PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Exp. Núm: 28

FORMA B-1

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

SECCIÓN II.
MESA. I.
A.R. 496/2018.
MATERIA. PENAL.

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE OAXACA LXIV LEGISLATURA RECIBIDO 13:45 23 ABR. 2019 OFICIALÍA DE PARTES

3468/2019 CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA. (AUTORIDAD RESPONSABLE). *(SE ACOMPAÑA COPIA CERTIFICADA).*

3469/2019 JUEZ DECIMOPRIMERO DE DISTRITO EN EL ESTADO (AUTORIDAD DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN). *(SE DEVUELVE JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 304/2018).*

3470/2019 OFICINA DE CORRESPONDENCIA COMÚN DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA (AUTORIDAD DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN). *(SE ACUSA RECIBO).*

3471/2019 TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA (AUTORIDAD DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN). *(SE ACUSA RECIBO).*

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA LXIV LEGISLATURA RECIBIDO 13 MAY 2019 DIP. GLORIA SÁNCHEZ LÓPEZ DISTRITO XV HEROICA CIUDAD DE JUCHITÁN DE ZARAGOZA

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC

En el recurso de revisión de número anotado al rubro, interpuesto por el recurrente CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA. (AUTORIDAD RESPONSABLE), relativo al juicio de amparo indirecto número 304/2018, con esta fecha se dictó el acuerdo siguiente:

"San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, veintidós de abril de dos mil diecinueve.

Agréguese a sus autos el original del oficio de cuenta de la Oficina de Correspondencia Común del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, con el que remite el original del diverso oficio de la secretaria de acuerdos del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región en San Andrés Cholula, Puebla, mediante el cual esta última devuelve los autos originales del amparo en revisión 496/2018 del índice de este órgano jurisdiccional, y demás constancias que se le remitieron para resolver el presente asunto. Acúsese recibo, háganse las anotaciones en el libro correspondiente y glósese el cuaderno de antecedentes formado con motivo de su envío, a partir de la fecha

4 000230 517978

de ese envío, para evitar la voluminosidad de este asunto y para su mejor manejo.

Hágase del conocimiento de las partes que los puntos resolutivos de la ejecutoria emitida por el órgano auxiliar en comento, son del tenor siguiente:

"PRIMERO. Se modifica la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a Liliana Lizbeth Méndez Cruz, Andrés Emmanuel García Arango y Moisés Rosalío Zárate Vásquez contra la omisión legislativa del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, para emitir la ley que reglamente la consulta previa, libre, informada y de buena fe en el Estado de Oaxaca, con base en la obligación que deriva del artículo 6.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el segundo transitorio del Decreto de reformas al artículo 2º de la Constitución Federal, de catorce de agosto de dos mil uno. El amparo se concede en los términos y para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria."

En consecuencia, con transcripción de este proveído, remítase al juez Federal del conocimiento, copia certificada de la ejecutoria de que se trata, y devuélvansele los documentos remitidos con el oficio de cuenta, solicitándole el acuse de recibo correspondiente.

Notifíquese mediante oficio al juez de Distrito del conocimiento y Tribunal Auxiliar y por lista a las partes procesales.

Así lo proveyó y firma el Magistrado David Gustavo León Hernández, Presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito, ante el licenciado Miguel Ángel Domínguez Velasco, secretario de acuerdos que autoriza. Doy fe." Magdo. D. G. León H. Lic. M. A. Domínguez V. srio. acdos. firmas ilegibles.

Lo que transcribo a usted para su conocimiento y efectos legales.

San Bartolo Coyotepec, Oax., veintidós de abril de dos mil diecinueve.

EL SECRETARIO DE ACUERDOS.

LIC. MIGUEL ÁNGEL DOMÍNGUEZ VELASCO.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC OAXACA.

1

AMPARO EN REVISIÓN ADMINISTRATIVA:

R-496/2018

EXPEDIENTE AUXILIAR:

R-833/2018

QUEJOSOS:

LILIANA LIZBETH MÉNDEZ CRUZ Y OTROS

RECURRENTE:

CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA

MAGISTRADO PONENTE:

LUIS MANUEL VILLA GUTIÉRREZ

SECRETARIO:

ABRAHAM ORTÍZ MORALES

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

San Andrés Cholula, Puebla, acuerdo del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, correspondiente a la sesión celebrada el cuatro de abril de dos mil diecinueve.

V I S T O S para resolver el recurso de revisión administrativo 496/2018, del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimotercer Circuito, con residencia en San Bartolo Coyotepec, Oaxaca; registrado en este órgano jurisdiccional con el número de expediente auxiliar 833/2018; derivado del juicio de amparo indirecto 304/2018 y sus acumulados 305/2018 y 306/2018, del índice del Juzgado Decimoprimero de Distrito en el citado Estado; y,

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Demandas de amparo. Mediante escritos presentados el veintitrés de marzo de dos mil dieciocho (fojas 2 a 14, 50 a 62 y 106 a 117 del juicio de amparo indirecto), en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Oaxaca, con residencia en San Bartolo Coyotepec, Liliana Lizbeth Méndez Cruz, Andrés Emmanuel García Arango y Moisés Rosalío Zárate Vásquez, por propio derecho, solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y actos siguientes:

> *"IV.3 Autoridad o autoridades responsables:*
> *El honorable Congreso del Estado de Oaxaca.*
> *IV.4. La norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame:*
> *Reclamo específicamente la omisión absoluta del Poder Legislativo de Oaxaca de crear la Ley Reglamentaria de la Consulta, Previa, Libre, Informada y de Buena Fe de Oaxaca.*

La omisión legislativa absoluta deriva del incumplimiento a lo ordenado en el segundo transitorio de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001:

'Artículo Segundo.- Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constitucionales locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado'.

Y del incumplimiento a lo ordenado en el artículo 2º de la CADH que establece:

'Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho interno.

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades'.

También reclamo las consecuencias de las omisiones que se traduce en las afectaciones al ejercicio de los derechos indígenas de los integrantes de los pueblos indígenas de México pues todas las leyes que el legislativo oaxaqueño ha efectuado desde 2001 hasta la fecha y todas las decisiones administrativas del Ejecutivo se han realizado sin escuchar las opiniones de los pueblos y comunidades indígenas a través de las consultas."

SEGUNDO. Admisiones de las demandas de amparo y acumulación. El Juez Decimoprimero de Distrito en el Estado de Oaxaca, a quien por razón de turno correspondió conocer de tales asuntos, mediante proveídos de veintisiete de marzo de dos mil dieciocho (fojas 15 a 17, 63 a 65 y 118 a 120 del juicio de amparo indirecto), registró las demandas de amparo, lo que dio lugar a la formación de los expedientes 304/2018, 305/2018 y 306/2018 de su índice; las admitió a trámite sin incidente de suspensión, y entre otras cuestiones, con

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

fundamento en lo dispuesto por el artículo 5, fracción IV de la Ley de Amparo, dio la intervención al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito, en términos del artículo 1acuerdo de 1 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Posteriormente, en auto de veintitrés de abril de dos mil dieciocho, el A quo decretó de oficio y de plano la acumulación de los expedientes al diverso 304/2018 (fojas 148 y 149 ídem).

TERCERO. Audiencia constitucional y sentencia. Seguido el procedimiento de ley, la audiencia constitucional fue celebrada el once de mayo de dos mil dieciocho, y en la misma data, se emitió la sentencia respectiva, cuyos puntos resolutivos son del tenor siguiente (fojas 160 a 277 ídem):

"ÚNICO. La Justicia de la Unión ampara y protege a Liliana Lizbeth Méndez Cruz, Andrés Emmanuel García Arango y Moisés Rosalío Zárate Vásquez contra la omisión legislativa del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, para emitir la ley que reglamente la consulta previa, libre, informada y de buena fe en el Estado de Oaxaca, con base en la obligación que deriva del artículo 6.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el segundo transitorio del Decreto de reformas al artículo 2° de la Constitución Federal, de catorce de agosto de dos mil uno. El amparo se concede para los efectos precisados en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese personalmente."

CUARTO. Recurso de revisión. Inconforme con tal determinación, María de las Nieves García

Fernández, en su carácter de Presidenta de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Honorable Congreso del Estado de Oaxaca, en representación de dicho Congreso, interpuso recurso de revisión del cual correspondió conocer al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del referido circuito, con residencia en San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, cuya Presidencia lo registró y admitió a trámite el ocho de junio de dos mil dieciocho (foja 63 del cuaderno de amparo en revisión), lo que originó la formación del expediente R-496/2018 de su índice; y, entre otras cuestiones, con fundamento en el artículo 5º, fracción IV de la ley de la materia, se dio la intervención legal a la Agente del Ministerio Público de la Federación adscrita.

