



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



DERECHOS
HUMANOS

Este resumen contiene la carátula, la síntesis y el extracto de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para facilitar la lectura del extracto, se realizaron modificaciones al texto original de la misma. Este documento tiene fines informativos, por lo que carece de efectos vinculantes.

LIBRE DETERMINACIÓN EN LA REPRESENTACIÓN DE PUEBLOS Y COMUNIDADES

CASO: Amparo Directo en Revisión 7735/2018

MINISTRO PONENTE: Javier Laynez Potisek

SENTENCIA EMITIDA POR: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

FECHA: 7 de agosto de 2019

TEMAS: derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, derecho al respeto de usos y costumbres, retroactividad de normas constitucionales, derecho agrario, comunidades agrarias, entes facultados para representar a una comunidad.

CITA DE LA SENTENCIA: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo en Revisión 7735/2018, Primera Sala, Min. Javier Laynez Potisek. Sentencia de 7 de agosto de 2019, México.

El texto íntegro de la sentencia puede consultarse en el siguiente enlace:
<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emplematicas/sentencia/2021-07/ADR%207735-2018.pdf>

CITA SUGERIDA PARA ESTE DOCUMENTO: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Extracto del Amparo Directo en Revisión 7735/2018*, Dirección General de Derechos Humanos, México.

SÍNTESIS DEL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 7735/2018

ANTECEDENTES: El 21 de febrero de 1942, San Agustín Etlá y Santiago Zoquiapam (actualmente Nuevo Zoquiapam), comunidades de Oaxaca, acordaron que un territorio pasaría a ser zona común. El 10 de julio de 1947, convinieron segmentarlo. En mayo de 1960, se hicieron patentes conflictos de linderos entre Nuevo Zoquiapam, San Agustín Etlá y San Pedro Nexicho. El 21 de noviembre de 1964, se publicó la resolución presidencial de confirmación de tierras ejidales a favor de la comunidad de Nuevo Zoquiapam. Contra ésta se instauró juicio en la vía de conflicto por límites, ante el Tribunal Unitario Agrario (TUA), el cual reconoció en favor de San Agustín Etlá la zona debatida con Nuevo Zoquiapam. Esta última interpuso recurso de revisión, en el que el Tribunal Superior Agrario (TSA) confirmó la resolución. Ante ello, Nuevo Zoquiapam promovió juicio de amparo directo, el cual fue negado por un tribunal colegiado. Inconforme, interpuso recurso de revisión, mismo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta corte) conoció.

CUESTIÓN A RESOLVER: Determinar si es jurídicamente válido que la normatividad aplicable prevea un mecanismo para que las comunidades agrarias sean representadas legalmente, o es factible que éstas, al tener el carácter de indígenas, atiendan a sus usos y costumbres para ser representadas a su manera de acuerdo al principio de libre determinación.

RESOLUCIÓN DEL CASO: Se confirmó la sentencia recurrida y se negó el amparo a Nuevo Zoquiapam, esencialmente, por las siguientes razones. Se reconoció que el principio de libre determinación de los pueblos indígenas y el respeto a sus usos y costumbres rige hacia al pasado y era aplicable en el caso; sin embargo, este principio no es absoluto, sino que se encuentra acotado por los propios límites previstos en la Constitución Federal, por lo que los procedimientos para la elección de las autoridades indígenas o representantes deben entenderse como complementarios y no excluyentes. De la normatividad aplicable, se concluyó que el Comisariado de Bienes Comunales era el facultado para intervenir en favor de Nuevo Zoquiapam en las actas firmadas; no obstante, aunque ninguno de los ordenamientos agrarios

preveía al municipio como representante jurídico del núcleo de población, tratándose de actos relacionados con la forma de pactar linderos respecto de otra comunidad, era un uso y costumbre de la comunidad de Nuevo Zoquiapam que actuaran en su nombre un representante de índole comunal y otro municipal, sin que su intervención en esas actuaciones las hiciera nulas. Finalmente, por lo que hace a los linderos, se reconoció que la autoridad municipal actuó unilateralmente, de modo que se declaró nula dicha acta.

VOTACIÓN: La Segunda Sala resolvió el presente asunto por unanimidad de cinco votos de la ministra Yasmín Esquivel Mossa y los ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora Icaza (emitió su voto en contra de consideraciones), José Fernando Franco González Salas (emitió su voto con reservas) y Javier Laynez Potisek.

Los votos formulados pueden consultarse en el siguiente enlace:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=247082>

EXTRACTO DEL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 7735/2018

- p. 1 Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte), en sesión de 7 de agosto de 2019, emite la siguiente sentencia.

