de audiencia como elemento integrante del debido proceso, **declaró la nulidad parcial de las Resoluciones Presidenciales**" (párr. 108).

"Razonamiento que no es compartido por esta Segunda Sala, en principio porque si bien, no existe evidencia de que a la comunidad de hecho Choréachi se le hubiese llamado a los procedimientos administrativos de que se trata, tampoco se encuentran datos que indiquen que así debió ser; es decir, **no se advierten elementos que lleven a sostener que ante la existencia** de la comunidad de hecho y por haber **acreditado la posesión de los terrenos** materia de la ampliación y de los procedimientos de confirmación y titulación de tierra, sobre los que versan **las resoluciones presidenciales combatidas** (en aquella porción que le fue reconocida), resultaba necesario darle la oportunidad de ser oída en defensa de la posesión que ostentaba, en ejercicio de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal; resultando indispensable que esto sucediera a partir de la posesión que en ese momento ejercieron sobre el territorio en conflicto" (párr. 108).

"De los criterios reproducidos se obtiene que para hacer exigible el respeto a la garantía de audiencia, es requisito indispensable acreditar la posesión sobre el terreno que se defiende, circunstancia que debe

acotarse precisamente a la época en que se emitió la resolución considerada transgresora del derecho en cuestión.

En el caso a estudio quedó evidenciado que las comunidades y el ejido en conflicto han existido desde tiempos inmemoriales y detentado la posesión de la tierra, autodeterminándose como indígenas de la sierra Tarahumara, localizados al sur del estado de Chihuahua, en el municipio de Guadalupe y Calvo, lo que significa que han vivido compartiendo el mismo territorio.

Incluso la actora en el juicio agrario ha señalado que las diferencias que van surgiendo a lo largo del tiempo respecto de los ranchos o rancherías con las que se conforma Choréachi, resultan comprensibles porque **a lo largo de los años se van generando nuevos asentamientos conforme las personas van creciendo y teniendo necesidades y derechos.**

Además, de las constancias que integran el sumario se obtiene que en el Municipio de Guadalupe y Calvo, Chihuahua, existe una problemática de tipo agraria que enfrentan desde hace varias décadas los pobladores indígenas, derivado por una parte, de la omisión de las autoridades al no haberles reconocido derecho alguno dentro del proceso de creación del Ejido Pino Gordo y la Comunidad Las Coloradas de los Chávez" (párrs. 111-114).

"Lo relevante para el caso en estudio, resulta ser que de los nombres que suscribieron las demandas que dieron origen a ese juicio agrario y los que acudieron al juicio agrario del que deriva el presente amparo, aproximadamente setenta y nueve coinciden; además, dentro de los hechos en que fundaron su pretensión señalaron ser originarios de Pino Gordo y vivir como comunidad indígena con costumbres y tradiciones propias, a la que la autoridad agraria le otorgó la categoría de ejido mediante las resoluciones presidenciales cuya nulidad solicitaron, indicando que pertenecen a la comunidad Choréachi" (párr. 116).

"Esto es, ha sido criterio establecido por la mayoría de esta Segunda Sala que, al ejercer la posesión y la propiedad sobre la tierra, los ejidos y las comunidades indígenas se encuentran sujetas al cumplimiento de las disposiciones agrarias aplicables" (párr. 126).

"Sin dejar de considerar que la disputa en comento ha generado una problemática social que ha escalado instancias internacionales e incluso ha ameritado que tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitan determinaciones (medidas cautelares y provisionales, respectivamente) en las que se ha destacado la gravedad de la situación que prevalece entre las comunidades que aquí se encuentran en conflicto; sin embargo, no será en la presente vía donde se aborde esa problemática" (párr. 128).

Decisión

La Suprema Corte concedió el amparo. En consecuencia, ordenó dejar sin efectos la sentencia del Tribunal Superior Agrario y que, en su lugar, emitiera una nueva considerando el derecho de posesión y propiedad de los pueblos y comunidades indígenas. Por lo tanto, en la nueva sentencia debía resolver que la comunidad Choréachi perdió el derecho a impugnar la resolución presidencial de dotación de tierra.

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 410/2015, 4 de noviembre de 2015⁴²

Razones similares en AR 198/2015, AR 500/2015, AI 123/2020, AI 285/2020, AI 109/2021 y AR 500/2015

Hechos del caso

En 2005, se publicó la **Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM)**. Según la ley, para que los organismos genéticamente modificados puedan ser comercializados se debe contar con un permiso emitido por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) o la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Además, la SEMARNAT debe emitir un dictamen de bioseguridad que evalúe los riesgos que los organismos genéticamente modificados podrían provocar al medio ambiente.

En 2012, la empresa Monsanto presentó una solicitud para liberar soya genéticamente modificada en áreas específicas de la Península de Yucatán, Huasteca Potosina y Chiapas. La SAGARPA recibió la solicitud y la remitió a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la SEMARNAT para que emitiera el dictamen requerido, así como a Dirección General de Sanidad Vegetal (DGSV) de la misma Secretaría, para su evaluación. Finalmente, SAGARPA otorgó el permiso a Monsanto para liberar soya modificada.

Dos representantes de una comunidad maya, en su carácter de comisarios municipales y autoridades indígenas de las comisarías mayas, pertenecientes a un municipio del estado de Campeche, promovieron un juicio de amparo directo. Cuestionaron la expedición del dictamen y el permiso dado a Monsanto para la liberación en sus territorios de soya genéticamente modificada. Señalaron que este permiso afectaría negativamente a sus comunidades. Además, expresaron que la liberación de soya genéticamente modificada vulnera los derechos a un medio ambiente sano, al trabajo y a la consulta previa e informada de los pueblos indígenas. Demandaron, por la expedición del permiso, a (i) la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), (ii) al Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), y (iii) a la Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera (DGIAAP) y (iv) a la Dirección General de Sanidad Vegetal (DGSV). Además, demandaron a (v) la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), (vi) la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental (SGPA) y (vii) la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) la expedición del dictamen.

El juez constitucional, por una parte, sobreseyó el juicio de amparo respecto de DGSV, SEMARNAT y SGPA. Por otra parte, concedió el amparo contra SAGARPA, SENASICA, DGIAAP y DGIRA. Contra esa resolución, la DGSV y la DGIAAP interpusieron un recurso de revisión.

Argumentaron que los demandantes no tenían legitimación procesal para promover el amparo directo. Alegaron que el juez constitucional sólo enumeró algunos documentos que consideró suficientes para acreditar

⁴² Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

un posible daño, sin explicar detalladamente porqué son suficientes. Los recurrentes reconocieron que los derechos económicos, laborales o ambientales de los demandantes podrían verse afectados con la liberación o el cultivo de soya genéticamente modificada, especialmente respecto de las abejas. Pero sostuvieron que los actores no presentaron dictámenes periciales, ni estudios científicos que demostraran que la presencia de polen genéticamente modificado en la producción de miel dañaba la salud o el medio ambiente.

A solicitud del Tribunal Colegiado, la Suprema Corte atrajo el caso.

Problema jurídico planteado

¿Vulnera la falta de consulta a las comunidades indígenas sobre la liberación de organismos genéticamente modificados en sus territorios el derecho a la consulta previa y a la libre determinación?

Criterio de la Suprema Corte

La liberación de organismos genéticamente modificados en comunidades indígenas, sin consultar previamente a sus habitantes, vulnera tanto el derecho a la consulta, como a la libre determinación. La omisión de este proceso impide la participación de las comunidades en decisiones que les afectan, lo que viola de manera directa otros derechos fundamentales, como la integridad cultural, la igualdad y el acceso a la información. Por lo tanto, no llevar a cabo la consulta en estos casos afecta gravemente la autonomía de las comunidades y su capacidad de decidir sobre su entorno y futuro.

Justificación del criterio

"[L]a **Corte Interamericana de Derechos Humanos** ha establecido que las comunidades deben ser consultadas en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos **significativos** sobre su entorno" (pág. 54).

"[E]l ordenamiento jurídico mexicano ha reconocido tal parámetro al establecer que la **Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas**, autoridad competente en materia de consulta a las comunidades indígenas —como más adelante se expondrá—, debe consultarlas cuando se promuevan proyectos que puedan impactar **significativamente** en sus condiciones de vida y entorno" (pág. 55).

"[E]sta Segunda Sala advierte en el caso concreto evidencia suficiente para considerar que la siembra de soya genéticamente modificada resistente al herbicida denominado glifosato, deba ser considerado como un proyecto de **impacto significativo**, debido a la *potencial afectación* que pueden resentir las comunidades indígenas involucradas" (pág. 55) (énfasis en el original).

"[E]sta Sala concluye **que la actividad objeto del acto impugnado podría tener impactos significativos en la vida y entorno de las comunidades indígenas**" (pág. 62).

"[L]as autoridades responsables **tenían la obligación de garantizar el derecho de consulta a las comunidades** que podrían resultar afectadas, en tanto la liberación de soya genéticamente modificada **podría causar un impacto significativo** en los integrantes de las comunidades indígenas ubicadas cerca a las áreas de liberación" (pág. 62).

"[C]onsiderando que el derecho a la consulta es una prerrogativa fundamental de los pueblos y comunidades indígenas, que a su vez constituye un mecanismo de garantía para el ejercicio de otros derechos; esta Segunda Sala advierte que la omisión de las autoridades de llevar a cabo los procesos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, en aquellos casos en que exista la posibilidad de que las decisiones tomadas los afecten, constituya una violación directa al ejercicio de otros derechos como la integridad cultural, en tanto que no se consideran sus usos y costumbres; el derecho a la igualdad, al no tomar en cuenta su especial situación de vulnerabilidad; el derecho a la información, al no otorgarles los estudios y datos proporcionados por las partes interesadas necesarios para la toma de decisiones durante los procesos de consulta; el derecho a la libre determinación, al no permitir su participación en decisiones que pueden afectarles; y como consecuencia, a sus prácticas y actividades históricas, los cuales deben ser analizados en cada caso concreto" (pág. 66).

"[L]a **Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas** es la autoridad competente para llevar a cabo la consulta a las comunidades involucradas respecto a aquellos proyectos implementados por la Administración Pública Federal y las entidades federativas —en aquellos casos en que sea procedente— que puedan causarles un **impacto significativo**" (pág. 67).

"[E]n aquellos casos en que existan proyectos de liberación de algún organismo genéticamente modificado, que pueda causar un **impacto significativo** sobre comunidades indígenas —**como ocurre en el caso concreto**—, la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados en colaboración con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, deben llevar a cabo la consulta a las comunidades involucradas en los términos anteriormente señalados" (pág. 68).

"[L]as autoridades responsables **no respetaron el derecho de consulta de los quejosos** al emitir el permiso para la liberación de soya genéticamente modificada resistente al **glifosato** en fase comercial sin verificar que se les hubiera consultado" (pág. 69).

