



SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Reseñas

ARGUMENTATIVAS

RESEÑA DEL AMPARO EN REVISIÓN 781/2011

SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

OBLIGACIÓN DEL ESTADO MEXICANO DE
IMPULSAR EL DESARROLLO REGIONAL Y LA
PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES
INDÍGENAS, ASÍ COMO RECONOCERLES EL
DERECHO A SER CONSULTADAS EN LA
ELABORACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO



RESEÑA DEL AMPARO EN REVISIÓN 781/2011

MINISTRO PONENTE: SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO
SECRETARIA: ERIKA FRANCESCA LUCE CARRAL

SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

OBLIGACIÓN DEL ESTADO MEXICANO DE IMPULSAR EL DESARROLLO REGIONAL Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS, ASÍ COMO RECONOCERLES EL DERECHO A SER CONSULTADAS EN LA ELABORACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO

*Cronista: Lic. Arturo Díaz San Vicente**

El 6 de agosto de 2010, gobernadoras de una comunidad indígena del Estado de Chihuahua (*siríame*),¹ demandaron el amparo y protección de la Justicia Federal contra el acto consistente en la aprobación del Decreto 409/96 I.P.O. publicado en el Periódico Oficial del Estado, el 10 de diciembre de 1996, por el cual se autorizó al Gobierno del Estado de Chihuahua a celebrar un fideicomiso de manera general para la realización del Proyecto Turístico denominado *Plan Maestro del Proyecto Turístico Barrancas del Cobre*, suscrito con el Fondo Nacional de Turismo (FONATUR), Secretaría de Turismo y Banco Mexicano, S.A.; dicho proyecto incluía, entre otras cosas, la construcción de un teleférico que abarcaba desde el lugar denominado “la escalera” hasta la mesa de Bacajípre en su primera sección, y de la estación de Bacajípre hasta el río Urique, en su segunda estación; también se señaló como acto reclamado la omisión de integrar un Consejo Consultivo Regional que reflejara la participación y defensa de los derechos de las comunidades relacionadas con el fideicomiso citado.

* *Funcionario adscrito a la Unidad de Crónicas de la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica.*

¹ Denominación dada a la máxima autoridad civil y religiosa en determinadas comunidades indígenas cuya legitimidad se sustenta en la costumbre de éstas y su elección es el resultado de una votación consensual y pública.



Asimismo, se señalaron como autoridades responsables a los titulares de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la citada entidad, así como a otras autoridades del Poder Ejecutivo Local y Federal. Lo anterior al considerar que los actos reclamados transgredían los derechos consagrados en los artículos 2o. apartados A y B, 14, 16, 26, apartado A y 27, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que con su emisión se vulneraban sus derechos de carácter colectivo, patrimonial, económico y de participación en los asuntos en los que se veía involucrada.

Del asunto conoció el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Chihuahua, mismo que por acuerdo de 10 de agosto de 2010, ordenó registrar el asunto y, a su vez, determinó desechar la demanda de plano al estimar que la comunidad quejosa carecía de interés jurídico para interponer el juicio de amparo, al no encontrarse asentada dentro de la superficie que el Estado de Chihuahua había destinado para que se llevaran a cabo las obras de infraestructura que formaban parte del proyecto turístico *Barrancas del Cobre*.

La anterior resolución se controvertió mediante recurso de revisión, el cual fue resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, en el sentido de revocar la sentencia recurrida y ordenar que se admitiera la demanda de amparo; esto debido a que en esa instancia no se consideró actualizada la causal de improcedencia decretada por el Juez de Distrito.

Atento a lo anterior, la demanda se admitió únicamente respecto a los actos consistentes en la autorización otorgada al titular del Poder Ejecutivo Local para celebrar el convenio



denominado *Fideicomiso Barrancas del Cobre*, la firma del fideicomiso, y la omisión de integrar el Consejo Consultivo Regional.

Una vez agotadas las etapas procesales, el Juez de amparo dictó sentencia el 11 de febrero de 2011 en la que determinó sobreseer en el juicio con base en el artículo 74, fracción III, en relación con el diverso artículo 73, fracción V, ambos preceptos de la Ley de Amparo.² Para arribar a esta determinación, el Juez de Distrito estimó que tal y como lo adujeron las autoridades responsables, el acto combatido no afectaba el interés jurídico de la quejosa, pues la realización de las obras de infraestructura que formaban parte del proyecto turístico *Barrancas del Cobre* no se llevarían a cabo en sus tierras, aunado al hecho de que en el juicio de amparo la comunidad impetrante no aportó medios de convicción que desvirtuaran tal aseveración, además de que no comprobó el derecho real que tenía sobre dichas tierras.