QUINTO. Turno. Mediante acuerdo de diez de julio de dos mil dieciocho (foja 72 ídem); con fundamento en el artículo 183 de la Ley de Amparo, se turnó el expediente a la Ponencia del Magistrado correspondiente, para la elaboración del proyecto de sentencia respectivo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

SEXTO. Creación del Centro Auxiliar de la Segunda Región y de este Tribunal Colegiado. En virtud de lo dispuesto en los Acuerdos Generales 18/2011 (que modifica al diverso 10/2008) y 65/2008, emitidos por

el Consejo de la Judicatura Federal, se ordenó la creación del Centro Auxiliar de la Segunda Región, así como el inicio de funciones de este Tribunal Colegiado.

SÉPTIMO. Comunicación de auxilio en el dictado de sentencias de amparo. Ahora bien, por oficio STCCNO/397/2018, de siete de mayo de dos mil dieciocho, y de conformidad con la consulta C.CAR 61/2018-II, de veintisiete de abril anterior, el Secretario Técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, comunicó a la Presidencia de este órgano colegiado, que apoyaría al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimotercer Circuito, con residencia en San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, en el dictado de sentencias, señalando los criterios de selección y envío de expedientes.

OCTAVO. Remisión de los autos a este Tribunal Colegiado auxiliar. El siete de agosto de dos mil dieciocho (foja 73 ídem), la Presidencia del Tribunal referido en el párrafo que antecede, resolvió el envío del asunto que nos ocupa a este órgano colegiado, en cumplimiento a lo establecido en el mencionado oficio STCCNO/397/2018, de siete de mayo de dos mil dieciocho.

4

NOVENO. Radicación y turno. El presente juicio de amparo en revisión fue recibido en este Tribunal; y por auto de Presidencia de trece de agosto de dos mil dieciocho (foja 9 del expediente auxiliar), quedó registrado con el número R-833/2018, y al advertir que se encontraba debidamente integrado, con fundamento en el artículo 92 de la Ley de Amparo, turnó los autos a la Ponencia del Magistrado Felipe Eduardo Aguilar Rosete, para la formulación del proyecto de resolución respectivo.

DÉCIMO. Resolución y facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho (fojas 13 a 36 ídem) este órgano jurisdiccional dictó sentencia, en la cual se solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, de juzgarlo procedente, ejerciera la facultad de atracción.

En ese sentido, mediante oficio TC3°-AUX.2ª R-2368/2018/3º la Secretaria de Acuerdos de este tribunal colegiado, remitió los autos al tribunal auxiliado (foja 150 ídem), el cual a su vez, en auto de uno de octubre de dos mil dieciocho, acordó remitir el expediente junto con sus anexos a la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, lo cual realizó a través de los oficios 11923/2018 y 11924/2018 (fojas 152 y 153 ídem).

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DEL TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

Posteriormente, en resolución de treinta de enero de dos mil diecinueve, dictada en el expediente de solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 653/2018, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó no ejercerla.

En razón de lo anterior, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito hizo del conocimiento a éste órgano colegiado, de dicha determinación mediante oficio 2444/2019, el cual fue recibido el seis de marzo de dos mil diecinueve, y en acuerdo de siete siguiente, se determinó avocarse al conocimiento del asunto y turnarlo en términos del artículo 92 de la Ley de Amparo al Magistrado Luis Manuel Villa Gutiérrez (fojas 159 y 160 ídem); y

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia. Este órgano judicial es legalmente competente para resolver el presente recurso, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e, y 84, ambos de la Ley de Amparo y 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; los Acuerdos Generales números 3/2013, relativo a la

determinación del número y límites territoriales de los circuitos en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito; 18/2011 (que modifica al diverso 10/2008), por el que crea el Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, al igual que los órganos que la integran, del que forma parte este Tribunal, cuyo objetivo es apoyar en el dictado de fallos a los órganos jurisdiccionales federales; y 65/2008, relativo al inicio de funciones del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la citada región; en atención a que se impugna una resolución emitida por un Juzgado de Distrito, cuya residencia se encuentra dentro del Circuito en el que ejerce jurisdicción el Tribunal al cual este cuerpo colegiado auxilia temporalmente en el dictado de sentencias de amparo al tenor del referido oficio STCCNO/397/2018, de siete de mayo de dos mil dieciocho, signado por el Secretario Técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

SEGUNDO. Oportunidad. El medio de impugnación citado se presentó dentro del término de diez

días que para ello prevé el artículo 86 de la Ley de Amparo.

Lo anterior se afirma, en virtud de que la sentencia recurrida se le notificó por oficio el once de mayo de dos mil dieciocho (foja 383 del juicio de amparo indirecto), la cual surtió efectos el mismo día, empezando a correr el término el catorce siguiente; de conformidad con el numeral 31, fracción I de la Ley de Amparo.

De modo que el plazo de diez días previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, comprendió del catorce al veinticinco de mayo del referido año, sin computar los días doce, trece, diecinueve y veinte de dicha temporalidad, por ser sábados y domingos; lo anterior, de acuerdo con el precepto 19 de la ley de la materia.

Por tanto, si el escrito de agravios se presentó ante la responsable el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho (foja 3 del cuaderno de revisión), este fue interpuesto de manera oportuna.

TERCERO. Sentencia recurrida. Las demandas de amparo constan de las fojas dos a la catorce, cincuenta a sesenta y dos y ciento seis a la ciento diecisiete; la resolución que ahora se combate, consta en las fojas ciento sesenta a la doscientos setenta y siete del

juicio de amparo indirecto 304/2018 y sus acumulados 305/2018 y 306/2018; mismas que por razones de obviedad y economía procesal no se trascriben, pero se tienen aquí por reproducidas y a la vista al momento de resolver el presente juicio constitucional; asimismo, se ordena formar el legajo de las constancias correspondientes y agregarlas debidamente certificadas a los autos del juicio de amparo en revisión y al cuaderno de antecedentes respectivo.

CUARTO. Agravios. El recurso consta en la foja tres a la cuarenta y nueve del cuaderno de amparo en revisión que se resuelve, los cuales tampoco se transcribirán y se tienen aquí por reproducidos, remitiéndose a ellos este Tribunal Federal en su literalidad e igualmente se ordena formar legajo de constancias con las mismas y agregarlas debidamente certificadas, a los autos del juicio de amparo en revisión y al cuaderno de antecedentes respectivo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

Es aplicable a lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 58/2010, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 830, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Materia Común, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. *De los preceptos integrantes del capítulo X 'De las sentencias', del título primero 'Reglas generales', del libro primero 'Del amparo en general', de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer."*

Criterio que se estima aplicable al caso concreto, no obstante que alude a un texto legal actualmente abrogado; sin embargo, la Ley de Amparo en vigor, en el Título Primero "Reglas Generales", Capítulo X "Sentencias" (artículos 73 a 79), al igual que el ordenamiento anterior, no prevé obligación alguna en el sentido de transcribir conceptos de violación, agravios o las consideraciones de los actos reclamados o resoluciones impugnadas.

QUINTO. Estudio de los agravios. Son **infundados** en parte e **inoperantes** en lo demás, los

motivos de inconformidad planteados por la autoridad responsable recurrente.

Ahora bien, por cuestión de método, los argumentos expuestos por el Congreso del Estado de Oaxaca se estudiarán en orden diverso al propuesto, ello de conformidad con el artículo 76 de la Ley de Amparo vigente.

Sirve de apoyo la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, publicada en la página 2018, del Libro 29, Tomo III, de la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente a abril de 2016, con número de registro 2011406, que este Tribunal Colegiado comparte, de título y contenido siguientes:

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

"***CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.*** *El artículo 76 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, en vigor al día siguiente, previene que el órgano jurisdiccional que conozca del amparo podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación o los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero, no impone la obligación a dicho órgano de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente, sino que la única condición que establece el referido precepto es que no se cambien los hechos de la demanda. Por tanto, el estudio correspondiente puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso.*"

En ese tenor, en el **cuarto punto de agravios** el inconforme expresa que, es ilegal que el Juez de Distrito tuviera por acreditado el interés legítimo de los quejosos, atendiendo a que aquellos manifestaron en su demanda de amparo su autoadscripción como indígenas zapotecos.

Alega que, la autoadscripción actualiza el vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo; sin embargo, en la especie los quejosos únicamente se autoadscribieron como indígenas zapotecos de los valles centrales de Oaxaca, por ser pertenecientes a las comunidades de Santa Lucía del Camino, Oaxaca, San Sebastián Tutla, Oaxaca y Santa Cruz Xoxocotlán; sin vincularse con pruebas documentales idóneas, como son: la constancia de origen y vecindad o, en su caso, copia certificada del acta de nacimiento, que indique que los quejosos nacieron en las comunidades citadas, situación que no acontece en virtud de que los quejosos solo exhibieron constancia de vecindad, lo cual es insuficiente para acreditar la pertenencia a las comunidades indígenas zapotecas, por lo que se efectuó un indebido análisis del interés legítimo de los peticionarios de amparo.