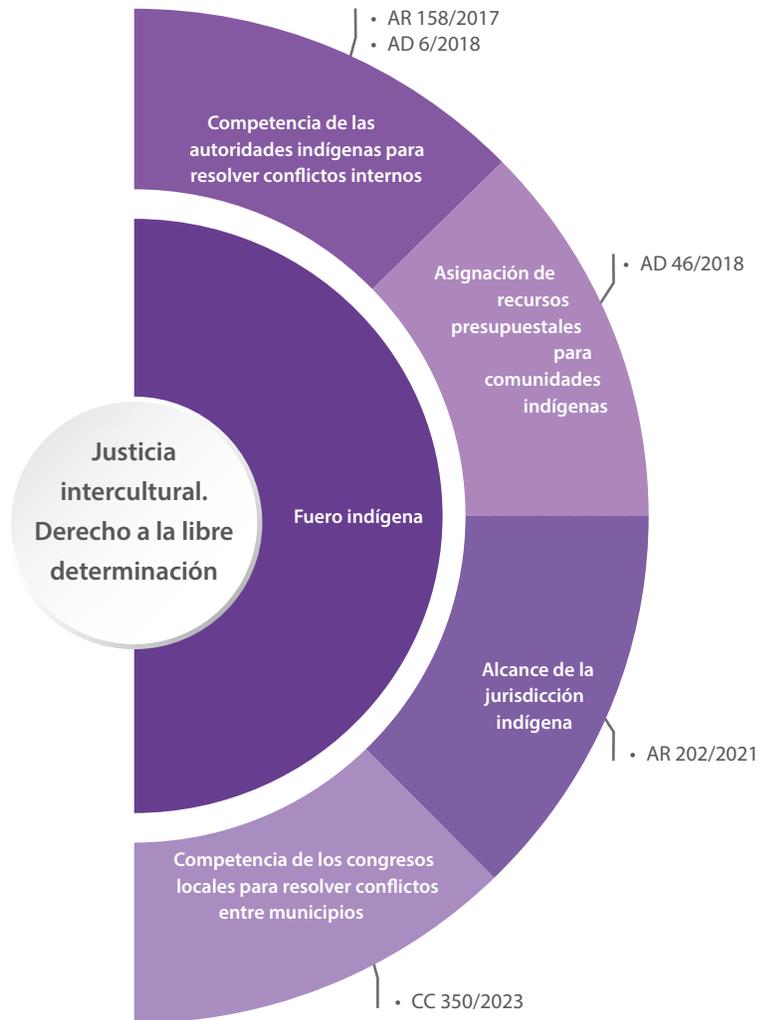
"[L]a **violación de este derecho fundamental genera una afectación en la esfera jurídica de los quejosos**, al negarles su derecho a participar activamente en la toma de decisiones estatales, cuando el acto impugnado podía causar un **impacto significativo**" (pág. 69).

"[E]ste Alto Tribunal observa que los quejosos cuentan con **interés jurídico** para promover el juicio de amparo que dio origen al presente recurso, al haber acreditado que se violó su derecho a la consulta, y que por lo tanto, se les generó un daño real, actual e inmediato en su esfera jurídica" (pág. 69).

Decisión

La Suprema Corte concedió el amparo y resolvió que se vulneró el derecho a la consulta. Sostuvo que la liberación comercial de soya genéticamente modificada puede tener impactos significativos en la vida y el entorno de las comunidades indígenas, lo que obliga a las autoridades a garantizar los derechos de la comunidad. Le ordenó a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y a la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados llevar a cabo la consulta correspondiente.

5. Fuero indígena



5. Fuero indígena

5.1 Competencia de las autoridades indígenas para resolver conflictos internos

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 158/2017, 23 de agosto de 2017⁴³

Hechos del caso

Una comunidad indígena en el estado de Oaxaca les solicitó a los repartidores de una empresa cervecera que aportaran cerveza para la fiesta anual comunitaria. La empresa se negó a entregar las bebidas alcohólicas y, en consecuencia, la comunidad prohibió la entrada de los camiones de la empresa. Debido a la prohibición, la empresa promovió una demanda contra el presidente municipal y el síndico de la comunidad.

Dos años después, los pobladores de la comunidad indígena celebraron una asamblea general. En la asamblea se acordó prohibir la distribución y venta de bebidas embriagantes en la comunidad. También decidieron que el municipio no se haría responsable de los daños que sufrieran los vehículos repartidores de bebidas alcohólicas, sus conductores y empleados. Mediante oficio, se le informó a la empresa cervecera que no podría vender ni distribuir sus productos en el municipio en el que está la comunidad indígena.

Contra esa resolución, la empresa promovió un juicio de amparo indirecto. Alegó que tanto la asamblea general de ciudadanos y ciudadanas del municipio, como las resoluciones de la asamblea son inconstitucionales porque los usos y costumbres no son derechos absolutos y deben respetar los mandatos de la Carta Fundamental. El juzgado de distrito negó el amparo. Señaló, entre otras cosas, que i) el artículo 2o. de la Constitución les reconoce y garantiza a los pueblos y comunidades indígenas la facultad de decidir sus formas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como la libre determinación. Por lo tanto, pueden aplicar sus propias normas para regular y solucionar sus conflictos internos,

⁴³ Resuelto por unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Ministro que hizo suyo el asunto: Alberto Pérez Dayán.

siempre que respeten la Constitución, los Derechos Humanos y la dignidad e integridad de las mujeres; ii) la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca obliga al Estado a respetar los límites de los territorios de los pueblos; iii) la población del municipio forma parte de una comunidad zapoteca. Las autoridades municipales de este municipio son elegidas a través del régimen de usos y costumbres y la máxima autoridad del municipio es la asamblea, que está integrada por los ciudadanos y ciudadanas de la comunidad. En las asambleas se toman las decisiones sobre problemas específicos y se define la orientación de la comunidad; iv) el conflicto señalado por la actora es interno a la comunidad indígena y, por eso, la competencia para resolverlo es de la asamblea y v) las comunidades y pueblos indígenas pueden decidir cómo debe ser el consumo de bienes en la comunidad.

La demandante interpuso un recurso de revisión. Argumentó, entre otras cosas, que i) los usos y costumbres no son derechos absolutos y deben ajustarse a la Constitución; ii) el juez de distrito interpretó de forma incorrecta el artículo 2 constitucional; iii) la resolución de la Asamblea viola sus derechos a la libertad de comercio, a la libre circulación y al acceso a la justicia; iv) el juez de distrito aprobó el vandalismo de la comunidad indígena; y v) los usos y costumbres no son una causa justificada para violar derechos fundamentales

El tribunal colegiado ordenó remitir el asunto a la Suprema Corte para que resolviera los problemas de constitucionalidad planteados.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Están obligados los comercializadores de productos a donar los artículos que les pida la comunidad indígena por la que transitan si esa práctica hace parte de sus usos y costumbres y se basa en el principio de autodeterminación?
2. ¿El principio de autodeterminación autoriza a las comunidades indígenas para prohibir la venta de ciertos productos en su territorio?

Criterios de la Suprema Corte

1. Las empresas comerciales no están obligadas a donar sus productos a las comunidades indígenas. La venta y tránsito de bienes en la comunidad no genera deberes de este tipo, independientemente de si son parte de los usos y costumbres del grupo.
2. Los usos y costumbres que rigen a los pueblos y comunidades indígenas no pueden menoscabar los derechos fundamentales protegidos en la Constitución. La prohibición de venta y distribución de productos fundada en el principio de autodeterminación y en usos y costumbres indígenas viola los derechos a la libertad de comercio y de libre tránsito de las empresas comerciales. En consecuencia, en una comunidad indígena no se puede prohibir la actividad comercial a empresas que no forman parte y no están sometidas a sus sistemas normativos de la comunidad.

Justificación de los criterios

"La norma constitucional dispuso que serán las Constituciones y leyes locales las que establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad" (pág. 16).

"[S]on comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, que se hayan asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias, de acuerdo a sus usos y costumbres. El derecho de estos pueblos a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Asimismo, su reconocimiento se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas.

La Constitución Federal reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para que, entre otras cuestiones, apliquen sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos. Lo anterior, en sujeción a los principios generales de la propia Constitución, y respetando las garantías individuales, los derechos humanos, la dignidad e integridad de las mujeres.

Además, otorga la facultad al legislador local para que establezca las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad.

Por su parte, la Constitución del Estado de Oaxaca establece que las autoridades de los municipios y comunidades preservarán el tequio como expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas; asimismo, establece que la ley determinará las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio.

Finalmente, la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Oaxaca dispone que las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas procurarán y administrarán justicia aplicando sus sistemas normativos internos y sólo podrán ejercer jurisdicción tratándose de controversias en las cuales, ambas partes sean indígenas, ya sea que pertenezcan a un mismo pueblo o pueblos diferentes.

El **derecho a la libre autodeterminación** constituye la base del ejercicio de una serie de derechos especiales relacionados con los ámbitos de decisión política, económica, social, cultural y jurídica al interior de las comunidades que forman parte de los pueblos indígenas, los cuales, deberán ser respetados por el Estado Mexicano para garantizar las expresiones de su propia identidad, y deben ejercerse en el marco constitucional de **la autonomía** o autogobierno.

El reconocimiento de sus derechos y obligaciones como comunidades indígenas no les otorga soberanía alguna, tampoco permite generar la categoría de un Estado dentro de otro; es decir, este reconocimiento debe darse sin menoscabo a la soberanía nacional y siempre dentro del propio marco constitucional del Estado Mexicano" (págs. 22-24).

"En relación con el derecho a la autonomía que rige a los pueblos indígenas, es el apartado A, en sus fracciones I a la VIII, del artículo 2o. constitucional, el que establece sus límites y alcances. Sin embargo, el que nos interesa para este asunto es el previsto en la fracción II que, como ya se señaló, dispone lo relativo a la libertad que tienen las comunidades indígenas para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos y siempre con sujeción a los principios generales de la propia Constitución.

Ahora, como se adelantó, el Constituyente Permanente otorgó al legislador local facultad para que estableciera las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y

aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad; de ese modo, tratándose del Estado de Oaxaca se expidió la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca" (pág. 26).

"Por otra parte, como ya se dijo, el tequio es un trabajo comunal que se realiza por acuerdo o convocatoria de la asamblea o de la autoridad, en que se advierte la solidaridad de los vecinos para realizar trabajos que beneficien a la colectividad, como la construcción y mantenimiento de caminos, templos, escuelas y otras obras de beneficio común. El artículo 43 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca dispone que el tequio podrá ser considerado como pago de contribuciones municipales.

Mientras que el sistema de cargos es la organización de las autoridades en los municipios de acuerdo a sus usos y costumbres, los cuales pueden ser desde el de Juez de agua, un integrante de la banda musical o coordinador de escolta, fiscal de la iglesia, mayordomos, mayor de vara, presidentes de los comités de escuela, etc. Cargos que suelen darse a través de la asamblea correspondiente" (pág. 28).

"La libertad de comercio contenida en el artículo 5o. constitucional —que a su vez se refiere a la libertad de trabajo— es el derecho a través del cual el Estado garantiza que cualquier persona (física o moral) pueda ejercer cualquier actividad comercial, que se adecúe a sus necesidades de forma libre dentro del territorio nacional, siempre y cuando sea lícita.