En contra del fallo anterior las representantes de la quejosa interpusieron recurso de revisión, mismo que se turnó para su conocimiento al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. Posteriormente, el Tribunal de referencia, en sesión de 8 de octubre de 2011, consideró pertinente solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera la facultad de atracción para conocer del recurso de revisión interpuesto.

² Legislación vigente hasta el 2 de abril de 2013.

Artículo 74. Procede el sobreseimiento:

III.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior;

Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

V.- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso;



Por acuerdo de 26 de octubre de 2011, la Segunda Sala del Alto Tribunal determinó atraer el asunto en cuestión, al considerar que se cumplían los requisitos de importancia y trascendencia para tal efecto y, por diverso proveído de 24 de noviembre de ese año, el Presidente de la aludida Sala ordenó formar y registrar el expediente bajo el número 781/2011, así como dar vista a la Procuraduría General de la República y turnar el asunto a la ponencia del **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

Por lo que hace al recurso de revisión, las representantes de la comunidad indígena hicieron valer agravios encaminados a combatir el sobreseimiento decretado por el Juez *a quo*, relativos a la falta de interés jurídico de la citada comunidad para interponer juicio de amparo, en los que estimó que en la resolución, se omitió considerar que se trataba de integrantes de un pueblo indígena, cuya comunidad se asentaba en el Municipio de Urique, en el predio colindante al de la zona que abarcaba el *Fideicomiso Barrancas del Cobre*, en el que se ejecutó la construcción del teleférico relacionado con el proyecto de mérito, así como que el objeto primordial del fideicomiso celebrado era el de coadyuvar a la promoción del desarrollo socioeconómico de su zona de influencia, mediante el fomento de la actividad turística a través de la preservación del medio ambiente, de las expresiones culturales de las comunidades indígenas, del impulso de proyectos dirigidos al aprovechamiento del impacto que genera la inversión en turismo, y favorecer así, el arraigo digno y productivo de la población indígena y en general de los habitantes del área de operaciones, de conformidad con un Plan de Desarrollo Regional sustentado en los principios de integridad, sustentabilidad y justicia.



Conjuntamente con lo anterior, se acordó igualmente la formación de un Consejo Consultivo Regional, integrado por representantes legítimos de las comunidades de la zona de influencia del fideicomiso, cuyo objetivo era cuidar, vigilar y proteger los derechos de los pueblos indígenas y, en general, de los habitantes de la región no pertenecientes a las etnias.

Así pues, la parte quejosa recurrente indicó que con base en lo señalado y contrariamente a lo resuelto por el Juez de Distrito, sí contaba con interés jurídico en el asunto toda vez que desde tiempos inmemorables, la comunidad a la que representaba se había asentado en el predio denominado *El Madroño*, que colindaba con el predio en el que se encontraban las *Barrancas del Cobre*, aparte del hecho notorio y conocido de pertenecer al pueblo indígena *rarámuri* o *tarahumara*, que abarcaba nueve Municipios del Estado de Chihuahua, situaciones tales que le facultaban para formar parte del Consejo Consultivo Regional, sin que en el caso concreto se hubiera aportado convenio donde estuviera plasmada tanto la firma de la parte quejosa, como la de las demás comunidades relacionadas.

Aunado a lo anterior, adujo que con la determinación adoptada por el Juez *a quo* se les negaba a los miembros de la comunidad recurrente, el derecho de vender sus artesanías en el área del teleférico, siendo que tal actividad constituía su única forma de subsistencia, con lo que se les ocasionaba un daño moral y económico y, en consecuencia, se les impedía tener una mejor calidad de vida; lo anterior en evidente contravención a lo estipulado en el objeto del fideicomiso multicitado. Además, la recurrente señaló que de los actos reclamados no se advertía que se hubiera consultado a alguna de las comunidades afectadas.



El asunto de referencia fue analizado en la sesión correspondiente al 14 de marzo de 2012, celebrada por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país, en donde se resolvió, entre otras cuestiones, amparar y proteger a la comunidad recurrente; lo anterior por unanimidad de cinco votos de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano** (ponente), **Margarita Beatriz Luna Ramos**, **José Fernando Franco González Salas**, **Luis María Aguilar Morales** y **Sergio A. Valls Hernández**. Los señores Ministros Franco González Salas y Valls Hernández, se reservaron el derecho de formular voto concurrente.