Máxime que, el Diccionario de la Real Academia Española otorga al vocablo vecino, los

siguientes significados: 1. adj. Que habita con otros en un mismo pueblo, barrio o casa, en vivienda independiente. U.t.c.s; 2. adj. Que tiene casa y hogar en un pueblo y contribuye a las cargas o repartimientos, aunque actualmente no viva en él; 3. adj. Que ha ganado los derechos propios de la vecindad en un pueblo por haber habitado en él durante un tiempo determinado por la ley U. t. c. s; 4. adj. Cercano, próximo o inmediato en cualquier línea; y 5. adj. Semejante, parecido o coincidente.

Mientras que, respecto a la palabra origen, el citado Diccionario de la Real Academia Española da las siguientes definiciones: 1. m. Principio, nacimiento, manantial, raíz y causa de algo; 2. m. Patria, país donde alguien ha nacido o donde tuvo principio su familia, o de donde algo proviene; 3. m. ascendencia (II serie de ascendientes); y 4. m. Principio, motivo o causa moral de algo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

De modo que, a juicio del recurrente, no existe similitud entre dichos vocablos, por lo que existe una diferencia entre la constancia de origen y vecindad, y una constancia de vecindad, las cuales acreditan situaciones jurídicas distintas y, por ende, los quejosos no satisfacen la pertenencia a las comunidades indígenas zapotecas, pues no acreditaron con documentos idóneos ser

originarios de Santa Lucia del Camino, San Sebastián de Tutla y Santa Cruz Xoxocotlán, todos en el Estado de Oaxaca.

Tales aseveraciones son **infundadas**.

En relación con el tópico planteado, el juzgador federal, al analizar las causas de improcedencia invocadas por la autoridad responsable, destacó que los promoventes de amparo se autoadscribieron como indígenas zapotecos de los valles centrales de Oaxaca, porque manifestaron pertenecer a las comunidades de Santa Lucía del Camino, San Sebastián Tutla, y Santa Cruz Xoxocotlán.

En tal virtud, sostuvo que, contrario a lo que alegó la autoridad, a los quejosos sí les asiste interés legítimo para acudir al juicio de amparo, porque tales pueblos indígenas están reconocidos en el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; incluso, exhibieron constancias de vecindad respectivas, a las que les concedió valor probatorio pleno en términos de los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

Esto es, el juzgador de amparo determinó que, la manifestación efectuada por los peticionarios de

amparo era suficiente para considerar que tienen la calidad de personas indígenas, puesto que el criterio de autoadscripción es determinante para establecer si una persona tiene o no tal condición, en términos de lo dispuesto en el artículo 2° del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de contenido idéntico a lo previsto en el numeral 2°, párrafo segundo, de la Constitución Federal, lo cual les genera interés legítimo para cuestionar la omisión legislativa absoluta del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca para expedir la ley que reglamente la consulta previa, libre, informada que reclamaron.

Lo cual, adicionó el *A quo*, también es congruente con lo sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien determinó que la autoadscripción es el acto voluntario de las personas o comunidades que, teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico, o de otro tipo, deciden identificarse como miembros de un pueblo indígena reconocido por el Estado mexicano, por lo que se trata de una expresión de pertenencia cultural que no depende de la anuencia del Estado ni de algún proceso para su reconocimiento.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

Por lo que, debido a que el interés legítimo se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y la persona que comparece en el proceso sin que requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico; quien expresa un agravio diferenciado respecto de los demás integrantes de la sociedad, con base en una cierta afectación a su esfera jurídica, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no como una simple posibilidad, surgida con el objeto de la pretensión que aduce, por su circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal; entonces, concluyó que los quejosos tienen interés para reclamar la omisión del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, derivada de su derecho a participar en las consultas previas respecto de decisiones administrativas y legislativas que afecten e impacten significativamente al pueblo en el que viven.

En el panorama expuesto, resulta infundada la aseveración de la autoridad recurrente, pues contrariamente al sentido del argumento propuesto, es innecesario que los quejosos acreditaran su pertenencia a los pueblos indígenas zapotecos, mediante la exhibición de las constancias de origen y vecindad o con copias certificadas de las actas de nacimiento respectivas, y no

solo con la simple constancia de vecindad que mencionó el juez de amparo.

Ello es así, pues si bien el juzgador de amparo concedió pleno valor probatorio a las "constancias de vecindad" exhibidas por los promoventes de amparo, a fin de tener por acreditada la autoadscripción de los impetrantes de amparo como zapotecos pertenecientes a las comunidades de Santa Lucía del Camino, San Sebastián Tutla, y Santa Cruz Xoxocotlán, todas en el Estado de Oaxaca; sin embargo, la valoración de dichas documentales fue una consideración efectuada con la finalidad de reforzar la determinación adoptada por el *A quo* (razonamiento a mayor abundamiento), pues el criterio señalado por el juzgador que realmente tomó en consideración para definir la calidad de los quejosos como indígenas zapotecos pertenecientes a dichas comunidades, fue la sola manifestación que efectuaron en la demanda de amparo en ese sentido.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

En efecto, como se ha destacado, el juzgador de amparo sostuvo que, la autoadscripción es un acto voluntario, que significa manifestación de identidad y pertenencia cultural como miembro de un pueblo indígena, que no requiere de la anuencia del propio Estado ni de algún proceso para su reconocimiento y, por ende, la

expresión de tal autoidentidad es suficiente para establecer si tiene o no dicha condición, en términos de los artículos 2° del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y el numeral 2°, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

En ese sentido, no asiste la razón a la autoridad recurrente, pues lo que determinó el juzgador de amparo fue que, la autoadscripción de los quejosos como indígenas zapotecos se acreditó con la sola aseveración que hicieron en ese sentido, habida cuenta que esa es el único requisito que exigen las normas convencionales y constitucionales, para tener por demostrada la pertenencia a un grupo étnico.

De ahí que, si adicionalmente el juzgador corroboró tal pertenencia con las documentales exhibidas; en consecuencia, la valoración de las documentales citadas no constituye la razón principal por la que se acreditó la calidad de los quejosos como indígenas, por ello es infundado lo argumentado por la autoridad recurrente, en cuanto a que los quejosos debieron presentar diversas constancias o copias certificadas de sus actas de nacimiento para ese efecto, pues lo que efectivamente determinó su interés legítimo, fue la manifestación expresa de los propios quejosos.

11

Por otro lado, en el **segundo apartado de agravios** la autoridad recurrente alega que la sentencia de amparo impugnada le causa perjuicio, pues el juzgador de amparo lo obliga:

> "*... a cumplir con la obligación contenida en el artículo 6° del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y Tribunales en Países Independientes y segundo Transitorio del Decreto de reformas al artículo 2° de la Constitución Federal, de catorce de agosto de dos mil uno; y proceda a emitir una Ley que regule la consulta previa, libre, informada y de buena fe de los derechos de los pueblos indígenas en el Estado de Oaxaca, lo que deberá realizar antes de que finalice el segundo periodo de sesiones, es decir, hasta antes del treinta de septiembre de este año. Dada la particular confección de la Ley, el Órgano Legislativo deberá garantizar que se escuche a los pueblos y comunidades indígenas en la emisión de esta Ley, a fin de que sea producto de un ejercicio participativo de los sujetos a los que se dirige y que garantice la libertad democrática de su decisión.*"

Sin embargo, el Congreso inconforme aduce que dicha determinación viola el principio de relatividad de las sentencias prevista en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal, toda vez que la sentencia se debe de ocupar de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja, sin hacer una declaración general respecto de la Ley, acto u omisión que lo motive.

Por tanto, el disidente sostiene que el juzgador federal se extralimitó al conceder el amparo a los quejosos, obligando a dicha autoridad a emitir una Ley que regule la consulta previa, libre, informada y de buena

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

fe de los derechos de los pueblos indígenas en el Estado de Oaxaca, sin tomar en consideración lo estipulado en el artículo 2°, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es, que al conceder el amparo a los quejosos en el sentido de emitir una Ley que, regule la consulta previa, libre, informada y de buena fe, de los derechos de los pueblos indígenas en el Estado de Oaxaca, antes de que finalice el segundo periodo de sesiones (hasta antes del treinta de septiembre de dos mil dieciocho), daría un carácter general a dicha concesión de amparo, toda vez que tendría aplicación para todas las comunidades indígenas del Estado de Oaxaca, el cual se conforma de quinientos setenta municipios, de los cuales cuatrocientos diecisiete se rigen por sistemas normativos internos, y con aproximadamente ciento setenta y dos variantes lingüísticas; de modo que, la protección constitucional a los quejosos omite considerar la pluriculturalidad y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas establecidos en el artículo 2°, aparatado A, de la Constitución General de la República, pues en el plazo mínimo para la emisión de la ley, se reduciría la calidad de la consulta, con un efecto contraproducente a largo plazo, ante la existencia de

posteriores conflictos en las comunidades que conforman el Estado de Oaxaca.