La libertad de comercio no es ilimitada, tiene como restricción las determinaciones judiciales en los casos en que se ataquen derechos de terceros, como pueden ser las prácticas desleales en los términos que prevé el propio texto constitucional en su artículo 28 y las determinaciones gubernamentales, cuando se ofendan los derechos de la sociedad, cuyo fundamento es evitar un daño al público consumidor" (págs. 31-32).

"De modo que fuera de las restricciones que establece la propia Constitución en materia de comercio, no existe justificación alguna para que una persona moral que acredita dedicarse a una actividad lícita se vea limitada en la actividad comercial a la que se dedica, en la medida en que con ello no se afectan derechos de terceros ni se ofenden los derechos de la sociedad, ni tampoco existe una prohibición legal respecto de los bienes que comercializa.

Por otra parte, la libertad de tránsito, contenida en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un derecho humano fundamental por el cual toda persona tiene derecho a desplazarse dentro del país del cual es nacional y a salir de éste y a mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos; quedando subordinada esa libertad únicamente a las facultades de la autoridad judicial respecto de los casos de responsabilidad civil, penal y a las de la autoridad administrativa relativo a leyes sobre emigración, inmigración, salubridad y extranjeros perniciosos residentes en el país.

De este texto constitucional se desprenden dos libertades generales: la de tránsito, conocida como libertad de desplazamiento (libertad de entrar en la República, de salir de ella, de viajar por su territorio) la cual consiste en la libertad que tiene un individuo de moverse de un lugar a otro en el territorio nacional sin que para tal efecto se requiera de permiso. La segunda es la de residencia, que consiste en la posibilidad de entrar o salir del país sin que para tal efecto se requiera de permiso" (págs. 32-33).

"Por ello, detener la circulación de vehículos o personas vulnera el contenido del artículo 11 constitucional en la medida en que no permiten el libre desplazamiento por el territorio nacional, cuando la persona de ningún modo se encuentra en alguno de los supuestos de excepción a que se refiere la propia disposición constitucional.

En ese sentido, la detención o la prohibición de acceso a la comunidad indígena constituye un acto ilegal y arbitrario que no encuentra justificación constitucional alguna.

En tal virtud, la resolución emitida por el Ayuntamiento de *****⁴⁴, Oaxaca, que prohíbe a la empresa quejosa la venta y distribución de bebidas alcohólicas dentro de dicha comunidad es inconstitucional, ya que vulnera los derechos de libertad al comercio y de tránsito previstos en los artículos 5 y 11, respectivamente, de la Constitución Federal" (págs. 33-34).

"De modo que la empresa quejosa, al no formar parte de dicha comunidad indígena, ni ser participe de sus sistemas normativos internos, no puede condicionarse su actividad comercial al cumplimiento de tributos establecidos con base en sus usos y costumbres [...]" (pág. 34).

Decisión

La Suprema Corte modificó la sentencia recurrida y, en consecuencia, revocó la decisión del juez de distrito. Otorgó la protección constitucional a la empresa cervecera contra el oficio emitido por el municipio indígena con base en los usos y costumbres.

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 6/2018, 21 de noviembre de 2019⁴⁴

Hechos del caso⁴⁵

Juan pastoreaba su ganado de chivos en un paraje protegido de una comunidad indígena en Oaxaca. Los vecinos les informaron a las autoridades que el ganado de Juan estaba deteriorando el lugar. Las autoridades acudieron al lugar y encontraron al rebaño de Juan dañando el paraje. Por esas afectaciones, el Cabildo Municipal sancionó a Juan con una multa de \$2000 y le informó que, en caso de reincidir, presentarían una denuncia ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Juan pagó la multa y prometió no reincidir.

Días después, María, esposa de Juan, acudió al mismo paraje protegido para pastorear un rebaño de chivos. Los miembros del Comisariado de Bienes Comunales (CBC) encontraron a María. Los representantes comunales y María acordaron ir al ayuntamiento del municipio para solucionar el conflicto. En el ayuntamiento, María aceptó haber pastoreado un rebaño de chivos en el paraje protegido y haber agredido a los representantes comunales. En consecuencia, la autoridad le impuso a María una multa de \$2000, que ésta se negó a pagar y, además, insultó al síndico municipal. El Cabildo Municipal arrestó por 24 horas a María, con base en las normas de la comunidad a la que pertenecían.

⁴⁴ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

⁴⁵ La versión pública de la sentencia utiliza los nombres de "Juan" y "María" para narrar los hechos del caso.

Poco tiempo después, los vecinos de la comunidad informaron al CBC sobre la presencia del ganado de Juan en el paraje. Los miembros del CBC llegaron al paraje y encontraron al ganado de Juan destruyendo los árboles y la vegetación del lugar. Se lo comunicaron al Síndico Municipal, quien decidió arrear al rebaño hacía el corral del municipio. La Asamblea General de la Comunidad Indígena (AGCI) acordó citar a María y a Juan a una reunión para solicitarles que cumplieran con sus obligaciones en la población y sobre bienes comunales. También les advirtieron que, de no asistir a la reunión, los convocarían a una asamblea para vender el ganado resguardado por el municipio. María y Juan no asistieron a la asamblea señalada y, por eso, la autoridad comunal les impuso una sanción económica de más de \$200.000.

María denunció a diferentes autoridades del pueblo indígena ante el Ministerio Público. Acusó a esas autoridades de los delitos de privación ilegal de la libertad, allanamiento de morada, abuso de autoridad y abigeato.⁴⁶ Juan se adhirió a la denuncia como parte denunciante. Durante la etapa de investigación, las autoridades del pueblo indígena le solicitaron al Ministerio Público i) el cierre del caso y ii) declinar su competencia en favor de la comunidad. Señalaron que la resolución del conflicto le correspondía a la comunidad indígena, con base en su sistema normativo interno. El Ministerio Público rechazó la solicitud de las autoridades denunciadas y ordenó pasar el asunto a un juez de control para estudiar la responsabilidad penal de los denunciados. Las autoridades del pueblo indígena promovieron un juicio de derecho indígena en contra de María y Juan. La sala de justicia indígena i) resolvió que las autoridades del pueblo indígena ejercieron su libre determinación y autonomía para resolver el conflicto con María y Juan; ii) reconoció la validez del sistema normativo interno de la comunidad indígena y de las resoluciones del conflicto; iii) le ordenó al juez penal sobreseer el asunto iniciado por María y Juan porque ese conflicto era competencia indígena; iv) señaló que la AGCI debía considerar nuevamente las sanciones impuestas a María y Juan y buscar alternativas al pago y a la reparación del daño.

Contra esa resolución, Juan promovió un amparo directo. Alegó que i) la sala de justicia indígena no era competente para conocer del conflicto por razón de tiempo y materia. Señaló que, al quitarle el ganado de chivos, las autoridades del pueblo indígena violaron su derecho a la propiedad; ii) la sala de justicia indígena no debió validar la jurisdicción indígena porque las autoridades del pueblo violaron derechos fundamentales, entre estos, el de propiedad. Por eso, las autoridades penales debían conocer de ese conflicto; iii) el monto impuesto como sanción por las autoridades del pueblo indígena es desproporcionado. Señaló que esa sanción no respetó el principio de maximización de los derechos indígenas.

A su vez, las autoridades del pueblo indígena promovieron un amparo adhesivo.⁴⁷ Argumentaron que i) las comunidades indígenas de Oaxaca ejercen su jurisdicción en todos los asuntos internos; ii) las autoridades judiciales locales no reconocieron la jurisdicción indígena de esa comunidad; iii) el desacato al derecho indígena implica la pérdida de valores morales; iv) la comunidad indígena se dedica a la crianza de ganado de chivos. Por eso, los conflictos por daños causados por ganado son comunes en la comunidad y siempre se han resuelto conforme al derecho indígena; v) en su mayoría, las decisiones de las autoridades judiciales no toman en cuenta los derechos de los pueblos indígenas.

⁴⁶ Abigeato es el delito de robo o hurto de ganado.

⁴⁷ El amparo adhesivo es una figura en el derecho mexicano que permite a una parte en un juicio de amparo que ha ganado en una primera instancia, presentar un amparo adicional o "adhesivo" en caso de que la parte contraria interponga un recurso de revisión.

Las autoridades del pueblo indígena solicitaron a la Suprema Corte que ejerciera su facultad de atracción para resolver el asunto.

Problema jurídico planteado

¿Respetó la decisión de la sala de justicia indígena de sobreseer el proceso penal por ser de competencia indígena el principio de maximización de la autonomía de las comunidades indígenas y la libre determinación?

Criterio de la Suprema Corte

La decisión de la sala de justicia indígena de ordenar el sobreseimiento del proceso penal porque el conflicto es competencia indígena respetó el principio de maximización de la autonomía de las comunidades indígenas y la libre determinación. El Estado mexicano tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. En consecuencia, el Ministerio Público debió estudiar las características del sistema normativo interno de la comunidad indígena y el principio de maximización para reconocer la jurisdicción indígena en la solución de conflictos internos.

Justificación del criterio

"En otro aspecto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera correcta la determinación de la Sala de Justicia Indígena en ordenar el sobreseimiento en la causa penal *****/2016, por la extinción de la acción penal, en términos de lo previsto en el artículo 414 del Código Procesal Penal del Estado de Oaxaca" (párr. 275).

"Con ello, se da cumplimiento a los estándares internacionales de derechos humanos para los sistemas de justicia tanto ordinarios como indígenas y a las recomendaciones dirigidas especialmente al Estado mexicano, en donde, como ya se indicó, la **Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, sobre su visita a México sostuvo que debe garantizarse que no se utiliza el sistema penal de justicia para criminalizar a los pueblos indígenas en la defensa legítima de sus derechos ni a las organizaciones que les asisten**, lo cual se hace patente en el sistema de justicia indígena, desde una perspectiva pluralista, al encontrarnos ante un caso de jurisdicción indígena que no debe ser juzgado por la autoridad central" (párr. 276).

"Se afirma lo anterior, porque en el caso particular, como ya se vio, no existía la obligación por parte de la autoridad comunitaria de darle intervención inmediata al Ministerio Público por la posible comisión de un delito de daños, porque se trataba de hechos ocurridos en una comunidad indígena, donde tiene plena aplicación su sistema normativo interno" (párr. 278).

"Derecho que debe ser garantizado por toda autoridad como ordena el artículo 1 de la Ley Fundamental, en relación a su obligación de reconocer a los grupos indígenas como colectividades con identidades, características y requerimientos específicos, pues sin dicho reconocimiento, era probable que las medidas adoptadas para garantizar la verdad, justicia y reparación no cumplieran efectivamente con su objetivo y

derivado de ello se dañara a la comunidad ante la posibilidad de causar rupturas dentro de sus integrantes o alterar sus formas de interacción ancestrales" (párr. 279).

"Por ello, dicha actuación de la Sala responsable efectiviza el ejercicio del derecho de la jurisdicción indígena y, consiguientemente, del derecho a la validez de sus resoluciones frente a los órganos del Estado. Es claro que en caso de no tener su propia forma de resolver sus conflictos internos, como probablemente acontece en otras comunidades, las autoridades hubieran acudido ante el Ministerio Público a denunciar, sin embargo, la autoridad comunitaria aplicó sus sistemas normativos, por lo que se tiene que ser consciente de las facultades que les asisten para resolver sus conflictos, tal y como lo han hecho históricamente" (párr. 280).

