



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.

COMUNIDADES INDÍGENAS Y ACCESO DIRECTO A LA TUTELA JUDICIAL

CASO: Amparo en Revisión 990/2016

MINISTRO PONENTE: José Fernando Franco González Salas

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

FECHA: 24 de mayo de 2017

TEMAS: derechos de las comunidades indígenas, derecho de acceso a la justicia, derecho a la tutela judicial efectiva y a un recurso efectivo, acción de reversión, expropiación, territorio, comunidad indígena, comunidad agraria.

CITA DE LA SENTENCIA: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 990/2016, Segunda Sala, Min. José Fernando Franco González. Sentencia de 24 de mayo de 2017, México.

El texto íntegro de la sentencia puede consultarse en el siguiente enlace:

<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2021-10/AR%20990-2016.pdf>

CITA SUGERIDA PARA ESTE DOCUMENTO: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Extracto del Amparo en Revisión 990/2016*, Dirección General de Derechos Humanos, México.

SÍNTESIS DEL AMPARO EN REVISIÓN 990/2016

ANTECEDENTES: El 14 de mayo de 2014, representantes del Comisariado de Bienes Comunales de San Juan Jaltepec de Candayoc (Comunidad de San Juan), promovieron juicio de amparo contra el Fondo de Fomento Ejidal de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (FIFONAFE), por la negativa de plantear ante el tribunal unitario agrario competente la reversión de tierras comunales porque no se utilizaron para el fin para el que fueron expropiadas y exigir la indemnización correspondiente; asimismo, se impugnaron varias disposiciones aplicadas de la Ley Agraria (LAg) y su Reglamento. Un juez de distrito concedió el amparo en contra de las normas y la negativa. Contra dicha resolución, el Presidente de la República y el FIFONAFE interpusieron recurso de revisión, del cual conoció un tribunal colegiado en materia administrativa, órgano que ordenó enviar los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte). El 6 de octubre de 2016 se asumió la competencia para conocer de los recursos de revisión.

CUESTIÓN A RESOLVER: Determinar si las normas que establecen que el FIFONAFE es el único legitimado para ejercer la reversión de bienes expropiados e impiden que las comunidades ejerciten la acción por su cuenta, son constitucionales. Además, determinar qué ente debe coadyuvar y prestar asesoría a las comunidades indígenas y ejidos.

RESOLUCIÓN DEL CASO: Se concedió el amparo, esencialmente, por las siguientes razones. Los preceptos de la LAg, al establecer que el FIFONAFE es el único ente legitimado para ejercer la reversión de bienes expropiados, consagran un presupuesto procesal que impide que las comunidades que se consideren afectadas por las expropiaciones puedan ejercer directamente la acción de reversión ante los tribunales agrarios, restricción injustificada al derecho a la tutela judicial efectiva. En efecto, debe permitirse que la comunidad pueda acudir ante el tribunal unitario agrario de forma directa para hacer valer las acciones que estime pertinentes, para defender los derechos derivados de la reversión de tierras y el pago de la indemnización a que aludió en su solicitud. Por otro lado, se determinó que es la Procuraduría Agraria quien posee

facultades para orientar, asesorar y colaborar con la comunidad en la elaboración de las demandas de reversión, no así el FIFONAFE como lo afirmó el juez de distrito. Por ello, se modificaron los efectos del amparo concedido, para permitir que la comunidad acudiera por sí misma ante el tribunal unitario agrario, sin que sea necesaria la intermediación del FIFONAFE.

VOTACIÓN: La Segunda Sala resolvió el presente asunto por unanimidad de cuatro votos de los ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. La ministra Margarita Beatriz Luna Ramos estuvo ausente.

Los votos formulados pueden consultarse en el siguiente enlace:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=205127>

EXTRACTO DEL AMPARO EN REVISIÓN 990/2016

- p. 1 Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte), en sesión de 24 de mayo de 2017 emite la siguiente sentencia.

ANTECEDENTES

- p. 1-2 El 14 de mayo de 2014, el Presidente, Secretario y Tesorero, respectivamente, del Comisariado de Bienes Comunales de San Juan Jaltepec de Candayoc (comunidad de San Juan), promovieron juicio de amparo contra el Director de Asuntos Jurídicos del Fideicomiso Fondo de Fomento Ejidal de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (FIFONAFE), por la negativa de plantear ante el tribunal unitario agrario competente la reversión de 2,050 hectáreas de tierras comunales propiedad de la comunidad, porque no se utilizaron para el fin para el que fueron expropiadas, y que forman parte de las 18,000 hectáreas expropiadas mediante decretos emitidos el 16 de marzo de 1956 y 11 de junio de 1958, y para exigir la indemnización a la comunidad quejosa por la expropiación de 12,549 hectáreas de tierras comunales.
- p. 2 La comunidad de San Juan manifestó desde su demanda que tenía el carácter de comunidad indígena (además de comunidad agraria), y para acreditar tal carácter exhibió documentos expedidos por el Archivo General de la Nación.
- p. 2-3 Un juez de distrito en materia administrativa en la Ciudad de México admitió la demanda. El 6 de agosto de 2014, la comunidad de San Juan amplió su demanda señalando como nuevas autoridades a la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y al FIFONAFE; impugnó el artículo 97 de la Ley Agraria (LAg), los artículos 91 y 92 del Reglamento de la Ley Agraria y su aplicación con el oficio DAJ-SCONT-DJCO-DREV-35/2014, emitido por el del FIFONAFE.
- p. 4 Seguidos los trámites de ley, se dictó la sentencia respectiva y se concedió el amparo en contra de las normas y el acto de aplicación reclamados.