Máxime que, según aduce el Congreso inconforme, para mantener las relaciones con los grupos afectados por las medidas respectivas, un proceso único de consulta previa no sería suficiente, ya que los acuerdos alcanzados no son estáticos y deberían alcanzarse plataformas de diálogo para revisar y eventualmente adoptar y regular continuamente dichos acuerdos y la implementación de los mismos durante todo el tiempo que dure el proyecto que dure el proyecto, además de que en el caso que emitiera la Ley ordenada por el juez federal, se estarían imponiendo formas internas de convivencia, organización social, económica, política y cultural de los pueblos y comunidades que se rigen por sus propios sistemas normativos, poniendo en riesgo su identidad y derechos colectivos, contraviniendo con dicho actuar el artículo 2°, Apartado A, de la Constitución Federal.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

El concepto en análisis deviene **infundado**.

Lo anterior es así, pues la protección constitucional a los quejosos contra la omisión legislativa reclamada, no afecta el principio de relatividad de la sentencias de amparo, como acertadamente lo indicó el juez federal.

Ciertamente, en la parte considerativa que desestimó las causas de improcedencia aducidas en el juicio de amparo, el juzgador federal descartó la alegada infracción al principio de relatividad de las sentencias de amparo, con apoyo en lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de evidenciar que una eventual concesión de amparo contra una omisión legislativa no es contrario es ese principio rector.

Precisó que, el citado Tribunal de la Nación ha resuelto que, cuando la Constitución Federal establece expresamente un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del poder legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar no es algo potestativo sujeto a la discrecionalidad de ese poder del Estado, sino un mandato de la ley fundamental que constituye un ejercicio obligatorio.

Por tanto, en un Estado Constitucional de Derecho, es necesario que en un juicio constitucional pueda establecerse si en un caso concreto la omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los derechos de las personas, lo cual es posible gracias a la nueva configuración constitucional del juicio de amparo, resultado de la reforma del once de junio de dos mil once,

en el que se amplió es espectro de protección de ese mecanismo procesal, a través del cual ahora es posible proteger de mejor forma los derechos fundamentales, sobre todo cuando tienen una dimensión colectiva o difusa.

Así, si bien el juicio de amparo fue originalmente concebido para proteger los derechos estrictamente individuales, hoy, el juicio de amparo también tienen la utilidad de proteger derechos de naturaleza más compleja; de ahí que, el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo es reinterpretado con la idea de que el proceso constitucional tenga una finalidad funcional, es decir, con el objeto de proteger derechos fundamentales.

Por tanto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó que, el principio de relatividad ordena a los tribunales de amparo estudiar en las sentencias únicamente los argumentos de las partes y en su caso, conceder solo para el efecto de que se restituyan esos derechos, sin que para eso sea relevante –para efectos de la procedencia del amparo- el hecho de que eventualmente una sentencia se traduzca en alguna ventaja o beneficio para las personas que no fueron parte del litigio constitucional.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

En esa medida, si bien los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en la sentencia la protección de los derechos de las personas que no hayan acudido al juicio de amparo, no menos cierto es que, es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos indirectamente y de manera eventual, se beneficien terceros ajenos a la controversia constitucional.

Tales aspectos, señaló el juzgador constitucional que se desprenden de la tesis de rubro: "*OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ESTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR.*"

Así las cosas, si bien en el caso la autoridad inconforme pretende reiterar el señalamiento de que la protección constitucional concedida a los quejosos, daría lugar a violar el principio de relatividad de las sentencias, previsto en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal, porque el juicio de amparo únicamente fue diseñado con la finalidad de amparar y proteger a individuos particulares en el caso especial sobre el que versa la queja sin hacer una declaración general respecto de la ley, acto u omisión que lo motive.

Esto es, el recurrente insiste en la interpretación que aduce debe derivarse del citado principio de relatividad, previsto en el artículo 107, fracción II, constitucional.

Al respecto, debe decirse que si bien las consideraciones combatidas emitidas con apoyo en lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no son obligatorias, sí resultan orientadoras para este Tribunal Colegiado, y suficientes para definir el tema debatido; máxime que igualmente existen criterios emitidos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que abordan dicho tema y resuelven en ese mismo sentido.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 778, del Libro 38, Tomo I, de la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente a enero de 2017, con número de registro 2013380, de rubro y texto siguiente:

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

"***TESIS AISLADAS. LAS EMITIDAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENEN CARÁCTER ORIENTADOR, NO GENERAN DERECHOS NI SON SUSCEPTIBLES DEL EJERCICIO DE IRRETROACTIVIDAD.*** *Del análisis integral y sistemático de los artículos 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 215, 217, 218, primer párrafo, 222 al 226 y 228 de la Ley de Amparo, se*

desprende que de manera expresa se concede carácter obligatorio a la jurisprudencia, particularidad que no comparte con las tesis aisladas que se generan en los fallos de los órganos terminales del Poder Judicial de la Federación. Atento a lo anterior, los criterios que aún no integran jurisprudencia no pueden invocarse como un derecho adquirido por las partes y, por tanto, sujeto al principio de no aplicación retroactiva en su perjuicio. Congruente con ello, a falta de jurisprudencia definida sobre un tema determinado y cuando exista un criterio aislado o precedente aplicable para la solución de un caso concreto, debido al carácter orientador que esta Superioridad les ha conferido y el principio de seguridad jurídica, es dable mas no obligatorio que los órganos jerárquicamente inferiores lo atiendan en sus resoluciones, mediante la cita de las consideraciones que las soportan y, en su caso, de la tesis correspondiente y de existir más de uno, puede el juzgador utilizar el que según su albedrío resulte correcto como parte del ejercicio común de su función jurisdiccional."

En efecto, se advierte que las consideraciones invocadas por el juez de amparo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también se sostienen sustancialmente en la tesis visible en la página 965, del Libro 55, Tomo II, de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a junio de 2018, con número de registro 2017065, de rubro y texto siguientes:

"***JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS.*** *De una interpretación sistemática de la fracción I del artículo 103 y la fracción VII del artículo 107 de la Constitución, en conexión con la fracción II del artículo 107 de la Ley de Amparo, se desprende que el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas propiamente dichas, es decir, cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En*

efecto, si el Poder Legislativo puede considerarse autoridad responsable para efectos del juicio de amparo y la Constitución acepta que las omisiones pueden ser actos reclamados, en principio esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera que desde una óptica constitucional el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas. Con todo, para poder sostener de manera concluyente que el juicio de amparo indirecto es procedente, además debe descartarse que ese impedimento procesal pueda desprenderse de los principios constitucionales que disciplinan al juicio de amparo. En este orden de ideas, se estima que en este caso no se vulnera el principio de relatividad porque dicho principio debe ser reinterpretado a la luz del nuevo marco constitucional que disciplina al juicio de amparo y, por tanto, es perfectamente admisible que al proteger a la persona que ha solicitado el amparo de manera eventual y contingente se pueda llegar a beneficiar a terceros ajenos a la controversia constitucional. De todo lo anterior, se desprende que el juicio de amparo indirecto es procedente para combatir omisiones legislativas absolutas."

Además, de que existe criterio judicial emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que apoya la procedencia del juicio de amparo indirecto contra omisiones legislativas absolutas, que derivan de la falta de cumplimiento de un mandato expreso del Poder Reformador, que vincula a diversas autoridades a realizar las adecuaciones necesarias para dar efectividad a un precepto constitucional.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

Por lo que, las violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivadas de la inacción de los órganos legislativos, no podrían aceptarse por la propia Norma Fundamental, argumentándose la vulneración al principio de relatividad de las sentencias contenido en su artículo 107, fracción II,

principalmente porque en esos casos la generalidad de los efectos de la sentencia no es mas que una consecuencia indirecta de la propia naturaleza de la violación constitucional reclamada, en tanto el débito de legislar o proveer en la esfera administrativa un debido acatamiento no deriva de una resolución judicial, sino de un mandato expreso de la propia Constitución Federal, el cual, al no haber sido debidamente acatado por las autoridades respectivas, exige su debida reparación mediante el sistema tutelar de control, a efecto de salvaguardar el principio de supremacía constitucional.