"Consideraciones de la Sala Indígena responsable que esta Primera Sala del Alto Tribunal considera acertadas, en virtud de que se trata de un pueblo en México, titular de los derechos que les concede el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los tratados internacionales de los que nuestro país es parte, como es el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo y, por lo tanto, se trata del ejercicio de la jurisdicción indígena con el que cuenta para la solución de sus conflictos internos y que, como quedo ampliamente establecido en la presente resolución, debe ser respetado por las autoridades centrales del Estado" (párr. 291).

"En efecto, como esta Primera Sala señaló en el apartado anterior de la presente ejecutoria, la acción de tutela tratándose de los pueblos o comunidades indígenas en México procede no sólo para la defensa de los derechos de los miembros de las comunidades frente a las autoridades públicas y las autoridades tradicionales, sino también para la protección de los derechos de la comunidad, como es el caso que nos ocupa" (párr. 292).

"De ese modo, ante la autonomía en su ejercicio y la capacidad para autodesenvolverse con sujeción sus propias reglas, se debe considerar que a mayor necesidad de conservación de la identidad cultural, debe garantizarse mayor autonomía, en aras de la seguridad jurídica y la estabilidad social al interior de esas comunidades, pues sólo con un alto grado de autonomía es posible garantizar esa supervivencia cultural" (párr. 293).

"En consecuencia, debe observarse el principio de maximización de la autonomía de las comunidades indígenas y, por lo tanto, se concluye que fue correcta la consideración sostenida en la sentencia reclamada respecto a que el agente del Ministerio Público erró en la interpretación del artículo 414 del Código Procesal Penal del Estado de Oaxaca, al pasar esa autoridad central por alto las características del sistema normativo interno de la comunidad aplicado con motivo del conflicto de origen que el quejoso principal aceptó inicialmente, por lo que el hecho de que después ya no estuviera de acuerdo con la sanción impuesta no implicaba el desconocimiento del sistema que impera en la comunidad para resolver los conflictos como el que se abordaba" (párr. 294).

"Ante el incumplimiento de la obligación constitucional y convencional que tienen en promover, respetar, proteger y garantizar la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, específicamente la de reconocer los sistemas normativos internos de los pueblos y las comunidades para la solución de conflictos, resultó correcta la decisión de la sala en cuanto a desestimar las actuaciones realizadas tanto por el Ministerio Público como por la Juez de Garantía, ambos con residencia en Asunción

Nochixtlán, Oaxaca, en relación con los hechos de origen, a fin de que respeten la autonomía de las autoridades comunitarias" (párr. 296).

Decisión

La Suprema Corte negó el amparo a Juan y, en consecuencia, declaró sin materia el amparo adhesivo de las autoridades del pueblo indígena.

5.2 Asignación de recursos presupuestales para comunidades indígenas

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 46/2018, 8 de mayo de 2019⁴⁸

Hechos del caso

La Comunidad Indígena de Santa María Nativitas Coatlán, Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca les solicitó a las autoridades municipales la asignación de recursos para el desarrollo de su comunidad. Las autoridades municipales no accedieron a sus peticiones, pero les entregaron, entre otras cosas, 8 botes de pintura de 19 litros cada uno, 20 focos para alumbrado público y dinero para actividades sociales y culturales. La comunidad reiteró su petición de que les entregaran, de manera directa, los recursos monetarios que la Federación otorga al municipio.⁴⁹ Argumentaron que las autoridades municipales, verbalmente, se negaron a atender la problemática. Resaltaron que, como consecuencia de esta omisión, la pobreza, marginación y atraso en la que vive la comunidad indígena se profundizó. Señalaron que nunca habían recibido algún reparto o recursos por parte del municipio, lo que generaba un desequilibrio en su desarrollo.

Inconforme con la negativa, la comunidad indígena⁵⁰ demandó al ayuntamiento del municipio ante la Sala de Justicia Indígena y Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca. Pidió, entre otras cosas, i) el reconocimiento pleno y efectivo del derecho a la libre determinación y autonomía de su comunidad indígena, así como la asignación de los recursos necesarios y suficientes para su desarrollo; ii) el reconocimiento de la comunidad como un sujeto de derecho público, con derechos constitucionales; y iii) la asignación de recursos correspondientes a la parte proporcional de la población del municipio que vive en la comunidad, correspondientes al año 2016. En ejercicio del derecho a la libre determinación y autonomía, esos recursos debían ser administrados directamente por la comunidad y la agencia municipal.

La comunidad también señaló que i) desde su perspectiva indígena, son una comunidad mixe autónoma; ii) la sala indígena debía interpretar el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, en relación con el principio de ejercicio directo de los recursos por las comunidades indígenas; iii) el ayuntamiento no incluyó en su presupuesto alguna partida para la comunidad y su desarrollo.

La sala indígena consideró que el juicio buscaba proteger derechos indígenas y que se debían corregir o completar los argumentos presentados. El ayuntamiento contestó la demanda afirmando que sí le entregó

⁴⁸ Resuelto por mayoría de tres votos, con voto particular del Ministro Javier Laynez Potisek. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

⁴⁹ La comunidad hizo referencia a los ramos 28 y 33 de las participaciones y aportaciones federales.

⁵⁰ La demanda fue promovida por el agente municipal propietario, el agente municipal suplente y representante de la comunidad Santa María Nativitas Coatlán, perteneciente al municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca.

recursos a la comunidad indígena. La sala resolvió, entre otras cosas, que i) se debía reconocer y garantizar la libre determinación y autonomía de la comunidad indígena para ejercer sus recursos; ii) la comunidad debía ser reconocida como sujeto de derecho, por lo que no debía haber discriminación, subordinación ni exclusión en la distribución de los recursos asignados al municipio; y iii) el ayuntamiento debía asignar recursos a favor de la comunidad y agencia municipal en el presupuesto de egresos del ejercicio 2018. También ordenó que la sentencia fuera traducida a la lengua mixe-zoqueña, originaria de la comunidad indígena.

La sala también señaló que i) es obligación de todas las autoridades promover, respetar, proteger y garantizar los derechos sociales, económicos y culturales de las comunidades indígenas. También deben eliminar las diferencias socioeconómicas entre los miembros indígenas y los demás integrantes de la comunidad nacional, de manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida; ii) los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la libre autodeterminación, sin obstáculos ni discriminación, y a participar activamente en la vida económica, política, cultural y social del Estado; iii) el derecho a perseguir libremente su desarrollo como pueblos indígenas incluye el aspecto económico; iv) el demandado no probó la asignación de recursos a la comunidad indígena.

El ayuntamiento promovió un juicio de amparo directo contra la sentencia de la sala. Argumentó, entre otras cosas, que la sentencia era inconstitucional porque no se debió tramitar como un juicio de derecho indígena; ii) la sala indígena no era competente para conocer de este tipo de asuntos; iii) la autoridad jurisdiccional competente para conocer del caso es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial del Estado; iv) los ayuntamientos no tienen la obligación legal de entregar recursos económicos a las agencias o comunidades indígenas.

La comunidad indígena promovió un amparo adhesivo⁵¹ para que se confirmara la resolución de la sala indígena. Señaló, entre otras cosas, que i) la comunidad, como un pueblo indígena, ha sido discriminada por el ayuntamiento durante muchos años; ii) la sentencia impugnada es un precedente importante para las comunidades indígenas de Oaxaca porque tutela sus derechos mínimos vitales, el ejercicio de su autonomía y libre determinación y el derecho a disponer de recursos económicos; iii) era necesario confirmar la sentencia porque reconoce a la comunidad como sujeto de derecho y le permite ejercer acciones legales para exigir su cumplimiento.

Tras recibir una solicitud para ejercer su facultad de atracción, la Suprema Corte resolvió conocer del asunto.

Problema jurídico planteado

¿Cuál es el alcance del derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas en materia presupuestal?

Criterio de la Suprema Corte

El derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como la administración de sus recursos no se refiere a los ingresos que obtiene el municipio de aportaciones y

⁵¹ El amparo adhesivo es una figura en el derecho mexicano que permite a una parte en un juicio de amparo que ha ganado en una primera instancia presentar un amparo adicional o "adhesivo" en caso de que la parte contraria interponga un recurso de revisión.

participaciones federales. Este derecho se refiere, más bien, al acceso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares en donde habitan. En consecuencia, la entrega directa de recursos no es posible porque compromete el derecho a la libre hacienda del municipio. Esto no viola el derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas. En todo caso, las autoridades tienen la obligación de destinar recursos económicos a estas comunidades. En conclusión, las comunidades indígenas no pueden administrar directa ni libremente los recursos, ni tampoco decidir su destino porque esto es facultad del municipio. Sin embargo, el municipio debe destinar las partidas necesarias para el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas.

Justificación del criterio

"De acuerdo a lo planteado en este asunto, es decir, que una comunidad indígena solicitó que la facultad conferida al Municipio de administrar libre y directamente el presupuesto pase a su potestad; debe considerarse que las partes se encuentran en un plano de igualdad, pues el acto originalmente demandado no pretende exigir el cumplimiento de funciones públicas encomendadas al propio Municipio, sino que solicita que una de sus facultades pase a otro ente que se considera con derecho de ejercerla; por lo que el demandado acude al juicio de amparo en defensa de las posibles afectaciones que se cometan respecto de la facultad que pretende conservar.

Por tanto tiene legitimación para promover el juicio, puesto que no acude a defender un acto emitido dentro de las funciones públicas que tiene encomendadas sino a defender una atribución o facultad; lo cual desde luego, implicaría afectación en su patrimonio. Por lo que deben tenerse colmados los requisitos mencionados" (pág. 18).

"De acuerdo con la tesis de jurisprudencia P./J. 47/95 del Pleno de esta Suprema Corte, las formalidades que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación, de manera genérica se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas" (pág. 40).

"[E]s obligación de las autoridades municipales promover, es obligación de las autoridades municipales promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, aun cuando la población indígena sea minoritaria.

Para tal efecto, el sistema normativo oaxaqueño, concretamente la ley reglamentaria de su artículo 16 constitucional, Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, ha establecido instituciones auxiliares de los Municipios [...]" (pág. 43).

"Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la citada fracción IV del artículo 115 constitucional, en lo relativo a la hacienda municipal; señalando al efecto lo siguiente:

1. Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

2. El principio de libre administración de la hacienda municipal deriva del régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus objetivos públicos; de tal modo que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar su uso, sin verse afectados por intereses ajenos o cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercerlos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales" (págs. 46-47).

"[L]as aportaciones federales son recursos preetiquetados que no pueden ser reconducidos a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; sin embargo, esto no significa que los Municipios no tengan facultades de decisión sobre el ejercicio de estos recursos, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que tienen flexibilidad para decidir las obras o actos en los que invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente" (pág. 47).

"[E]l Constituyente del Estado de Oaxaca previó en la fracción II del artículo 113 de la Constitución Local que los Municipios administrarán libremente su hacienda, previendo qué recursos la integran, así como diversas normas y principios, entre los que destaca el de su ejercicio en forma directa por los Ayuntamientos o quienes autoricen conforme a la ley" (pág. 50).