- p. 5-6 Contra la sentencia, el Presidente de la República y el FIFONAFE interpusieron recurso de revisión, del cual conoció un tribunal colegiado en materia administrativa en la Ciudad de México. El 22 de septiembre de 2016, el mencionado tribunal dictó resolución y ordenó enviar los autos a esta Corte.
- p. 6 El 6 de octubre de 2016, el presidente de esta Corte determinó que se asumía la competencia originaria para conocer de los recursos de revisión, ordenó su radicación en la Segunda Sala de esta Corte, y turnó los autos para su estudio al Ministro José Fernando Franco González Salas.

ESTUDIO DE FONDO

I. Agravio en que el Presidente de la República refiere a la declaratoria de inconstitucionalidad de los preceptos reclamados.

- p. 31-32 El Presidente de la República sostiene que los preceptos reclamados no violan el derecho a un recurso efectivo. Tal agravio resulta infundado, ya que el hecho de que los preceptos reclamados prevean que será el FIFONAFE -y no el núcleo o comunidad indígena o agraria afectada- quien ejercerá las acciones necesarias para demandar la reversión parcial o total de los bienes expropiados, sí resulta violatorio del derecho a una tutela judicial efectiva y a un recurso efectivo.
- p. 32 El derecho a una tutela judicial efectiva, también llamado de acceso a la impartición de justicia, ha sido ampliamente analizado por las Salas y el Pleno de esta Corte, quienes han considerado que tal derecho se encuentra reconocido en los artículos 1 y 17 de la Constitución Federal, así como en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).
- p. 32-33 Esta Corte ha sostenido que el acceso efectivo a la justicia o a una tutela judicial efectiva es el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través

de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.

- p. 33 Esta Corte ha determinado que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los Tribunales dejaran de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre.

Para determinar si alguna norma transgrede o afecta de alguna manera dicho derecho, lo importante en cada caso será que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios.

No todos los requisitos establecidos para tener acceso a los procesos jurisdiccionales pueden considerarse violatorios del derecho en cuestión, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están encaminados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como el cumplimiento de los plazos legales, agotamiento de recursos ordinarios para ejercer cierto tipo de acciones o la previa consignación de fianzas o depósitos.

- p. 33-34 El Pleno de esta Corte, al resolver el expediente Varios 1396/2011, sostuvo que 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.

- p. 34 De donde se advierte que los derechos de acceso a la justicia o a la jurisdicción y a una tutela judicial efectiva tienen alcances mayores cuando se encuentran involucradas personas o comunidades indígenas.

Cabe recordar que en el presente caso, el juez de distrito consideró que asistía la razón a la comunidad de San Juan porque los artículos impugnados, al establecer el ejercicio de la acción de reversión, impiden que los núcleos (agrarios o indígenas) afectados por una expropiación puedan ejercer directamente esa acción y los obligan a acudir ante el FIFONAFE para que sea éste quien decida si ejerce o no la acción.

p. 35-36 Los preceptos en cuestión, al establecer que el FIFONAFE es el único ente legitimado para ejercer la reversión de bienes expropiados, establecen un presupuesto procesal que impide que las comunidades que se consideren afectadas por las expropiaciones puedan ejercer directamente la acción de reversión ante los tribunales agrarios.

p. 36 Si bien es cierto que los citados dispositivos no vedan por completo el derecho de acceso a la justicia –en tanto que la acción de reversión puede hacerla valer el FIFONAFE en defensa de los intereses de la comunidad afectada– lo cierto es que sí restringen dicho derecho en perjuicio de las citadas comunidades, pues no permiten que estas puedan plantear directamente la acción de reversión en la vía jurisdiccional.