Tales razonamientos se encuentran en la tesis consultable en la página 1216, del Libro 58, Tomo I, de la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente a Septiembre de 2018, con número de registro 2017783, del tenor literal siguiente:

"***OMISIONES LEGISLATIVAS ABSOLUTAS. SU IMPUGNACIÓN NO CONFIGURA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.*** *Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido genéricamente que el juicio de amparo es improcedente contra omisiones legislativas, lo cierto es que cuando se reclaman omisiones legislativas absolutas, esto es, la falta de cumplimiento de un mandato expreso del Poder Reformador que vincula a diversas autoridades a realizar las adecuaciones necesarias para dar efectividad a un precepto constitucional, no se genera un motivo manifiesto e indudable de improcedencia del juicio de amparo, toda vez que las violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivadas de la inacción de los órganos legislativos, no podrían aceptarse*

por la propia Norma Fundamental, argumentándose la vulneración al principio de relatividad de las sentencias contenido en su artículo 107, fracción II, principalmente porque en esos casos la generalidad de los efectos de la sentencia no es más que una consecuencia indirecta de la propia naturaleza de la violación constitucional reclamada, en tanto el débito de legislar o proveer en la esfera administrativa un debido acatamiento no deriva de una resolución judicial, sino de un mandato expreso de la propia Constitución Federal, el cual, al no haber sido debidamente acatado por las autoridades respectivas, exige su debida reparación mediante el sistema tutelar de control, a efecto de salvaguardar el principio de supremacía constitucional."

Igualmente, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que, el principio de relatividad debe interpretarse de la manera más favorable a la persona, por lo cual, lejos de invocarse una concepción restringida del principio referido, será menester maximizar tanto el derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, como el principio de supremacía constitucional.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

Tesis consultable en la página 1217, del Libro 58, Tomo I, de la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente a septiembre de 2018, con número de registro 2017955, del tenor literal siguiente:

"***SENTENCIAS DE AMPARO. EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD ADMITE MODULACIONES CUANDO SE ACUDE AL JUICIO CON UN INTERÉS LEGÍTIMO DE NATURALEZA COLECTIVA.*** *Conforme al artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible acceder al juicio de amparo para obtener la protección de los intereses legítimos y*

colectivos, que son aquellos que atañen a "un grupo, categoría o clase en conjunto". En cualquier caso, tanto el interés colectivo como el legítimo, comparten como nota distintiva su indivisibilidad, es decir, no pueden segmentarse. De ahí que, si en los intereses colectivos o legítimos la afectación trasciende a la esfera jurídica subjetiva o individual de quien promovió un juicio de amparo, sería inadmisible suponer que por esa cuestión se niegue la procedencia del medio de control constitucional, pretextándose la violación al principio de relatividad de las sentencias. En ese sentido, el artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Federal, debe interpretarse de la manera más favorable a la persona, por lo cual, lejos de invocarse una concepción restringida del principio referido, será menester maximizar tanto el derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, como el principio de supremacía constitucional."

En tal virtud, no es posible sustentar, como lo precisa el inconforme, que dicha determinación es contraria al principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, pues aquel debe ser reinterpretado con motivo de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, de manera funcional para la mejor protección de los derechos fundamentales y atento a que no podría aceptarse por la propia Norma Fundamental dicha limitación, argumentándose la vulneración al principio de relatividad de las sentencias contenido en su artículo 107, fracción II, principalmente porque en esos casos la generalidad de los efectos de la sentencia no es más que una consecuencia indirecta de la propia naturaleza de la violación constitucional reclamada, en tanto el deber de legislar o proveer en la esfera administrativa un debido

acatamiento no deriva de una resolución judicial, sino de un mandato expreso de la propia Constitución Federal, el cual, al no haber sido debidamente acatado por las autoridades respectivas, exige su debida reparación mediante el sistema tutelar de control, a efecto de salvaguardar el principio de supremacía constitucional.

En ese mismo sentido, se estiman **infundadas** las manifestaciones del inconforme en cuanto a que, al emitirse la Ley de regule la consulta previa, libre, informada y de buena fe de los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca, se estaría imponiendo formas internas de convivencia, organización social, económica, política y cultural de los pueblos y comunidades que se rigen por sus propios sistemas normativos, lo cual pondría en riesgo su identidad y derechos colectivos, lo cual vulneraría el artículo 2°,aparatdo A, constitucional.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

Tales aseveraciones son incorrectas, pues en la exposición de motivos a la reforma constitucional al artículo 2°, efectuada por el Presidente de la República el siete de diciembre de dos mil, se expresó lo siguiente:

"A partir del primero de diciembre pasado, el diálogo del nuevo gobierno se inicia con hechos y no con palabras; este diálogo busca restablecer la paz en el Estado de Chiapas.

México es el producto de la unión de pueblos y culturas diferentes. La mayor riqueza de nuestro país está en su diversidad cultural. Por ello, la unidad nacional no puede sustentarse en la imposición de una cultura sobre

las demás. Por el contrario, nuestra unión debe ser el resultado de la colaboración fraterna entre los distintos pueblos y comunidades que la integran la Nación.

A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (N° 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aún profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4° de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la Nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para totalidad de los indígenas del país en lo general.

Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, A partir de ella, las partes en conflicto convinieron en conjunto de documentos que

sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

Una vez suscritos los Acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larraínzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

Como Presidente de la República, estoy seguro que, hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

El gobierno federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.

He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

Convencido de ello de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envío como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la COCOPA. Al hacerlo, confirmo que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documentos fue producto del consenso de los representantes, en esa Comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI legislatura.

El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ella se inscriben en el marco nuevo derecho internacional en la materia -de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado-.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

La iniciativa reconoce la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. Asimismo prevé diversos mecanismos para garantizar que los pueblos indígenas de México tengan acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural.

Deben destacarse las disposiciones de la propuesta que persiguen adeudar la estructura y circunscripciones electorales, con el propósito de facilitar la representación política de los pueblos indígenas.

Entiendo que la propuesta de la COCOPA debe analizarse a la luz del principio básico sobre el que se sustenta todo Estado: la unidad nacional, mismo que fue frecuentemente reiterado en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

En particular, debe subrayarse que la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas -reconocidas en la redacción propuesta para el párrafo segundo del artículo 4° constitucional-, se propone sin menoscabo de la soberanía nacional y siempre dentro del marco constitucional del Estado Mexicano.

La libre determinación no debe ser un elemento constitutivo para la creación de Estado dentro del Estado Mexicano. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural, pero un solo Estado nacional sobrerano: el Estado Mexicano. En este sentido, el principio propuesto de libre determinación de los pueblos indígenas debe leerse en consonancia con el contenido de los artículos 40 y 41 constitucionales, que establecen el carácter republicano, representativo y federal del Estado Mexicano y que señalen los Poderes supremos de nuestra Unión.

Igualmente, debe aclararse que con la propuesta de fracción II del artículo 4°, no se pretende crear fueros indígenas especiales, toda vez que se prevé la convalidación de las resoluciones indígenas por las autoridades jurisdiccionales del Estado.

Asimismo, en relación con los "territorios" de los pueblos indígenas a que hace referencia la fracción V del artículo 4°, debe precisarse que no constituyen jurisdiccionales separadas del territorio nacional. En ellos sigue vigente el principio del artículo 27 constitucional, según el cual la propiedad originaria de tierras y aguas en el territorio nacional corresponde a la Nación. En consecuencia, el territorio de los pueblos indígenas de México no deja de ser el territorio de la Nación mexicana.

El reconocimiento de la organización de las comunidades indígenas dentro de un municipio no debe entenderse como la creación de un nuevo nivel de gobierno, ni mucho menos en sentido de jerárquicamente a las autoridades municipales respecto a las autoridades municipales respecto a las autoridades del pueblo indígena al que pertenecen. De la misma forma, los procedimientos para la elección de las autoridades indígenas o sus representantes en el sentido de ser complementarios y no excluyentes de los vigentes. Las autoridades y procedimientos constitucionales establecidos en el nivel municipal deben mantenerse, entre otras razones, porque constituyen una garantía para los habitantes, indígenas o no, de cada municipio.

Por todo lo anterior, subrayo que la iniciativa que hoy presento a ese H. Cuerpo Colegiado debe leerse en consonancia con todo el texto constitucional. Deberá interpretarse en consistencia con los principios de unidad nacional, de prohibición de leyes privativas y tribunales especiales, de igualdad entre las partes que participen en cualquier controversia y de unidad de jurisdicción sobre el territorio nacional.

Una reforma constitucional no puede, por definición, ser inconstitucional. Sostener lo contrario implicaría que las propuestas lo contrario implicaría que las propuestas de modificación a la Ley Fundamental estarían viciadas de inconstitucional, y ello anularía cualquier posibilidad de cambio de nuestro orden jurídico. Lo que es más, ese criterio supondría la existencia de contenidos vedados a un Poder que no debe tenerlos; el Constituyente Permanente, quien es depositario de la soberanía popular y sobre el cual no existe poder estatal jerárquicamente superior. Por tanto, desde el punto de vista jurídico, lo que diga el Poder Constituyentes es la Constitución.