ANTECEDENTES

- p. 1,4 En acta de mancomunidad de 21 de febrero de 1942, las comunidades San Agustín Etlá y Santiago Zoquiapam (actualmente Nuevo Zoquiapam), ambas del Estado de Oaxaca, acordaron que un territorio materia de debate entre ellas, pasaría a ser zona común para el trabajo de ambas poblaciones. En acta de conformidad de linderos de 10 de julio de 1947 acordaron segmentarlo.
- p. 5 El 11 de julio de 1947, San Agustín Etlá, Santiago Zoquiapam y San Pedro de Teococuilco (ahora San Pedro Nexicho) emitieron otra acta de conformidad de linderos, en la que asentaron las zonas limítrofes entre las comunidades.
- p. 7-8 El 20 de enero de 1943 a petición del Presidente Municipal de Santiago Zoquiapam, se instauró el expediente de confirmación de terrenos comunales en la Oficina de Deslindes de la Dirección de Tierras y Aguas del Departamento Agrario, bajo el argumento de que la comunidad no tenía conflictos de linderos con otros pueblos cercanos a ella. En 1960 se eligieron dos representantes comunales a quienes se les entregó el plano y documentos que amparan la propiedad comunal.
- p. 8 A la secuela de confirmación de tierras ejidales acudieron los poblados de San Agustín Etlá y San Pedro Nexicho con la intención de demostrar que tenían conflictos de linderos con Santiago Zoquiapam. Sin embargo, el 21 de noviembre de 1964, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, la resolución presidencial en la que se declararon insubsistentes estos conflictos y, en consecuencia, se reconoció a favor de Santiago Zoquiapam una superficie de 8,576 hectáreas, 60 áreas, 0 centiáreas, como bienes comunales.
- p. 8-9 En contra de la resolución presidencial, San Pedro Nexicho instauró juicio de inconformidad. Esta Corte resolvió que no se valoraron algunas pruebas y no se llamó

debidamente a los representantes de San Pedro Nexicho, por lo que revocó la resolución presidencial y ordenó que el procedimiento se tramitara a través de la vía de conflicto por límites.

- p. 11 El Tribunal Unitario Agrario (TUA) dictó sentencia en la que reconoció en favor de Nuevo Zoquiapam el terreno materia de disputa con San Pedro Nexicho y en favor de San Agustín Etlá la zona debatida con Nuevo Zoquiapam.
- p. 13 El TUA determinó que si bien era cierto, como lo afirmó Nuevo Zoquiapam, que el acta de conformidad de 11 de julio de 1947 debió ser autorizada por los representantes de bienes comunales de ese pueblo, también era verdad que era un uso y costumbre de esa comunidad que las autoridades municipales la representaran en los asuntos de carácter agrario de mayor relevancia.
- p. 16-17 Nuevo Zoquiapam interpuso recurso de revisión y el Tribunal Superior Agrario (TSA) confirmó la resolución anterior. Nuevo Zoquiapam promovió juicio de amparo directo y San Agustín Etlá presentó adhesión al mismo.
- p. 17-23 Un tribunal colegiado de Oaxaca negó el amparo principal y dejó sin materia el adhesivo, tras arribar a la misma conclusión que el TUA y el TSA, en cuanto a que el territorio materia de disputa entre Nuevo Zoquiapam y San Agustín Etlá, correspondía a la última comunidad mencionada. Inconforme, Nuevo Zoquiapam interpuso recurso de revisión, el cual se admitió a trámite en esta Corte.

ESTUDIO DE FONDO

- p. 26 Para resolver el caso debe atenderse la pregunta siguiente: ¿es jurídicamente válido que la normatividad aplicable prevea un mecanismo para que las comunidades agrarias, sean representadas legalmente, o es factible que éstas, al tener el carácter de indígenas, atiendan a sus usos y costumbres para ser representadas a su manera de acuerdo al principio de libre determinación?
- p. 26-27 De inicio, pareciera que el principio de libre determinación de los pueblos indígenas y el respeto a sus usos y costumbres tuviera un problema de temporalidad, al haber sido

reconocido por el Estado Mexicano en instrumentos normativos posteriores al acta de mancomunidad de linderos y a las actas de conformidad de linderos: el Convenio 169 de la Organización Mundial del Trabajo (OIT), ratificado en 1990; la reforma al artículo 4º de la Constitución Federal en 1992 y posteriormente al artículo 2º en 2001; así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI).