"[S]e advierte que los Municipios que integran sistemas normativos indígenas (denominados también por 'usos y costumbres'), ya sea por aplicación de las constituciones y leyes locales o por el reconocimiento directo por parte de las autoridades judiciales y administrativas, federales y locales, siempre deberán llevar a cabo su ejercicio de gobierno —además de lo que establezca la Constitución Federal— conforme lo establezca la Constitución local, así como las leyes aplicables en materia municipal, tanto las que se refieran a la administración pública municipal, como aquellas que se refieran a servicios públicos, materias concurrentes con los Estados y la Federación.

Lo anterior, en el entendido de que, como consideró la responsable, la normativa constitucional y convencional aplicable tienen como uno de sus objetivos eliminar las condiciones de vulnerabilidad en que históricamente han vivido los pueblos y comunidades indígenas, para lograr igualdad de derechos con respecto a su participación en la vida pública.

Ahora bien, es claro que el derecho internacional y nacional impone al Estado el deber de reconocer la autonomía de los pueblos como condición de la autonomía de los sujetos que las integran. Pero cuando los asociados pertenecen a comunidades culturales diferentes, esto debe comprender el derecho a la autonomía de dichas comunidades.

La inclusión del reconocimiento jurídico de la capacidad de cada pueblo para mantener y desarrollar su cultura, es el marco en que se hace posible la autonomía de las personas: derecho al uso de su lengua, de su sistema simbólico, de sus formas de vida, derecho a la transmisión de su cultura mediante la educación, derecho a decidir sobre sus propias instituciones sociales y políticas" (pág. 51).

"Es infundado el concepto de violación hecho valer dado que como se ha establecido, la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas no tiene el alcance de que se realice la asignación directa de los ramos que reclamó, pues ésta tendrá que ser a través del Municipio y a su vez del agente municipal, y conforme a lo que señalan las leyes estatales a que nos referimos en el considerando anterior.

Ello porque si bien esta Sala coincide en que es necesario y urgente establecer mecanismos para eliminar la desigualdad que tienen estas comunidades y que no deben ser objeto de discriminación, esta determinación no constituye un menoscabo en los derechos de la comunidad, dado que a ningún grupo vulnerable o no vulnerable o individuo, se le asignan recursos directamente en porcentaje fijo para su directa administración" (pág. 56).

"Finalmente se ve que la comunidad se inconforma con el punto resolutivo décimo tercero de la sentencia, en el cual se determinó la improcedencia de un pago compensatorio de las participaciones y recursos de los ramos 28 y 33; pero al respecto debe decirse que estas alegaciones no pueden ser estudiadas en la vía del amparo adhesivo, ya que no tienden a reforzar el sentido de la sentencia" (pág. 56).

Decisión

La Suprema Corte modificó la sentencia recurrida y amparó al ayuntamiento. En consecuencia, le ordenó a la sala indígena emitir una nueva resolución. En ese fallo debía i) corregir la interpretación del principio de autonomía y libre determinación en relación con la administración de recursos; ii) condenar al municipio a destinar o asignar obras o servicios con los recursos necesarios para la comunidad indígena; iii) ordenar que el ayuntamiento pruebe que los recursos federales del año 2018 son destinados y aplicados en beneficio de la comunidad. La Corte también ordenó que se elaborara un formato en lectura accesible y sencilla para la comunidad indígena de Santa María Nativitas Coatlán, municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca, así como la traducción de la sentencia a la lengua mixe-zoqueana.

5.3 Alcance de la jurisdicción indígena

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 202/2021, 29 de septiembre de 2021⁵²

Hechos del caso

Una persona indígena de la comunidad de San Juan Atepec, Ixtlán, Oaxaca denunció a once miembros de su comunidad por los delitos de robo y daños, relacionados con la destrucción de una casa y el corte de servicios de energía eléctrica, agua potable y servicio telefónico. La carpeta de investigación se formalizó. Los acusados promovieron juicio de derecho indígena⁵³ en contra del agente del Ministerio Público que procesó la denuncia y de la jueza de control encargada del caso penal. Argumentaron que, dado que pertenecen a la comunidad zapoteca de San Juan Atepec, se deben aplicar las normas indígenas para resolver el conflicto.

⁵² Resuelto por mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

⁵³ Un juicio de derecho indígena es un proceso judicial que se basa en el reconocimiento y aplicación de las normas, costumbres y formas de resolución de conflictos propias de los pueblos indígenas.

La Sala de Justicia Indígena y Penal del Tribunal Superior de Justicia del estado de Oaxaca ordenó una medida cautelar.⁵⁴ La medida consistió en suspender el proceso penal en contra de once personas indígenas hasta que terminara el juicio de derecho indígena.

Contra la medida de suspensión del proceso penal, la persona denunciante promovió juicio de amparo indirecto. Argumentó, entre otras cosas, que i) la medida cautelar emitida por la Sala viola su derecho a la administración de justicia porque los acusados admitieron su culpabilidad; ii) la suspensión sólo retrasó el proceso penal; iii) la Sala de Justicia Indígena no tenía facultad para suspender el proceso penal; iv) el conflicto a resolver no es interno, sino que constituye un delito; v) la Sala de Justicia Indígena invadió la competencia de agente del Ministerio Público y de la jueza de control, y vi) los usos y costumbres indígenas no pueden avalar la intensificación de la opresión al interior de las comunidades indígenas.

El juez de amparo concedió la protección constitucional. En consecuencia, le ordenó a la Sala de Justicia Indígena dictar un nuevo acuerdo en el que evaluara la etapa en la que debería suspenderse el procedimiento penal y evitara una suspensión total. Destacó, entre otras cosas, que i) la Sala de Justicia Indígena no justificó la medida cautelar; ii) bastaba con evitar que se dictara sentencia definitiva en el proceso penal, no era necesario suspenderlo por completo, y iii) el procedimiento penal es de orden público, por lo que no se puede suspender.

Contra esta resolución, las personas denunciadas penalmente interpusieron un recurso de revisión. Argumentaron, entre otras cosas, que i) la sentencia de amparo vulneraba la Constitución y los tratados internacionales;⁵⁵ ii) para tomar en cuenta sus costumbres o sistemas normativos internos era necesario que el juez de distrito ordenara un dictamen antropológico o sociocultural, lo que no hizo; iii) afirmar que el procedimiento penal no se puede suspender es incorrecto; iv) la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento penal estaba justificada; v) el sometimiento a proceso penal violó el principio de presunción de inocencia, criminalizó el ejercicio de la jurisdicción indígena y puso en riesgo su libertad; vi) la Sala de Justicia Indígena sí tiene facultad para emitir la medida cautelar atacada; vii) el juez de amparo no tomó en cuenta el derecho a la autonomía y libre determinación de la comunidad de San Juan Atepec; viii) la falta de juzgamiento con perspectiva de interculturalidad provocó el trato como delincuentes y no como indígenas con derechos. Finalmente, le solicitaron a la Suprema Corte que ejerciera su facultad de atracción para que conociera y resolviera el caso.

Problema jurídico planteado

¿La protección y validación de la jurisdicción indígena implica necesariamente la suspensión total de los procedimientos de la justicia ordinaria cuando están involucradas personas indígenas?

⁵⁴ Una medida cautelar es una resolución judicial que se dicta de manera provisional y urgente con el objetivo de asegurar la efectividad de una sentencia futura. Estas medidas se implementan para proteger los derechos de una de las partes involucradas en un proceso judicial, evitando que se cause un daño irreparable mientras se resuelve el caso.

⁵⁵ En especial señalaron que la sentencia era contraria a los artículos 1 y 2 de nuestra Constitución Federal; 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3.1 y 9.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; 2 y 34 de la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; I.2, XII y XXII de la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; y 17, 38 y 40 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca.

Criterio de la Suprema Corte

La justicia indígena no puede paralizar o suspender completamente un proceso de la justicia ordinaria. El Estado mexicano reconoce las formas de organización social, política y de gobierno de los pueblos y las comunidades indígenas, así como sus sistemas normativos internos y la jurisdicción que ejercen en sus territorios. Sin embargo, este reconocimiento no es un derecho absoluto ni da a las comunidades indígenas competencia para juzgar cualquier conflicto que surja dentro de su comunidad. La Sala de Justicia Indígena no es competente para suspender procedimientos jurisdiccionales de la justicia ordinaria, su jurisdicción se limita a ratificar las resoluciones emitidas por las autoridades de los pueblos y las comunidades indígenas y a verificar que en ellas se hayan respetado los principios y derechos humanos dispuestos en la Constitución, los tratados internacionales y la constitución local del estado. Las medidas cautelares no tienen el alcance de suspender de forma total los procedimientos jurisdiccionales, su propósito es evitar violaciones graves a la ley y a los derechos humanos. La Sala de Justicia Indígena debe analizar y ponderar, en cada caso, qué etapas específicas del proceso no deben continuar hasta que concluya el juicio de derecho indígena.

Justificación del criterio

"Como punto de partida, esta Primera Sala estima oportuno precisar que el análisis del presente caso se hará desde una **perspectiva intercultural**, de conformidad con el artículo 2, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal y el numeral 9, numeral 1, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Lo que implica que el estudio del presente juicio de amparo indirecto se hará bajo una perspectiva e interpretación culturalmente sensible e incluyente de los hechos de los cuales derivó, así como de las normas jurídicas que sean aplicables, para lo cual en el análisis de este caso se atenderá al marco de protección de los derechos humanos de las personas involucradas, esto es, personas pertenecientes a una comunidad indígena" (párr. 26).

"[E]l hecho de que el juez de distrito no recabará pruebas a fin de conocer las costumbres o sistemas normativos internos y especificidades culturales de la comunidad a la que pertenecen los aquí recurrentes, no les genera perjuicio ni agravio alguno, en tanto, en el juicio de amparo del que deriva el presente medio de impugnación no se analiza el fondo del conflicto; antes bien, únicamente se estudia la constitucionalidad de la suspensión de plano del procedimiento penal; para lo cual esta Primera Sala estima que no era necesario que el Juez de amparo conociera las especificidades culturales propias de la comunidad zapoteca ubicada en San Juan Atepec, Ixtlán, Oaxaca" (párr. 34).

"[L]os aquí recurrentes contaron con asistencia legal adecuada desde tal procedimiento jurisdiccional y tenían comprensión del idioma español; situación por la cual esta Primera Sala estima que no era necesario que el juez de distrito primigenio nombrara asesores legales y/o intérpretes para ellos" (párr. 35).

"Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Juicio de Amparo Directo 6/2018, analizó cuáles son las obligaciones constitucionales y convencionales que el Estado mexicano tiene en materia de jurisdicción especial indígena y concluyó que, de la interpretación sistemática del artículo 2, apartado A, fracciones II y VIII de la Constitución Federal; y de los numerales 2, 4.1 y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como del artículo

4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se desprende existe la obligación constitucional y convencional para el Estado Mexicano, de implementar mecanismos o procedimientos eficientes, con sus respectivos órganos jurisdiccionales para conocer de los mismos, a través de los cuales se reconozca el derecho de las comunidades indígenas a regirse por sus sistemas jurídicos consuetudinarios, esto es, por su propio derecho y a obtener la validación de sus resoluciones por parte de las autoridades del Estado central, siendo menester —así lo ordena expresamente la Constitución— que la ley establezca los casos y procedimientos de validación correspondientes; que, en cuanto a esta necesidad, la Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas sobre su visita a México, en su informe de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, subrayó la importancia de que en México se creen los mecanismos que aseguren la implementación de las sentencias dictadas a favor de los pueblos indígenas, por lo que recomendó, incluyendo a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, prestar especial atención a casos que presentan la posible incompatibilidad de normas nacionales con los estándares internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas.

Así, también se refirió que deben promoverse y fortalecerse los sistemas jurídicos, inclusive con la provisión de los medios para financiar dichas funciones autónomas de las comunidades indígenas, conforme al artículo 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Asimismo, se hizo hincapié en que debe garantizarse que no se utilice el sistema penal de justicia para criminalizar a los pueblos indígenas en la defensa legítima de sus derechos.

Por otra parte, en lo que interesa para la resolución del presente recurso de revisión, en aquel Amparo Directo 6/2018 se determinó que existe constitucional y convencionalmente la obligación de todas las entidades federativas de nuestro país de establecer en sus normas secundarias, **procedimientos eficaces a través de los cuales, individual o colectivamente, los pueblos indígenas tengan la posibilidad real y efectiva de lograr la validación de las resoluciones emitidas con motivo de sus sistemas normativos, esto es, que logren darle fuerza o firmeza a dichas resoluciones, a través de diversos mecanismos que deben establecer las leyes secundarias, en aras de que se determine que el conocimiento de ciertos hechos o conflictos no corresponde a la jurisdicción ordinaria, sino a la jurisdicción especial indígena"** (párrs. 37-39).

"Por otra parte, esta Primera Sala, igualmente al resolver el juicio de amparo directo 6/2018, estimó que la jurisdicción especial indígena también es un derecho para esas comunidades autóctonas, mediante el cual sus máximos representantes ejercen funciones y potestades jurisdiccionales; la cual comprende todas aquellas funciones propias del poder jurisdiccional, primordialmente: conocer, juzgar, resolver conflictos, definir derechos y obligaciones concretas, ordenar restricciones de derechos (ya sea como penas o medidas), ordenar las prestaciones de servicios a la comunidad, la reparación de daños y perjuicios, y la disposición de bienes; jurisdicción que —se dijo en aquel asunto— consiste en la facultad o derecho que tienen los pueblos o comunidades indígenas de juzgar sus conflictos internos conforme a su propio derecho indígena, entendiéndose por éste como el conjunto de normas de tipo tradicional y prácticas consuetudinarias, no necesariamente escritas ni codificadas —orales—, distintas al derecho vigente en México, bajo la cual se organiza la vida interna de los pueblos o comunidades indígenas, los que, de acuerdo al contenido del artículo 2o. de la Constitución, son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el

territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Sobre esa línea argumentativa, esta Suprema Corte concluyó que la jurisdicción especial indígena no solo es un derecho individual a ser juzgado de acuerdo con los usos y costumbres de la comunidad indígena a la que pertenece la persona —por el solo hecho de ser parte de ella—, sino además constituye un derecho colectivo a favor de los grupos indígenas, debido a su necesidad de pervivencia; y que la jurisdicción indígena es una consecuencia de la autonomía que la Constitución otorga a las comunidades indígenas para resolver sus conflictos internos de acuerdo a su cosmovisión y entendimiento de los derechos y cómo deben garantizarse para asegurar que la comunidad permanezca" (párrs. 41-42).

"Sobre la Sala de Justicia Indígena y sus competencias cabe las siguientes precisiones. Su denominación completa es 'Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca' y se integra por tres magistrados. Es competente para conocer y resolver, en lo que interesa para el caso concreto, en jurisdicción ordinaria de recursos de apelación —segunda instancia— en materia penal, en donde revisa determinaciones de jueces de primera instancia en materia penal; y en lo que respecta a la jurisdicción especial indígena del juicio de derecho indígena, a través del cual 'valida' los fallos emitidos por las comunidades indígenas, en el uso de sus sistemas normativos" (párr. 47).

"[L]a Sala Indígena puede convalidar en su totalidad las determinaciones emitidas por las autoridades indígenas al juzgar un hecho o asunto específico, o bien, de encontrar razones, invalidar total o parcialmente su fallo y ordenar, conforme al caso concreto, que la comunidad emita una nueva resolución de ser procedente.

Por otra parte, esta Primera Sala, igualmente al resolver el Juicio de Amparo Directo 6/2018, concluyó que los factores, criterios y límites que las autoridades del Estado central deben evaluar en aras de determinar si estamos ante hechos cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción especial indígena, o bien, a la jurisdicción ordinaria se **sintetizan** de la forma siguiente:

- **Factor personal.** Se estudia si la persona o personas involucradas pertenecen a una comunidad indígena.
- **Factor territorial.** Se examina si el hecho sucedió dentro del territorio de la comunidad, o bien, en un lugar donde tradicionalmente ésta ejerce o desarrolla su cultura.
- **Factor objetivo.** Se evalúa si el bien jurídico afectado tiene que ver con el interés de la comunidad o de uno de sus miembros.
- **Factor institucional.** La comunidad indígena cuenta con autoridades tradicionales, quienes juzgan conforme a sus usos y prácticas tradicionales existentes, tanto en lo sustantivo como en lo procesal; y,
- **Límites.** La condición de que tales usos y prácticas —sistema normativo— no resulten contrarias a los derechos humanos establecidos en Constitución Federal y los Instrumentos Internacionales en Derechos Humanos de los que México es parte. De tal forma, que sea imposible para el órgano de validación tomar las medidas de armonización conducentes en aras de solucionar la antinomia

surgida entre las disposiciones de derecho indígena y los Derechos Humanos reconocidos en nuestro sistema jurídico.

Precisado todo lo anterior, esta Primera Sala llega a las siguientes conclusiones sobre la justicia indígena en el Estado de Oaxaca:

A) Las comunidades indígenas tienen derecho a la libre determinación.

B) El Estado mexicano reconoce a los pueblos y comunidades indígenas sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos y la jurisdicción que tienen en sus territorios.

C) La justicia indígena tiene límites, no es absoluta.

D) En Oaxaca, los pueblos y comunidades indígenas procurarán y administrarán justicia aplicando sus sistemas normativos cuando ambas partes en la controversia sean indígenas; cuando el conflicto de que se trate involucre como partes a indígenas y no indígenas, el infractor, tratándose de asunto penal, o el demandante si el asunto es de materia diversa a la penal, podrá elegir a la autoridad a la que someterá la controversia; y cuando **la materia de las controversias verse sobre delitos que estén sancionados en el Código Penal del Estado de Oaxaca, con pena económica o corporal que no exceda de dos años de prisión**; tenencia individual de la tierra en la comunidad de referencia; faltas administrativas y de policía, atentados contra de las formas de organización, cultura, servicios comunitarios, trabajos y obras públicas; cuestiones del trato civil y familiar; incumplimiento del deber de las madres y padres de familia consistente en enviar a sus hijos e hijas a la escuela; y en general, todos aquellos casos en los que los ascendientes o los esposos y esposas no se conduzcan como buenos padres y madres de familia.

E) La Sala de Justicia Indígena tiene como principal finalidad: 'validar' los fallos emitidos por las comunidades indígenas, en el uso de sus sistemas normativos" (párrs. 48-50).

"Contrario a ello, la propia Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, en su artículo 38, establece que estas comunidades únicamente pueden resolver aquellos conflictos internos de estas comunidades que reúnan los siguientes requisitos:

A) Factor subjetivo: Ambas partes en la controversia sean indígenas; y cuando el conflicto de que se trate involucre como partes a indígenas y no indígenas, el infractor, tratándose de asunto penal, o el demandante si el asunto es de materia diversa a la penal, podrá elegir la autoridad a la que someterá la controversia; y

B) Factor objetivo: La materia de las controversias verse sobre delitos que estén sancionados en el Código Penal del Estado de Oaxaca, con pena económica o corporal que no exceda de dos años de prisión; tenencia individual de la tierra en la comunidad de referencia; faltas administrativas y de policía, atentados en contra de las formas de organización, cultura, servicios comunitarios, trabajos y obras públicas; cuestiones del trato civil y familiar; incumplimiento del deber de las madres y padres de familia consistente en enviar a sus hijos e hijas a la escuela; y en general, todos aquellos casos en los que los ascendientes o los esposos y esposas no se conduzcan como buenos padres y madres de familia.

Ello aunado, también a la luz del marco constitucional y legal ya expuesto, a que el Estado central mexicano tiene la obligación de validar las resoluciones que adopten las comunidades indígenas para resolver sus conflictos internos en ejercicio de su jurisdicción, a fin de verificar que sean acordes con la Constitución y no vulneren los derechos humanos constitucional y convencionalmente reconocidos" (párrs. 60-61).

"Considerar lo contrario, sería violatorio del derecho humano de acceso a la justicia previsto tanto en el artículo 17 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en el precepto 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual consiste en que toda persona tiene la potestad jurídica de acudir a los tribunales a plantear una pretensión a fin de que reconozca o constituya un derecho a su favor, o a defenderse de ella a través de un procedimiento jurisdiccional seguido frente a un juez imparcial y en el que se respeten ciertas formalidades esenciales" (párr. 66).

"[E]l ser inculcado en un procedimiento penal no implica criminalizarlos en su calidad de indígenas; antes bien, en este juicio se partirá del principio constitucionalmente reconocido de presunción de inocencia, el cual deberá derrotar el Estado mexicano para que se les considere penalmente responsables de la comisión de algún delito y en el que tendrán el derecho humano de ser debidamente llamados, conocer los hechos y el delito que se les imputan, ofrecer pruebas y alegar, así como a que se dicte una resolución que resuelve sobre la acusación planteada.

De igual forma, contarán con el derecho humano a la tutela judicial efectiva al que ya se hizo referencia, que el Estado mexicano les asegurará y garantizará mediante la provisión de un intérprete y les brinde apoyo en consideración a sus circunstancias de especial vulnerabilidad" (párrs. 67-68).

"En ese sentido, conforme al parámetro de la regularidad constitucional, el Estado Mexicano debe garantizar el derecho fundamental de las personas indígenas a contar con un acceso pleno a la tutela jurisdiccional, para lo cual debe implementar y conducir procesos sensibles a tales particularidades en los que, desde luego, se consideren sus costumbres y especificidades culturales, así como que en todo tiempo sean asistidos por intérpretes que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Al respecto esta Primera Sala estima importante precisar que, al no ser todos los conflictos que se susciten dentro de las comunidades indígenas competencia de las autoridades de esta naturaleza; es necesario que el Estado mexicano adopte las medidas necesarias (como a las que ya se hizo mención), a fin de que se tomen en cuenta sus particularidades culturales en los procesos que deban seguirse frente a la justicia ordinaria y se les garantice de forma efectiva su derecho humano de acceso a la jurisdicción, dada su condición de vulnerabilidad" (párrs. 69-70).