Sé que la solución integral a esa situación no puede, ni debe, limitarse a reformas jurídicas. Es indispensable seguir avanzando para poner fin a la situación de discriminación y marginación de los indígenas, así como para hacer realidad y darle plena eficacia a la superación de las diferencias impuestas por el propio orden jurídico.

Por ello, de manera paralela a la reforma constitucional propuesta, el Estado debe adoptar una política integrar tendiente a que los indígenas, considerados individual y colectivamente, tengan acceso a nuevas oportunidades de superación.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

Como primer muestra del nuevo ánimo que orientará la actividad del Ejecutivo Federal, he ordenado el repliegue de buen número de tropas del Ejército Mexicano en la zona de conflicto en el Estado de Chiapas.

En los próximos días y semanas, la sociedad y los pueblos indígenas serán testigos de más acciones que buscarán contribuir a la distensión y al reencuentro del Estado nacional con los pueblos indígenas. Otra vez intento que el nuevo gobierno hable con hechos concretos y no con declaraciones que se pierden en el olvido.

Todos actos del nuevo gobierno estará guiado por el respecto, la inclusión y la pluralidad. Sin ello, será imposible alcanzar el desarrollo humano y el bienestar, requisitos indispensables para conseguir la paz, la justicia social y la plena unidad de todos los mexicanos.

Como Presidente de la República, demuestro mi compromiso con las acciones, porque éstas son siempre el discurso más elocuente. En consecuencia, con fundamento en las facultades que me confiere la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de usted, Ciudadano Presidente, someto a la consideración del H. Senado de la República la siguiente iniciativa de:…"

Como se observa, la reforma constitucional al artículo 2°, fue producto del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, alcanzados con motivo del levantamiento del grupo armado denominado "Ejercito Zapatista de Liberación Nacional" (EZLN), que culminó con los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, que fueron retomados por el poder constituyente; en la reforma se recogieron las demandas que plantearon los pueblos y comunidades indígenas del país, se plasmó el compromiso del Estado a convocar a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito fue garantizar que

sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

Luego, no es posible que el Congreso recurrente indique que, la concesión de la protección constitucional a los quejosos otorgada por el juzgador federal –la cual se sustenta en las demandas de los pueblos indígenas, reconocidas por el legislador constituyente en la Constitución Federal-, implica la imposición de formas internas de convivencia, organización social, económica, política y cultural de los pueblos y comunidades que se rigen por sus propios sistemas normativos, lo cual pondría en riesgo su identidad y derechos colectivos; ello, atento a que la construcción normativa del artículo 2° constitucional, que impone el derecho a la consulta de los pueblos indígenas en las decisiones legislativas y administrativas que los afecten, fue un logro alcanzado por los propios pueblos originarios que se materializó a nivel constitucional, y que además es congruente con las normas convencionales sobre la materia.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE AMPARO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

Por tanto, la obligación constitucional del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca de legislar a nivel estatal sobre el derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe de los derecho de

los pueblos indígenas, cuya omisión absoluta persiste hasta el momento, no les perjudica, sino que, por el contrario, les beneficia, en tanto que es el derecho fundamental que sirve de instrumento para alcanzar su participación activa en el desarrollo y las decisiones de gobierno que se tomen en el Estado de Oaxaca, respecto de aspectos legislativos y administrativos que les afecten.

Máxime que, la aseveración de la autoridad recurrente constituye además una falacia argumentativa de petición de principio, porque pretende sostener que el objeto de la ley -consultarlos a fin de respetar sus formas internas de convivencia, organización social, económica, política y cultural de los pueblos y comunidades que se rigen por sus propios sistemas normativos, respecto de decisiones de gobierno que les afecten-, viola tales postulados, lo cual es incorrecto, porque no puede tomar como principio de demostración la conclusión que se pretende probar o alguna proposición que de ella emane.

Es ilustrativa, la tesis emitida por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la página 2081, del Libro VIII, Tomo 2, de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a mayo de 2012,

con número de registro 2000863, que este Tribunal Colegiado comparte y que es del tenor literal siguiente:

"***PETICIÓN DE PRINCIPIO. LA MOTIVACIÓN DE UN ACTO JURISDICCIONAL SUSTENTADA EN ESE ARGUMENTO FALAZ ES CONTRARIA A LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.*** *La motivación del acto de autoridad es un requisito constitucional que obliga a su autor a señalar con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que tuvo en consideración para emitir su determinación, las que además de ser congruentes con la pretensión deducida, deben adecuarse a la norma aplicable; proceder que requiere del uso de la argumentación jurídica como un método en función del cual se exponen razones para demostrar que determinada decisión es coherente con el derecho, a partir de la interpretación de la norma correspondiente, los principios generales, la jurisprudencia o la doctrina. En el ámbito de la función jurisdiccional, la motivación está circundada por la libertad de apreciación y calificación de hechos y pruebas, así como por el arbitrio para elegir e interpretar la norma en la que se subsumen aquéllos; de ahí que un fallo judicial no es la conclusión necesaria de un silogismo, sino una decisión que, como tal, presupone la posibilidad de optar por una solución o elegir entre varias. Por tal motivo, si la conclusión alcanzada en una resolución judicial se construye a partir de argumentos falaces, como es la petición de principio, en virtud de la cual el operador jurisdiccional toma como principio de demostración la conclusión que se pretende probar o alguna proposición que de ella emane, es indudable que aquélla tendrá una motivación defectuosa que transgrede las exigencias que al respecto establece la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional.*"

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

Además, en los efectos concesorios del amparo no se dan lineamientos respecto al contenido de la ley que regule la consulta previa, libre, informada y de buena fe de los derechos de los pueblos indígenas que deberá emitir, ni la manera en que deberá dar intervención

a los pueblos indígenas para la elaboración de la propia ley de consulta, sino que su contenido deberá ser materia de análisis por dicha autoridad responsable; de ahí que, no sea posible que el Congreso recurrente alegue que un proceso único de consulta a los pueblos indígenas no sería suficiente dada la pluriculturalidad de tales pueblos y comunidades que integran el Estado de Oaxaca, pues no existe agravio alguno que le cause la concesión de amparo en ese aspecto, dado que el proceso de consulta que deberá seguir queda al libre arbitrio de la autoridad responsable.

Ello, sin que se soslaye que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado respecto a los requisitos esenciales que debe contener la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, los cuales deberán servir de orientación a la autoridad (en los que jamás se hace alusión a un único proceso de consulta para todos los pueblos y comunidades indígenas), que son los siguientes:

a) Previa al acto, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución;

b) Culturalmente adecuada, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho;

c) Informada, al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y,

d) De buena fe, pues la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1212, del Libro 31, Tomo II, de la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente a junio de 2016, con número de registro 2011956, de título y contenido siguiente:

"***PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO.*** *De conformidad con los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar en cada caso concreto si el proceso de consulta realizado por las autoridades cumple con los estándares de ser: a) previa al acto, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución; b) culturalmente adecuada, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho; c) informada, al exigir la*

existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y d) de buena fe, pues la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada."

Y, en cuanto a la temporalidad en que deberá cumplir con los lineamientos de la protección constitucional (hasta antes de que finalice el segundo periodo de sesiones que es el treinta de septiembre de dos mil dieciocho), el cual señala es muy limitado y reduciría la calidad de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas para la emisión de la ley, dado que dicha manifestación se relaciona con lo expresado en quinto agravio propuesto en el recurso, tal aseveración se analizará al efectuar el estudio de aquel apartado de agravios.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

En otro aspecto, en el **tercer motivo de inconformidad** el Congreso disidente alega que, la sentencia de amparo recurrida carece de fundamentación y motivación, lo cual es violatorio de los artículos 14 y 16 constitucionales, que establecen el principio de seguridad

jurídica, así como lo previsto en el artículo 74 de la Ley de Amparo, que contienen los principios de exhaustividad, congruencia, legalidad, claridad y precisión de las sentencias.

Por tanto, señala que, para tener por cumplidos los requisitos contenidos en el artículo 74 de la Ley de Amparo, el juzgador de amparo debió realizar una relación sucinta, ordenada y coherente de las razones, motivos y circunstancias inmediatas y particulares que lo llevaron a tomar una decisión, lo cual dice no aconteció, pues alega que dicha autoridad ha sido respetuosa de los sistemas normativos internos de cada municipio de la entidad oaxaqueña, así como de los derechos humanos tutelados en la Constitución Federal, los tratados internacionales y la Constitución estatal.

Dicha aseveración es **inoperante** en parte e **infundada** en lo demás.

Deviene carente de operatividad la manifestación relativa a que la sentencia de amparo recurrida viola los artículos 14 y 16 constitucionales, que contienen el principio de seguridad jurídica.

A este respecto, debe decirse que conforme a la interpretación judicial que ha emitido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, técnicamente los

juzgadores de amparo no violan los derechos humanos consagrados en la Constitución General de la República.