I. ¿El principio de libre determinación de los pueblos indígenas y el respeto a sus usos y costumbres son aplicables hacia el pasado?

p. 27 Al resolver el Amparo Directo en Revisión 1046/2012, el Pleno de esta Corte asentó que las normas generales de la Constitución Federal sí pueden regir hacia el pasado cuando versen sobre derechos humanos o sobre el principio *pro persona*.

p. 28 Así, en el caso es dable estimar que el principio de libre determinación de los pueblos y el respeto a sus usos y costumbres que nos atañe, sí rige hacia el pasado, pues actualmente se encuentra consagrado en el artículo 2º de la Carta Magna, por lo que forma parte de esa unidad constitucional como un dispositivo coherente y homogéneo cuyas modificaciones no afectan su identidad y que posibilitan su aplicación a actos que ocurrieron en el pasado.

La postura anterior se complementa si se toma en cuenta que de la iniciativa que dio origen a la reforma al artículo 2º de la Constitución Federal, se obtiene, entre otras cosas, que la modificación constitucional se propició porque a partir de la fundación del Estado Mexicano, la situación jurídica de los pueblos indígenas ha sido profundamente insatisfactoria, pues de este enunciado es factible extraer que la intención de la iniciativa no solamente radicó en proteger los derechos de los pueblos indígenas a partir de la fecha en que se hizo la reforma constitucional, sino también hacia el pasado.

p. 29 En vía de consecuencia, esta Corte considera que los instrumentos internacionales antes mencionados (Convenio 169/1989 y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas), también son aplicables hacia el pasado, pues

prevén similares prerrogativas que las consagradas en el numeral 2° de la Norma Fundamental, además de que forman parte del parámetro de regularidad constitucional.

Así, esta Corte arriba a una primera conclusión, que es la atinente a que el principio de libre determinación de los pueblos indígenas y el respeto a sus usos y costumbres, tutelado tanto constitucionalmente como convencionalmente, sí rige hacia al pasado y por lo tanto es factible que llegue a permear los actos que nos ocupan.

II. ¿Cuál es el alcance del principio de libre determinación de los pueblos indígenas y el respeto a sus usos y costumbres?

p. 31 A efecto de desentrañar de mejor manera el artículo 2° de la Constitución Federal, se precisa acudir nuevamente a su iniciativa, de la que se obtiene que la libre determinación de los pueblos indígenas no debe ser un elemento constitutivo para la creación de un Estado dentro del Estado Mexicano, de tal manera que ese principio debía “leerse” en consonancia con los artículos 40 y 41 constitucionales, que establecen el carácter republicano, representativo y federal del Estado Mexicano y que reconocen la existencia de los tres Poderes de la Unión.

También se señaló que la libre determinación no pretendía crear fueros indígenas especiales, toda vez que se preveía la convalidación de las resoluciones indígenas por las autoridades jurisdiccionales del Estado.

p. 32 Esta Corte arriba a una segunda conclusión, consistente en que el principio a la libre determinación de los pueblos indígenas y el respeto a sus usos y costumbres no es absoluto, sino que se encuentra acotado por los propios límites previstos en la Constitución Federal, entre los que destacan los siguientes:

- a) Se condiciona a los pueblos indígenas a aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, mediante la observancia de los principios generales de la Constitución Federal, en respeto de los derechos humanos.
- b) La elección de los propios representantes o autoridades de los pueblos indígenas para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno debe hacerse dentro de un

ámbito que respete el marco federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México en consonancia con los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal.

- p. 33 c) Los procedimientos para la elección de las autoridades indígenas o sus representantes deben entenderse como complementarios y no excluyentes de los aplicables, pues el artículo 2º constitucional no pretende crear fueros indígenas independientes de los que rijan al resto del país.
- d) El ejercicio del principio que nos atañe no hace que el numeral 27 de la Constitución Federal pierda su vigencia en cuanto a que las tierras mexicanas originalmente corresponden a la nación, por lo que es ésta es la que establece los parámetros para delegar esas tierras.

La conclusión es congruente con el Convenio 169/1989, ya que de las consideraciones que sustentaron su adopción y del numeral 8º, se desprende que aun cuando deben tomarse en cuenta las costumbres de los pueblos indígenas, esto no puede realizarse fuera del Estado en el que viven.

III. Representación de una comunidad en la firma de actas

- p. 35-36 Es preciso atender al marco normativo vigente en el momento de los hechos. En 1942 y 1947, el numeral 27 de la Constitución Federal, en su la fracción VIII, inciso c), se refería al apeo o deslindes de tierras de núcleos de población y, por lo tanto, era la porción normativa constitucional que regía los actos que nos atañen.
- p. 36-37 El inciso mencionado, 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, 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.