Para determinar si tal restricción encuentra alguna justificación constitucionalmente válida, resulta necesario acudir a los procesos legislativos que dieron origen al texto actual del artículo 97 la LAg.

p. 42-44 El legislador estimó que ante la complejidad de la variedad de situaciones que de facto se presentan con motivo de la reversión de las expropiaciones respecto de terrenos que originalmente pertenecían a comunidades agrarias o indígenas, era necesario legitimar a un solo ente -el FIFONAFE, como organismo técnico especializado en la administración y defensa de los núcleos agrarios- , pues solo así podría evitarse que las tierras devueltas con motivo de la reversión fueran adjudicadas sin fundamento jurídico a personas ajenas o que no contaban con derechos en relación con los terrenos materia de la reversión.

p. 44-45 Esta Corte considera que si bien la restricción al derecho a una tutela judicial efectiva persigue un fin que podría considerarse constitucionalmente válido, lo cierto es que tal medida resulta desproporcionada para alcanzar ese fin.

p. 45 Ello es así, pues si la intención del legislador era ayudar a esclarecer los conflictos derivados de expropiaciones y evitar que las tierras devueltas con motivo de la reversión fueran adjudicadas sin fundamento jurídico a personas ajenas o que no contaban con derechos en relación con los terrenos expropiados, bien podría haber optado por reconocer la legitimación a las comunidades indígenas y agrarias para efectos de plantear la reversión y permitir que fuera en la sede jurisdiccional donde se dilucidara si tales entes contaban, en cada caso, con derechos respecto de las tierras en cuestión.

Máxime que es a través de los juicios como se puede dilucidar qué comunidades resultaron afectadas con motivo de la expropiación respectiva, y en ese entendido, para alcanzar la finalidad referida por el legislador resulta imperativo permitir que sean ellas quienes planteen directamente la acción de reversión y ofrezcan las pruebas que consideren necesarias para acreditar su pretensión.

p. 45-46 Considerar lo contrario, implicaría soslayar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y el derecho de acceso pleno a la jurisdicción reconocido en el artículo 2, apartado A, fracción VII de la Constitución Federal. Así como el artículo 28 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, conforme al cual los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.

p. 46 Por ende, los agravios en contra de las consideraciones por las que se sostuvo la inconstitucionalidad de los preceptos reclamados resultan infundados.

II. Agravios en los que el FIFONAFE combate los efectos del amparo.

p. 49 El FIFONAFE señala que el Juez malinterpretó las atribuciones conferidas a este, pues conforme al Convenio Modificadorio al Contrato Constitutivo de dicho Fideicomiso, a este sólo le compete ser, en algunos casos, un administrador de los fondos económicos provenientes del pago de montos indemnizatorios derivados de afectaciones de

superficies, mas no orientar, asesorar ni colaborar con las comunidades en la elaboración de las demandas de reversión y pago de indemnización.

- p. 49-50 Agrega que se le deja en estado de indefensión, pues la Procuraduría Agraria es el organismo encargado de la defensa de los derechos de las comunidades, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la LAg.
- p. 50 Estos argumentos son fundados y suficientes para modificar los efectos del amparo.
- p. 51 Los artículos 134 y 135 de la LAg, se advierte que la Procuraduría Agraria, como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la LAg y su reglamento, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de dicha ley.
- p. 51-52 En el artículo 136 se establecen sus facultades, entre las que se encuentran las de coadyuvar y en su caso representar a las personas referidas en el párrafo anterior, en asuntos y ante autoridades agrarias; asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por dichas personas en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de la ley; promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas referidas, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria; prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes; asesorar y representar, en su caso, a las personas señaladas en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda.
- p. 52 Finalmente, el artículo 138 de la LAg dispone que todas las autoridades federales, estatales y municipales, así como las organizaciones sociales agrarias, están obligadas a coadyuvar con la Procuraduría en el ejercicio de sus funciones.

- p. 52-55 Si bien el FIFONAFE, de acuerdo con el Reglamento de la LAg, cuenta con facultades de investigación en relación con los procedimientos de reversión y para ejercer la reversión por la vía jurisdiccional (aspecto declarado inconstitucional en la sección anterior), lo cierto es que tales facultades son previas al juicio; sin que se advierta que el citado fideicomiso tenga la obligación de coadyuvar, dentro del juicio, a las comunidades involucradas.
- p. 56-57 De acuerdo con el Manual General de Organización del FIFONAFE, los fines del Fideicomiso son, entre otros, operar la incorporación de los bienes a su patrimonio, de los terrenos revertidos o de las cantidades de dinero con motivo de la celebración de convenios judiciales o extrajudiciales, así como brindar asesoría gratuita a los ejidos y comunidades y a los campesinos en general que así lo soliciten, para coadyuvar a la protección de la vida en comunidad, propiciando su desarrollo y mejorando sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes.
- p. 57 Sin embargo, no tiene las obligaciones específicas que le encomendó el juez de distrito, consistentes en orientar, asesorar y colaborar con las comunidades para la elaboración de las demandas de reversión.

De ahí que los agravios sean fundados y, por tanto, deban modificarse los efectos del amparo.

RESOLUCIÓN

- p. 58 Se ampara a la Comunidad de San Juan contra los artículos 97 de la LAg y 91 y 92 de su reglamento, así como contra su acto de aplicación. Con motivo del amparo debe permitirse que la parte quejosa pueda acudir ante el tribunal unitario agrario de forma directa para hacer valer las acciones para defender los derechos derivados de la reversión de tierras y el pago de la indemnización a que aludió en su solicitud, sin que sea necesaria la intermediación del FIFONAFE.