"Así, también la doctrina ha coincidido en que estas medidas cautelares pueden solicitarse en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia o resolución ejecutoria; y en que la aplicación de estas medidas es automática, esto es, no basta que alguien las solicite para que la autoridad judicial necesariamente deba otorgarlas; antes bien, por regla general, para poder concederlas se requiere de la concurrencia de determinados presupuestos, entre los que se encuentran: a) la presunción de derecho (como la acreditación de la apariencia del buen derecho); b) peligro actual o inminente (se advierte que en caso de no obsequiarse la medida cautelar se causará un daño irreparable o de difícil reparación, que torne nugatorios los derechos subjetivos del promovente; c) Urgencia de la medida y d) la solicitud formal de la medida, es decir,

debe realizarse de acuerdo con las formalidades que prevea la ley de la materia y ante el órgano jurisdiccional competente.

De esa forma, esta Suprema Corte concluye que las medidas cautelares son instrumentos esenciales que salvaguardan el derecho fundamental de acceso a la justicia, a fin de que ésta sea plena y efectiva, y un medio que asegura la eficacia de los recursos y la ejecución plena y salvaguarda de los derechos de los particulares" (párrs. 73-74).

"De ahí que, en el caso concreto, esta Primera Sala considere, sin prejuzgar sobre la determinación que adoptará la Sala Indígena en el Juicio de Derecho Indígena sobre la convalidación o no de la Asamblea General de diecisiete de septiembre de dos mil diecisiete, que aquella Sala Indígena debe analizar y resolver, de orma fundada y motivada, si estima que la materia sobre la que versa el juicio de derecho indígena puede injerir en el proceso penal que fue precisado en el primer apartado de este asunto; y solo en caso de que estime que sí pudiera tener implicaciones en este proceso, determine también de forma fundamentada y motivada sobre hasta qué etapa del proceso penal no puede tramitarse de acuerdo a lo siguiente, a fin de que, en caso de que sea favorable la resolución indígena en el juicio indígena, los aquí recurrentes puedan utilizarla, de la forma que ellos consideren pertinente, en el proceso pena" (párr. 77).

Decisión

La Suprema Corte modificó la sentencia recurrida y, en consecuencia, amparó al denunciante contra el acuerdo de la Sala de Justicia Indígena. Le ordenó a la Sala Indígena que, si consideraba necesario decretar la medida cautelar, debía definir la etapa en la que el proceso penal debía detenerse y no suspenderlo por completo.

5.4 Competencia de los congresos locales para resolver conflictos entre municipios

SCJN, Primera Sala, Controversia Constitucional 350/2023, 10 de abril de 2024⁵⁶

Hechos del caso

En 2017, el estado de Morelos publicó el Decreto 2343 en el Periódico Oficial del Estado. Este decreto creó un nuevo municipio llamado Hueyapan, con base en la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos sobre creación de municipios indígenas. Para formar este nuevo municipio, se separaron varios barrios⁵⁷ y rancherías,⁵⁸ que antes pertenecían al municipio de Tetela del Volcán. Esto significa que esas áreas dejaron de ser parte de Tetela del Volcán y pasaron a formar parte del nuevo municipio de Hueyapan.

⁵⁶ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁵⁷ Parte de una comunidad más urbanizada, con más casas juntas y acceso a servicios como agua y electricidad. Puede estar dentro de una ciudad o en un pueblo.

⁵⁸ Grupo pequeño de casas en una zona rural, donde las personas viven más alejadas unas de otras y se dedican principalmente a actividades agrícolas o ganaderas. Tiene menos servicios y está más ligada al campo.

En 2019, el municipio de Hueyapan promovió una controversia constitucional. Alegó que ni el Congreso del Estado de Morelos ni el municipio de Tetela del Volcán cumplieron el Decreto 2343. Hueyapan alegó que no se llevó a cabo el proceso formal de entrega-recepción⁵⁹ de documentos y registros catastrales correspondientes a las comunidades desincorporadas de Tetela del Volcán. Este proceso formal implica la transferencia completa de bienes, documentación y responsabilidades administrativas, esenciales para garantizar la continuidad en la administración y gestión del municipio. Sostuvo que el incumplimiento afectó negativamente el desarrollo del municipio y su capacidad de recaudación. Esto porque no tenía la información precisa y actualizada de los derechos de propiedad y bienes municipales, lo que impidió una administración efectiva y un manejo adecuado de los recursos.

Además, argumentó que esta omisión vulneró principios constitucionales como la libre determinación, autonomía y desarrollo de los municipios indígenas, establecidos en el artículo 2o. de la Constitución. Resaltó que este incumplimiento es discriminatorio porque impidió la consolidación de instituciones necesarias como el Concejo Municipal, que ejerce el gobierno en términos de la Ley Orgánica Municipal con base en los usos y costumbres indígenas. Sostuvo que la omisión del Congreso de cumplir el Decreto 2343 afectó su hacienda municipal porque no pudo disponer de sus recursos de manera directa. Esta omisión vulneró el artículo 115⁶⁰ constitucional, que establece que los municipios deben ser autónomos para gestionar su

⁵⁹ El proceso de entrega-recepción es un trámite administrativo en el que se transfiere la responsabilidad de bienes, documentos y recursos de una autoridad o institución a otra. En el caso de un nuevo municipio, este proceso implica que el municipio original entregue al nuevo municipio todos los registros y bienes que pertenecían a las áreas que ahora forman parte del nuevo municipio, para que pueda gestionar su territorio correctamente.

⁶⁰ Artículo 115 de la Constitución Federal: "Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. (...)

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. (...)

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: (...)

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a). Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b). Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c). Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. (...)

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

administración y recursos sin intervención estatal. Señaló que el incumplimiento del Decreto 2343 no sólo transgredió el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, protegido por el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que vulneró sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. En especial, respecto de la protección de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y tribales. Esta violación afecta su desarrollo económico, la preservación de su cultura, la cohesión social de la comunidad y la protección de los recursos naturales en su territorio.

El Congreso de Morelos respondió a la demanda del municipio de Tetela del Volcán. Argumentó que (i) el proceso de entrega-recepción debía ser realizado por el municipio de Tetela del Volcán, no por el Congreso del estado de Morelos porque este último no tiene competencia para eso; (ii) el municipio de Hueyapan no tiene interés legítimo para promover una controversia constitucional porque ese no es el recurso adecuado para resolver problemas administrativos, como la falta de entrega-recepción de documentos. Las controversias constitucionales se ocupan de disputas entre entidades por sus competencias legales, no de cuestiones administrativas; (iii) el principio de integridad de los recursos municipales, establecido en el artículo 115 constitucional, no se vulneró porque el municipio de Hueyapan debió agotar las vías legales antes de recurrir a una controversia constitucional; (iv) el artículo 115 constitucional no fue transgredido porque sólo establece las normas para organizar los recursos financieros municipales y delega a la legislación estatal la aplicación de esas normas. Es decir, no les da a los municipios atribuciones o facultades exclusivas.

Problema jurídico planteado

¿Vulnera el incumplimiento del Decreto 2343 por parte del Congreso del estado de Morelos y del municipio de Tetela del Volcán el principio de libre determinación y los derechos a la autonomía y al desarrollo del municipio indígena de Hueyapan?

Criterio de la Suprema Corte

El incumplimiento del Congreso local del Decreto 2343 vulnera los principios de libre determinación, autonomía y desarrollo del municipio indígena de Hueyapan. La Ley de Entrega Recepción de la Administración Pública no dispone un mecanismo que regule la entrega-recepción entre municipios y la falta de este proceso afecta directamente la capacidad de gestión de Hueyapan. El municipio enfrenta obstáculos en la administración de su territorio y recursos, que limitan su desarrollo económico, la implementación de servicios públicos y la recaudación porque no cuenta con los bienes, documentos y registros catastrales necesarios. De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal de Morelos, el Congreso estatal tiene la facultad de resolver controversias entre municipios, por lo que el Poder Legislativo estatal debe intervenir para garantizar que el proceso de entrega-recepción se realice de manera correcta.

Justificación del criterio

"[E]l Municipio actor impugna la **omisión** del Poder Legislativo de la entidad federativa de **garantizar el cumplimiento** de las transcritas disposiciones transitorias, haciendo énfasis en el artículo Sexto Transitorio,

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. (...)".

que prevé la obligación del Municipio de Tetela del Volcán de llevar a cabo el proceso de entrega recepción formal al Concejo Municipal de Hueyapan, en términos de lo dispuesto en el **artículo 28 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos**, y conforme a las bases y lineamientos previstos en la **Ley de Entrega Recepción de la Administración Pública para la entidad y sus Municipios**, y los convenios que al efecto se dispongan entre ambos municipios. Asimismo, el Municipio especifica que el Congreso local, conforme al artículo Tercero Transitorio, tiene el deber de **realizar las reformas a la normativa aplicable que permitan el cabal cumplimiento al propio Decreto de creación del municipio**; con lo que aduce, se violan los artículos 2o. y 115 de la Constitución Federal, en detrimento de sus facultades fundamentales" (párr. 82).

"[E]sta Primera Sala advierte que, efectivamente, existe una omisión de dar cabal cumplimiento a las disposiciones transitorias del Decreto número dos mil trescientos cuarenta y tres y, dirimir la problemática entre los municipios involucrados, que el Municipio actor hizo del conocimiento del Poder Legislativo del Estado de Morelos; lo cual se traduce en una vulneración a los mandatos previstos en los artículos 2o. y 115 de la Constitución Federal en detrimento de la esfera de facultades del Municipio indígena actor" (párr. 84).

"[E]n términos del numeral 1 de la **Ley de Entrega Recepción de la Administración Pública para el Estado de Morelos y sus Municipios**, se obtiene que el objeto de ésta es establecer las bases y lineamientos para llevar a cabo el proceso de entrega recepción mediante la cual los servidores públicos de, entre otros, los Ayuntamientos, tienen que apearse al separarse de sus empleos, cargos o comisiones, cualquiera que sea la causa que los motive" (párr. 89).

"Sin embargo, de dicha ley no se obtiene algún medio de defensa en caso de alguna problemática en la entrega recepción **entre dos municipios del Estado**, esto es, cuando se trate de la entrega recepción a un Municipio de nueva creación, ya que en términos de su artículo 10, el encargado de dirimir las controversias que llegaran a suscitarse en el procedimiento de entrega recepción es el órgano interno de control del propio municipio de que se trate, el cual hace del conocimiento de las quejas y denuncias que ante él se formulen a la autoridad competente" (párr. 90).