- p. 37-38 Precisado el contenido de la norma constitucional, se analizan también los ordenamientos agrarios siguientes: el Código Agrario de 1940, el Código Agrario de 1943, y la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971.
- p. 47-48 Esta Corte arriba a una tercera conclusión: 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 de 1940 y 1943, los cuales prevén que el Comisariado de Bienes Comunales es el representante jurídico del núcleo de población. En consecuencia, es dable establecer que en la especie, el Comisariado de Bienes Comunales era el facultado para intervenir en favor de Nuevo Zoquiapam en el acta de mancomunidad de linderos 1942 y en las actas de conformidad de linderos 1947, por ser su representante jurídico así reconocido en los códigos agrarios mencionados.

IV. Verificación de los usos y costumbres de Nuevo Zoquiapam para realizar actos de mancomunidad y deslinde de linderos de tierras agrarias

- p. 48 Para verificar los usos y costumbres de la comunidad de Nuevo Zoquiapam, debe atenderse específicamente a los actos que son similares al acta de mancomunidad de linderos de 1942 y a las actas de conformidad de 1947, de manera que la cuestión estriba en verificar cómo es que ese pueblo tendía a pactar colindancias respecto de otra comunidad.
- p. 49-52 Para verificar en el caso los usos y costumbres de Nuevo Zoquiapam, deben valorarse diversas actas firmadas con otras comunidades. Esta Corte 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 comunidad que actuaran en su nombre dos tipos de representantes: uno de índole comunal y otro municipal.
- p. 52-53 Se destaca que ninguno de los ordenamientos agrarios aplicables a los actos prevé que el municipio sea el representante jurídico del núcleo de población, lo cual corrobora que

su intervención en este tipo de actos derivó de un uso y costumbre de la comunidad y no así del marco normativo.

- p. 53 A partir de todo lo anteriormente expuesto, es factible contestar la interrogante originalmente planteada, en el sentido de que las 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.

Lo anterior es así, porque como ya se vio, los usos y costumbres de los pueblos indígenas y la libre determinación que los rigen tutelados en el numeral 2° de la Norma Fundamental y en los instrumentos internacionales ya reseñados, están acotados por los propios límites previstos en la Constitución Federal, 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 Constitución Federal es clara en cuanto a que los usos y costumbres indígenas y el principio de libre determinación no pueden soslayar el marco normativo aplicable.

- p. 53-54 Dicho lo anterior, esta Corte estima que en el caso el acta de mancomunidad de linderos de 21 de febrero de 1942 y el acta de conformidad de linderos de 10 de julio de 1947 son jurídicamente válidas en lo que hace a la legitimación de Nuevo Zoquiapam para celebrarlas, porque si el TUA, el TSA y el tribunal colegiado estimaron que en su favor acudieron sus representantes comunales, entonces se cumple con lo previsto en el marco normativo aplicable que prevé que ese órgano es el representante legal del núcleo de población.

- p. 54 Sin que la intervención del municipio en esas actuaciones las haga nulas o inexistentes, pues los entes municipales que intervinieron no lo hicieron como autoridad, sino como representantes de Nuevo Zoquiapam por ser un uso y costumbre de ella.
- p. 54-55 Sin embargo, el acta de conformidad de linderos de 11 de julio de 1947 no es acorde a derecho, porque incumple con lo previsto en el Código Agrario de 1943, que preveía que el Comisariado de Bienes Comunales es el representante jurídico del núcleo de población, pues no acudió ese órgano en favor de la Nuevo Zoquiapam, sino 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 2° de la Constitución Federal y los 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.
- p. 55 Además, este acto no se ajusta los usos y costumbres de Nuevo Zoquiapam, pues como se vio, esta comunidad tradicionalmente celebraba actos mediante la intervención conjunta de figuras comunales y municipales, sin que en ninguno de esos actos el municipio pretendiera unilateralmente actuar también como representante comunal, como en el caso, por lo cual adoleció de legitimación para su celebración.

También, esta Corte considera que la actuación del municipio sin la legal representación de la comunidad evidencia que existió una decisión unilateral de pactar colindancias con otra comunidad agraria en detrimento de Nuevo Zoquiapam.

RESOLUCIÓN

- p. 58 En las relatadas circunstancias, se confirma la sentencia recurrida y se niega a Nuevo Zoquiapam, municipio del mismo nombre, Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, el amparo en contra de la sentencia dictada el 4 de octubre de 2016 por el TSA.