Lo anterior se explica, en virtud de que los Jueces de Distrito, al conocer de los distintos juicios de amparo de su competencia, y no de procesos federales, ejercen la función de control constitucional y, en ese caso, dictan determinaciones de cumplimiento obligatorio y obran para hacer cumplir esas determinaciones, según su propio criterio y bajo su propia responsabilidad, por la investidura que les da la ley por lo que, a juicio de las partes, pueden infringir derechos subjetivos públicos de los gobernados.

En esa medida, aun y cuando en contra de sus decisiones procede el recurso de revisión, éste no es un medio de control constitucional autónomo, a través del cual pueda analizarse la violación a derechos humanos, sino que es un procedimiento de segunda instancia que tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función judicial, a través del cual, el tribunal de alzada, con amplias facultades, incluso de sustitución, vuelve a analizar los motivos y fundamentos que el Juez de Distrito tomó en cuenta para emitir su fallo, limitándose a los agravios expuestos.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

Luego, a través del recurso de revisión, técnicamente, no deben analizarse los agravios consistentes en que el Juez de Distrito violó derechos humanos al conocer de un juicio de amparo, por la naturaleza del medio de defensa y por la función de control constitucional que el a quo desempeña ya que, si así se hiciera, se trataría extralógicamente al Juez del conocimiento como otra autoridad responsable y se desnaturalizaría la única vía establecida para elevar las reclamaciones de inconstitucionalidad de actos, que es el juicio de amparo; es decir, se ejercería un control constitucional sobre otro control constitucional.

Tal criterio se sustenta en la jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 5, del Tomo V de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a Enero de 1997, que expresa:

*"**AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO.** Históricamente las garantías individuales se han reputado como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público. Son derechos públicos subjetivos consignados en favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la Constitución Política de*

los Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la acción constitucional de amparo. Los Jueces de Distrito, al conocer de los distintos juicios de amparo de su competencia, y no de procesos federales, ejercen la función de control constitucional y, en ese caso, dictan determinaciones de cumplimiento obligatorio y obran para hacer cumplir esas determinaciones, según su propio criterio y bajo su propia responsabilidad, por la investidura que les da la ley por lo que, a juicio de las partes, pueden infringir derechos subjetivos públicos de los gobernados. Ahora bien, aun y cuando en contra de sus decisiones procede el recurso de revisión, éste no es un medio de control constitucional autónomo, a través del cual pueda analizarse la violación a garantías individuales, sino que es un procedimiento de segunda instancia que tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función judicial, a través del cual, el tribunal de alzada, con amplias facultades, incluso de sustitución, vuelve a analizar los motivos y fundamentos que el Juez de Distrito tomó en cuenta para emitir su fallo, limitándose a los agravios expuestos. Luego, a través del recurso de revisión, técnicamente, no deben analizarse los agravios consistentes en que el Juez de Distrito violó garantías individuales al conocer de un juicio de amparo, por la naturaleza del medio de defensa y por la función de control constitucional que el a quo desempeña ya que, si así se hiciera, se trataría extralógicamente al Juez del conocimiento como otra autoridad responsable y se desnaturalizaría la única vía establecida para elevar las reclamaciones de inconstitucionalidad de actos, que es el juicio de amparo; es decir, se ejercería un control constitucional sobre otro control constitucional".

Mientras que, en relación con la carencia de fundamentación y motivación de la sentencia de amparo recurrida, en violación a lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley de Amparo, ello es **infundado**, pues el juez federal sí fundo y motivó el fallo constitucional recurrido.

Lo anterior es así, pues el juzgador federal precisó correctamente la litis constitucional, al sostener que en el juicio de amparo indirecto 304/2018 y sus

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

acumulados 305/2018 y 306/2018, se reclamó la omisión legislativa absoluta de expedir la ley que reglamente la consulta previa, libre, informada y de buena fe en el Estado de Oaxaca, atribuido al Congreso Libre y Soberano del Estado de Oaxaca.

Estableció la existencia del acto reclamado, con base en los informes rendidos en los juicios de amparo acumulados; analizó las causas de improcedencia invocadas por el Congreso responsable, y precisó las razones por las que las desestimó su actualización en el caso, con apoyo en los razonamientos expuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Pleno, y en Salas en las diversas tesis que ha emitido, las cuales expresamente citó, así como los preceptos legales en que fundó dicha determinación.

Y en relación con el análisis de fondo, el juzgador federal también estableció las razones por las que estimó que el Congreso Libre y Soberano del Estado de Oaxaca incurrió en la omisión legislativa absoluta reclamada, con base en el análisis de lo dispuesto en el artículo 2° constitucional, así como el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno; el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y

Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo; lo dispuesto en la Ley de Amparo, y en los diversos criterios y precedentes emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De tal manera, ante la existencia de fundamentos, motivos, razones y circunstancias concretas expuestas por el juez federal que sustentan la sentencia de amparo recurrida, es menester que el Congreso inconforme controvierta directamente cada una de tales consideraciones, si es que a su juicio le perjudican, dado que no existe manera de analizar de oficio tales razonamiento, máxime que la autoridad responsable no cuenta con la prerrogativa de la suplencia de la queja prevista en el artículo 79 de la Ley de Amparo.

En otro orden de ideas, en el **primer agravio** el Congreso inconforme alega que, el juez de amparo consideró fundados los conceptos de violación en torno a la existencia de la omisión legislativa absoluta aludida por la quejosa, sin hacer un análisis exhaustivo de la materia y las condiciones establecidas por el constituyente en el artículo 2° constitucional en materia indígena, pues en el artículo Segundo transitorio (de la reforma constitucional), no estableció un plazo fatal para el cumplimiento de tal obligación de legislar, lo cual dice no es casualidad,

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

debido a que el constituyente atendió a la autodeterminación de los Estados, reconociendo que la atención puntual, eficaz y eficiente de la protección de los derechos indígenas fuera justamente efectuada por cada Estado, pero atendiendo la variedad de cosmovisiones entre las etnias que configuran su territorio.

Lo cual, se apega en forma irrestricta a lo establecida en el artículo 2° constitucional, pues en el numeral segundo transitorio se dejó abierto el plazo para que los congresos locales adecuarán su normatividad para legislar sobre la materia indígena, como se establece en la exposición de motivos de la reforma constitucional de siete de diciembre de dos mil, en el que queda claro que el constituyente se sujetó a dos factores principales para que los Estados realizaran las acciones legislativas necesarias en materia indígena sin sujetarlo a una temporalidad y especificidad, que son:

Primero: A la asignación de recursos presupuestales tanto a nivel federal, como en los niveles estatal y municipal.

Segundo: Atendiendo a la cosmovisión y diversidad cultural basada originalmente en sus pueblos indígenas que conservan sus propias instituciones económicas, culturales, sociales y políticas, apegándose y

respetando la libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

Desde esta perspectiva, el Congreso recurrente afirma que la voluntad del legislador fue delinear acciones desde la Constitución Federal en materia indígena sin establecer un plazo para que las entidades federativas lo hicieran, por lo que no se cumple con uno de los requisitos para la existencia de la omisión legislativa; además de que el juez federal excede sus facultades jurisdiccionales, e invade las estrictamente legislativas al determinar y establecer un plazo para legislar sobre la materia, cuando era facultad del constituyente y prescindió de hacerlo para respetar y hacer valer el mismo artículo 2°, apartado A, constitucional, con respecto a la libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

Las citadas aseveraciones son **infundadas**.

A fin de establecer las razones por las que se estima que, carecen de razón las afirmaciones expuestas, conviene traer a colación lo determinado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria del recurso de revisión 1359/2015, en la que en la parte conducente estableció lo siguiente:

*"**SEXTO. Estudio de fondo.** Una vez levantado el sobreseimiento decretado por el Juez de*

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

Distrito, corresponde ocuparse de los argumentos de fondo planteados en la demanda de amparo. En la línea de lo expuesto en el considerando anterior, esta Suprema Corte estima pertinente destacar desde un principio que para poder conceder el amparo contra una omisión legislativa se deben acreditar centralmente dos cuestiones: ***(i)*** *que existe una omisión legislativa propiamente dicha, es decir, que el legislador no haya legislado sobre una determinada cuestión existiendo una norma constitucional que de manera clara y precisa establezca la obligación de hacerlo; y* ***(ii)*** *adicionalmente, también debe mostrarse que la omisión en cuestión supone una vulneración a derechos fundamentales del quejoso.*[1] *Así, esta Primera Sala procederá a analizar si en el caso se cumplen esos extremos, esto es, si efectivamente el legislador incurrió en una omisión legislativa que vulnere la libertad de expresión de la quejosa.*

[1] *Dado que el juicio de amparo es un juicio de protección de derechos por fundamentales, necesariamente se debe violar algún derecho fundamental para que proceda. En este sentido, la fracción I del artículo 103 constitucional establece que los tribunales federales resolverán toda controversia que se suscite por 'omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos'.*

I. Existencia de una omisión legislativa propiamente dicha

En primer lugar, es necesario recordar lo que disponen el párrafo octavo del artículo 134 constitucional y el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, que son las disposiciones que invoca el quejoso para sustentar su argumento de que el Congreso de la Unión ha incurrido en una omisión legislativa. Los artículos en cuestión disponen literalmente lo siguiente:

Artículo 134. […]

[…]

La propaganda, bajo cualquier modalidad de ***comunicación social****, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno,* ***deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social****. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.*

[...]