"Esto, pues como se vio, el artículo Sexto Transitorio del referido Decreto remite al artículo 28 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, a las bases y lineamientos previstos en la Ley de Entrega Recepción de la Administración Pública para el Estado de Morelos y sus Municipios, y a los convenios que al efecto se dispongan entre ambos municipios; siendo que el referido numeral y la Ley de Entrega Recepción no establecen quien debe mediar y solucionar este tema **entre dos municipios**; máxime que no se podría acudir a los convenios que hagan ambos municipios, pues esto es precisamente por lo que el Municipio actor acude al Congreso del Estado, **ya que ambos municipios señalan que no hay acuerdos entre ellos**; por lo que, además, con base, en los artículos Transitorios pide su intervención, destacando que los artículos Tercero, Séptimo y Décimo Segundo Transitorios disponen que el **Congreso** realizará las reformas a la normativa aplicable que permitan el cabal cumplimiento del Decreto; que el Comité pro Municipio designará a cinco representantes para formar un grupo de trabajo, junto con otros cinco representantes designados por el Ayuntamiento de Tetela del Volcán, el cual deberá realizar los proyectos de convenios señalados en la normativa aplicable a fin de presentarlos al Concejo Municipal de Hueyapan, con base en cierta información, **a efecto de que el Poder Legislativo Estatal** lo haga del conocimiento al Ayuntamiento de Tetela del Volcán **y realicen las gestiones y trámites conducentes**; y que el porcentaje de los pasivos y deuda

pública preexistente en el Municipio de Tetela del Volcán deberá ser determinado entre los municipios, la **Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado** y las autoridades de carácter estatal encargadas de las finanzas públicas" (párr. 94).

"De esta forma, contrario a lo aducido por el Poder demandado, **éste si tiene competencia para atender la solicitud de intervención presentada por el Municipio actor**, toda vez que el artículo 192 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, le faculta para **resolver las controversias que se susciten entre uno o más de sus municipios** [...]" (párr. 95).

Decisión

La Suprema Corte resolvió que el Poder Legislativo del estado de Morelos fue omisivo porque no garantizó los derechos a la libre determinación y autonomía del municipio indígena de Hueyapan. La omisión consiste en no asegurar la transferencia formal de bienes, recursos y documentación entre los municipios de Tetela del Volcán y Hueyapan, lo que afectó el funcionamiento administrativo de Hueyapan. En consecuencia, la Corte ordenó al Congreso del estado de Morelos resolver el conflicto y asegurar el cumplimiento del Decreto 2343. La nueva resolución debía garantizar la entrega completa a Hueyapan del patrimonio, mobiliario, recursos humanos y financieros, archivos, obras públicas, derechos, obligaciones, informes e inventarios, así como el estado de programas y contratos de gobierno.

Este cuaderno de jurisprudencia sobre la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas es el segundo de la línea temática de justicia intercultural, inaugurada por el cuaderno sobre igualdad y no discriminación. Algunas de las razones que nos llevaron a integrar este texto son que, en primer lugar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene una cantidad importante de fallos sobre el tema, de tal manera que es posible identificar escenarios constitucionales de litigio específicos e integrar las líneas jurisprudenciales en estos casos. En segundo lugar, quisimos revisar cuál ha sido el impacto del principio de libre determinación de los pueblos y las comunidades en la creación de derecho jurisprudencial en materia de justicia intercultural.

En la reconstrucción de estos fallos de la Corte identificamos cinco patrones fácticos centrales, algunos de ellos subdivididos en escenarios de litigios más específicos. Algo que quisiéramos resaltar antes de dar cuenta de estos patrones fácticos, es que las decisiones en esta materia se derivan, en su mayoría, de litigios de comunidades indígenas. Algunos asuntos se refieren a comunidades campesinas, pero se trata de acciones de inconstitucionalidad, no de juicios de amparo. Finalmente, respecto de otros grupos y comunidades protegidos por la Constitución, como los afrodescendientes, no identificamos ninguna decisión.

Clasificamos las sentencias de la Corte en cinco patrones fácticos, como señalamos en el párrafo anterior. El primer patrón está integrado por los fallos sobre el contenido y alcance del derecho a la libre determinación. Este escenario está subdividido en los asuntos sobre el ámbito de protección de este derecho y sobre el alcance de este principio en materia presupuestal.

El segundo escenario de litigio contiene las sentencias sobre protección de los derechos humanos como límite al principio de libre determinación. Este numeral está dividido, a su vez, en los asuntos sobre el interés superior de las niñas y el matrimonio, la libertad de comercio y de tránsito, la expulsión de miembros de una comunidad indígena y la representación de las comunidades agrarias indígenas.

En el tercer escenario, encontramos las decisiones sobre el derecho a la autonomía indígena. Primero, están los fallos sobre el principio de maximización de la autonomía de la voluntad y, después, encontramos los asuntos sobre el alcance del derecho a la autonomía indígena.

En el cuarto patrón fáctico incluimos las sentencias sobre el derecho a la propiedad de la tierra. El escenario clasifica estos asuntos en tres categorías: derecho a decidir el destino de las tierras y la posesión ancestral del territorio, el mejor derecho a conservar el territorio, y el derecho a la consulta previa en decisiones que afecten el territorio.

Finalmente, en el quinto patrón fáctico, reunimos las decisiones sobre fuero indígena. Este numeral reúne asuntos sobre la competencia de las autoridades indígenas para resolver conflictos internos, la asignación de recursos presupuestales a las comunidades indígenas, el alcance de la jurisdicción indígena y la competencia de los congresos locales para resolver conflictos entre municipios.

Por último, nos gustaría destacar que, para tener más claro el panorama tanto sobre justicia intercultural como del principio de libertad de pueblos y comunidades en la jurisprudencia de la Corte, este texto podría leerse junto con los cuadernos sobre el principio de igualdad y no discriminación en la justicia intercultural, el derecho a la consulta, el derecho de las personas indígenas a ser asistidas por intérpretes y defensores en juicios y procedimientos judiciales, el derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos y las comunidades indígenas, libertad de expresión y periodismo, libre desarrollo de la personalidad y libertad de trabajo, entre otros.

Anexo 1. Glosario de sentencias

No.	TIPO DE ASUNTO	EXPEDIENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	TEMA(S)	SUBTEMA(S)
1.	AR	410/2015	04/11/2015	Derecho a la propiedad de la tierra	Derecho a la consulta previa en decisiones que afecten el territorio
2.	AR	500/2015	04/11/2015	Derecho a la propiedad de la tierra	Interés superior de las niñas y el matrimonio
3.	AR	198/2015	04/11/2015	Derecho a la propiedad de la tierra	Derecho a la consulta previa en decisiones que afecten el territorio
4.	ADR	5008/2016	10/05/2017	Protección de los derechos humanos como límite a la libre determinación	El interés superior de las niñas y el matrimonio
5.	AR	158/2017	23/08/2017	Protección de los derechos humanos como límite a la libre determinación / Fuero indígena	Libertad de comercio y libre tránsito / Competencia de las autoridades indígenas para resolver conflictos internos
6.	AD	46/2018	08/05/2019	Contenido y alcance del derecho a la libre determinación / Derecho a la autonomía indígena / Fuero indígena	Alcance del derecho a la autonomía y libre determinación en materia presupuestal / Alcance del derecho a la autonomía y libre determinación en materia presupuestal / Asignación de recursos presupuestales para comunidades indígenas
7.	ADR	7735/2018	07/08/2019	Contenido y alcance del derecho a la libre determinación / Protección de los derechos humanos como límite a la libre determinación	Ámbito de protección del derecho a la libre determinación / Representación de las comunidades agrarias indígenas
8.	AD	6/2018	21/11/2019	Derecho a la autonomía indígena / Fuero indígena	Principio de maximización de la autonomía de la voluntad / Competencia de las autoridades indígenas para resolver conflictos internos
9.	AR	1041/2019	08/07/2020	Protección de los derechos humanos como límite a la libre determinación	Expulsión de miembros de la comunidad indígena

10.	ADR	<u>607/2020</u>	07/10/2020	Derecho a la propiedad de la tierra	Derecho a decidir el destino de las tierras y posesión ancestral del territorio
11.	AI	<u>123/2020</u>	23/02/2021	Derecho a la propiedad de la tierra	Derecho a la consulta previa en decisiones que afecten el territorio
12.	AD	<u>33/2020</u>	30/06/2021	Derecho a la propiedad de la tierra	Derecho a conservar el territorio
13.	AI	<u>285/2020</u>	13/07/2021	Derecho a la propiedad de la tierra	Derecho a la consulta previa en decisiones que afecten el territorio
14.	AR	<u>202/2021</u>	29/09/2021	Fuero indígena	Alcance de la jurisdicción indígena
15.	AI	<u>109/2021</u>	30/06/2022	Derecho a la propiedad de la tierra	Derecho a la consulta previa en decisiones que afecten el territorio
16.	ADR	<u>6156/2023</u>	14/02/2023	Derecho a la autonomía indígena	Principio de maximización de la autonomía de la voluntad
17.	CC	<u>350/2023</u>	10/04/2024	Fuero indígena	Competencia de los Congresos locales para resolver conflictos entre municipios

Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia (en orden de publicación)

AR 2146/2005

SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS. EL ARTÍCULO 226, SEGUNDA CATEGORÍA, FRACCIÓN 45, DE LA LEY DEL INSTITUTO RELATIVO, QUE PREVÉ LA CAUSA LEGAL DE RETIRO POR INUTILIDAD BASADA EN LA SEROPOSITIVIDAD A LOS ANTICUERPOS CONTRA EL VIRUS DE LA INMUNODEFICIENCIA HUMANA (VIH), VIOLA EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. P./J. 131/2007. Diciembre de 2007.

AR 603/2019

MEDIOS DE COMUNICACIÓN A FAVOR DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONSTITUCIÓN GENERAL CONSAGRA UN DERECHO DE TRATAMIENTO DIFERENCIADO SOBRE SU OPERACIÓN. 1a. XXVI/2021 (10a.). Julio de 2021.

DERECHOS POR EL USO DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO RESPECTO DE LAS CONCESIONES SOCIALES INDÍGENAS. LOS ARTÍCULOS 239, PRIMER PÁRRAFO, Y 244-B DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, VIGENTE EN 2016, QUE PREVÉN SU COBRO, NO RESPETAN EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE ACCESO A CONDICIONES REMEDIALES EN LA OPERACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN A FAVOR DE ESOS PUEBLOS Y COMUNIDADES. 1a. XXVII/2021 (10a.) Julio de 2021.

La formación editorial de esta obra fue elaborada por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Se utilizaron tipos Myriad Pro de 8, 9, 10, 11, 14 y 16 puntos. Octubre de 2024.

El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas es un pilar fundamental en la construcción de un México que reconoce y respeta la diversidad cultural. Los precedentes judiciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sido clave para definir y delimitar la autonomía de los pueblos indígenas, el uso de sus tierras y recursos, así como la preservación de sus costumbres y formas de gobierno.

Este cuaderno de jurisprudencia reúne los criterios de creación judicial de la SCJN referentes a la libre determinación. Los fallos están clasificados en cinco escenarios constitucionales de litigio: 1) contenido y alcance del derecho a la libre determinación, 2) protección de los derechos humanos como límite a la libre determinación, 3) derecho a la autonomía indígena, 4) derecho a la propiedad de la tierra y 5) fuero indígena.

Desde el Centro de Estudios Constitucionales esperamos que este cuaderno acerque al lector los criterios más relevantes sobre la libre determinación en materia de justicia intercultural. Este compendio es una herramienta útil tanto para profesionales del derecho como para cualquier persona interesada en comprender cómo la libre determinación se articula dentro del marco constitucional mexicano.