Cabe señalar que en términos del proyecto sometido a consideración de la Segunda Sala del Alto Tribunal y que posteriormente fue aprobado por los integrantes de ésta, respecto a los actos reclamados consistentes en la autorización otorgada al titular del Poder Ejecutivo Local para celebrar el convenio denominado *Fideicomiso Barrancas del Cobre* y la firma de dicho fideicomiso, se decretó confirmar su sobreseimiento, al considerar que se actualizaba la causal de improcedencia referente a que la parte quejosa no tenía interés jurídico para controvertir esos actos vía juicio de amparo; por lo tanto, el único acto que subsistió para ser estudiado fue el consistente en la omisión de integrar un Consejo Consultivo Regional, motivo por lo cual la Segunda Sala de la Suprema Corte revocó el sobreseimiento acaecido a dicho acto.

La Sala tomó la determinación anterior, al considerar que la comunidad recurrente efectivamente tenía interés jurídico para controvertir la omisión de integrar el Consejo Consultivo Regional, toda vez que de constancias que integraban el expediente del juicio de amparo, específicamente de la copia certificada de un



plano respecto al área donde se llevaría a cabo el proyecto, así como de un diverso plano obtenido del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y de los propios informes rendidos por las responsables, pues de ellos se advertía que estas últimas, así como el Juez *a quo*, confundieron a la quejosa con otra comunidad debido a su casi idéntica denominación, la cual variaba en cuanto a una sola letra, siendo el caso que efectivamente la comunidad no quejosa era la que no tenía relación en cuestión de territorio con el fideicomiso antes aludido.

De las pruebas aludidas se desprendió que, tal y como la adujo la parte quejosa, ésta se encontraba asentada entre el predio denominado *El Madroño* y la zona del *Fideicomiso Barrancas del Cobre*, por lo tanto sí existía colindancia entre ellas, y que la consideración respecto a la falta de interés de la comunidad recurrente había partido de una confusión por virtud de su ubicación. Con base en esos argumentos se concluyó que la comunidad recurrente sí tenía interés legítimo respecto a ciertos actos reclamados.

Aunado a lo ya señalado, la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país refirió que no era óbice lo señalado por las autoridades responsables en relación a que al momento de los hechos no había planes para construir dentro del predio en el que estaba asentada la recurrente pues ello no era suficiente para considerar la falta de interés jurídico toda vez que la afectación que resiente la quejosa en relación con el acto reclamado consistente en la omisión de crear el Consejo Consultivo Regional, no derivaba necesariamente de que en el lugar donde se asentaban se construyera infraestructura alguna, sino que derivaba de la omisión de consultar y otorgar participación a la comunidad indígena quejosa, precisamente, a través de la creación de dicho Consejo,



por lo que era claro que de resultar cierta la omisión de crear a este último, les afectaría por no habérseles tomado en cuenta como comunidad indígena perteneciente al área de influencia del proyecto turístico *Barrancas del Cobre*.

Una vez que se entró al fondo del asunto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró pertinente abordar el contenido del artículo 2o. de la Norma Fundamental, en atención a que en éste se contemplaban diversos derechos en materia indígena.

Así pues, se señaló que en la interpretación de las diversas previsiones que contemplaba dicho numeral se debía partir de su postulado esencial, que establecía que la nación mexicana era única e indivisible. Partiendo de esa disposición citada, se reconoció que los pueblos indígenas eran el sustento original de la nación mexicana y que éstos se definían, en términos del artículo 2o. constitucional, como “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”.

Asimismo, se definió a las comunidades indígenas a partir del criterio fundamental de pertenencia a un pueblo indígena y de presentar la característica de formar una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio, y que reconociera autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. Por ende, se señaló que las comunidades indígenas eran identificables por su pertenencia a un pueblo y a partir de criterios de unicidad, territorialidad y gobierno.



Con base en lo anterior, se coligió que el concepto de pueblo indígena era más amplio que el de comunidades indígenas, en tanto que el primero podía comprender varias comunidades; en ese sentido, se puntualizó que la conciencia de identidad indígena, es decir, la conciencia de pertenecer a un pueblo indígena en los términos precisados, se constituía como un criterio fundamental para determinar la aplicación de las disposiciones y de los diversos derechos establecidos en el precepto constitucional en comento.

De igual manera, la Segunda Sala señaló que las previsiones contenidas en el referido numeral consignaban a favor de los pueblos y comunidades indígenas el derecho a ser reconocidos como tales, al constituirse como el sustento original de la nación mexicana, con derecho a la libre determinación y, por tanto, a la autonomía, partiendo del postulado básico de la unidad e indivisibilidad nacional y a su ejercicio sujeto al marco constitucional.

Asimismo, respecto a los derechos que poseían en relación a las obligaciones del Estado, se destacó que las fracciones I y IX, del Apartado B, del artículo 2o. de la Constitución Federal, reconocían expresamente la obligación de los tres órdenes de gobierno de impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, con la participación de las comunidades indígenas y el derecho de éstas a ser consultadas en la elaboración de los Planes de Desarrollo para la introducción, en su caso, de las recomendaciones y propuestas que realizaran, de donde se patentizaba la importancia de otorgarles participación.



En ese orden de ideas, la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país señaló que en el caso concreto, las autoridades responsables sí tomaron en consideración, desde la exposición de motivos que originó el referido Decreto, en el cuerpo de éste y en el contenido del Convenio del *Fideicomiso Barrancas del Cobre*, la necesidad de consultar a las comunidades indígenas de la zona de influencia de dicho fideicomiso y prever la manera de considerarlas para definir y proponer los objetivos, prioridades, políticas y estrategias de desarrollo regional en el área de operaciones del referido instrumento, además de que previeron la existencia del Consejo Consultivo Regional como órgano encargado de hacer efectivo el derecho de las comunidades indígenas de ser consultadas; de esta forma, se estimó que existió la pretensión de garantizar el contenido social de las acciones y la efectiva participación de las comunidades indígenas en los beneficios derivados de tales proyectos.

No obstante, la Sala puntualizó que no existía prueba que acreditara que efectivamente se hubiera creado el Consejo Consultivo referido, sin que fuera óbice que el tercero perjudicado, apoderado legal de Nacional Financiera, S.N.C., Institución de Banca Múltiple, en su carácter de institución fiduciaria del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, hubiera aportado como prueba copia simple de un documento a través del cual pretendía demostrar la creación del órgano en comento.

Al respecto, se estimó que dicho instrumento carecía de valor probatorio en virtud de que, en principio, se trataba de un documento privado, de conformidad con las leyes aplicables, por lo cual únicamente contaba con valor indiciario, además de que de su lectura, no se apreciaba que efectivamente se hubiera creado el



Consejo Consultivo Regional, pues en todo caso, el único indicio que se desprendía del documento, era que se había celebrado un Convenio de Coordinación entre diversas autoridades del Estado de Chihuahua en el que manifestaron su voluntad de coordinarse para la constitución del multireferido Consejo Consultivo Regional, más no que éste efectivamente se hubiese formado, ni que se hubiese tomado en consideración para la firma de dicho convenio, a los representantes de cada una de las comunidades indígenas, particularmente, de la comunidad recurrente.

Así pues, derivado de la omisión de crear un Consejo Consultivo Regional, se consideró que se violaron en perjuicio de la comunidad recurrente los derechos contemplados en el artículo 2o. de la Constitución General de la República respecto a su participación para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Con base en esos argumentos, la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país determinó conceder el amparo solicitado para el efecto de que se creara un Consejo Consultivo Regional que cumpliera con la finalidad del *Fideicomiso Barrancas del Cobre*.

Del asunto en comento derivó la tesis aislada de rubro:

COMUNIDADES INDÍGENAS. LA OMISIÓN DE CREAR EL CONSEJO CONSULTIVO REGIONAL A QUE SE REFIERE EL DECRETO 409/96 I.P.O., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE CHIHUAHUA EL 1o. DE ENERO DE 1997, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y LOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA RECONOCIDOS EN FAVOR DE AQUÉLLAS.³

³ Tesis Aislada, 2a. XXXIII/2012 (10a.), Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, Mayo de 2012, Tomo 2; pág. 1347, IUS 2000733.



En su voto concurrente, el señor Ministro José Fernando Franco González Salas manifestó que a su consideración, el interés jurídico de la comunidad quejosa no derivaba sólo del hecho de que colindara con la zona de influencia del Fideicomiso Barrancas del Cobre, pues del Plan Maestro de Barrancas del Cobre, mismo que no obraba en los autos del juicio de amparo, se establecía expresamente que el lugar donde se asentaba la comunidad quejosa se encontraba dentro del área de influencia del Proyecto Turístico Barrancas del Cobre.