Tercero. *El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura,* ***la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución****, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y* ***que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos****.*

En este orden de ideas, es importante destacar que el Pleno de esta Suprema Corte al resolver la ***acción de inconstitucionalidad 33/2002*** *y su acumulada* ***34/2002****, sostuvo en relación con la Constitución del Estado de Veracruz que "una disposición transitoria, goza del mismo atributo de obligatoriedad al igual que el articulado común". En este sentido, corrobora este criterio el hecho de que en varios asuntos —entre los que destacan el* ***amparo directo en revisión 1250/2012*** *y la* ***acción de inconstitucionalidad 99/2016****— el Pleno de Suprema Corte ha examinado la constitucionalidad de leyes confrontando el texto de éstas con artículos transitorios de la Constitución.*

Ahora bien, como puede observarse, no hay duda alguna de que el artículo transitorio de la Constitución antes trascrito ordena al Congreso de la Unión expedir una ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 constitucional antes de que terminara el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, plazo que concluyó hace más de tres años: el 30 de abril de 2014. Aunque esta Primera Sala advierte que diversas fuerzas políticas han presentado en ambas cámaras del Congreso de la Unión iniciativas de ley para reglamentar el citado artículo constitucional y establecer las normas que deberán regir los gastos y la forma de desarrollar la comunicación social en el país, ninguna de esas iniciativas ha sido dictaminada por alguna comisión ni se ha discutido en el Pleno de alguna de las cámaras.

Así, de todo lo anterior se desprende que dado que la Constitución le impuso al Congreso de la Unión el deber de expedir una ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 constitucional en un plazo que ya ha

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

transcurrido en exceso y esto no ha ocurrido, debe concluirse que el Poder Legislativo ha incumplido totalmente esa obligación. En consecuencia, tiene razón la quejosa en este punto: nos encontramos frente una omisión legislativa absoluta atribuible a las dos cámaras del Congreso de la Unión."

Ahora bien, de las citadas consideraciones es dable desprender que, para la configuración de la omisión legislativa, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, es necesaria la existencia de dos requisitos esenciales:

- Que existe una omisión legislativa propiamente dicha, es decir, que el legislador no haya legislado sobre una determinada cuestión existiendo una norma constitucional que de manera clara y precisa establezca la obligación de hacerlo; y

- Que la omisión en cuestión supone una vulneración a derechos fundamentales del quejoso.

Así las cosas, respecto al primer elemento relatado, la notal sustancial que permite concluir la existencia de una omisión legislativa es, la ausencia de ley imputable al legislador, respecto de determinada cuestión sobre la que existe una norma constitucional que de manera clara y precisa establezca la obligación de emitir dicha regulación.

Tal aspecto destacado, dio origen a la tesis emitida por la citada Primera Sala de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, visible en la página 110, del Libro 52, Tomo I, de la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente a marzo de 2018, con número de registro 2016424, del tenor literal siguiente:

"***OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO.*** *Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en el marco del juicio de amparo sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En efecto, en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo, de ahí que en esta vía procesal no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo. Por último, es importante aclarar que autoridades distintas al Congreso de la Unión también podrían estar constitucionalmente obligadas a emitir normas generales, abstractas e impersonales.*"

Sin embargo, en dicho elemento nada se hace mención respecto a la imposición de un plazo para que aquel deba ser exigible.

Así las cosas, si lo que pretende argumentar el Congreso recurrente es que, la falta de plazo previsto en el artículo Segundo Transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, el catorce de agosto de dos mil uno, desvirtúa la naturaleza del acto reclamado, porque no es posible catalogar la falta de ley que regule la consulta, previa,

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

libre, informada y de buena fe de los pueblos indígenas en el Estado de Oaxaca, como una omisión legislativa, porque el constituyente permanente intencionalmente dejó de establecer un plazo a fin de dejarlo a la libre autodeterminación de los Estados.

En ese sentido, la manifestación del inconforme carece de razón, habida cuenta que la norma constitucional transitoria es clara y precisa al establecer la obligación del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales de las entidades federativas, de realizar las adecuaciones a las leyes que proceda, y que reglamenten lo estipulado en dicha reforma (lo que se vincula con el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, previsto en el artículo 2°, apartado B, fracción IX, constitucional).

Y si bien, dicho numeral transitorio no hace precisión de plazo alguno en que deberán dar cumplimiento a dicha obligación, no por ello debe interpretarse que el cumplimiento de esa obligación quede al arbitrio del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales de las entidades federativas, pues el deber encomendado existe y es exigible desde que les fue impuesto a nivel constitucional, por lo que no está en la potestad de aquellas obedecerlo o no.

Ahora bien, en cuanto al momento en que debe cumplirse la obligación constitucional de legislar en el presente caso, en que no existe un plazo concreto establecido, también es conveniente precisar que, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que, el ejercicio oportuno de las obligaciones de las autoridades para mantener el orden público constituye una garantía individual (actualmente denominados derecho humano) de los gobernados, por lo que la omisión de tal ejercicio, en condiciones extremas, implica una violación grave de garantías, al ser obligación de los órganos del Estado velar por la seguridad pública y por la protección del orden público, los cuales son fundamentales para la vigencia de los derechos fundamentales, consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

Tales consideraciones se encuentran inmersas en la tesis consultable en la página 21, del Tomo XXVI, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a diciembre de 2007, con número de registro 170739, que dice:

"***GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL RETARDO, OMISIÓN O INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES DE LAS AUTORIDADES PUEDE DAR LUGAR A LA VIOLACIÓN GRAVE DE AQUÉLLAS.*** *El ejercicio oportuno de las obligaciones de las autoridades para mantener el orden público constituye una garantía*

individual de los gobernados, por lo que la omisión de tal ejercicio, en condiciones extremas, implica una violación grave de garantías, al ser obligación de los órganos del Estado velar por la seguridad pública y por la protección del orden público, los cuales son fundamentales para la vigencia de las garantías individuales, consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así, ya que la pluralidad de intereses, la diversidad de ideas y de necesidades de la población, generan zonas de conflicto entre las personas y grupos cuando ejercen sus derechos al amparo de dichas garantías pues, por un lado, se encuentra la de la libre expresión de las ideas prevista en el artículo 6o., aunado a las libertades ciudadanas de asociación y reunión pacífica, contenidas en los artículos 8o. y 9o., limitadas constitucionalmente por el respeto al derecho de los demás y al orden público y el no ejercicio de la violencia y, por otro, el derecho a ejercer libremente la profesión o industria que cada quien determine, la libertad de trabajo, el derecho al respeto de la propiedad y la integridad, y la inviolabilidad del domicilio, derechos fundamentales que pueden verse afectados por el ejercicio de las prerrogativas mencionadas anteriormente. Así, estos puntos de contacto requieren de mecanismos de control por tratarse de conflictos de garantías individuales y el orden público al que se refiere la Constitución, toda vez que las garantías individuales instituidas para las personas no pueden defenderse sino por mandato constitucional, pues ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho, como lo señala el artículo 17 constitucional. Esto es, nadie tiene legitimidad para usar su propia fuerza en contra de los demás, de manera que el Estado es el único que puede utilizarla cuando es necesario para mantener el orden y la paz pública y, por ende, conservar las condiciones necesarias para la vigencia de las garantías individuales que establece la Constitución, por lo que la seguridad pública se encuentra a cargo de los tres órdenes de gobierno en forma concurrente, cuyas policías deben actuar conforme a los principios rectores, entre los que se incluye la eficiencia. En ese orden de ideas, los derechos de protección son derechos constitucionales encaminados a que el Estado organice y maneje el orden público de una determinada manera por lo que respecta a la relación recíproca de sujetos jurídicos iguales; de ahí que si el Estado no evita las intervenciones de particulares sin sustento legal en bienes protegidos, entonces las permite. En efecto, la seguridad pública y las garantías

individuales no se contraponen, se implican y se complementan, por lo que aquélla debe salvaguardarse para garantizar los derechos fundamentales, de manera que así como debe investigarse la responsabilidad por el exceso de la fuerza, debe investigarse también el incumplimiento de deberes constitucionales y de violación grave de garantías individuales por efecto de ese tipo de omisiones."

De tal suerte que, si en la especie se advierte que, dicho ejercicio oportuno de la obligación constitucional de legislar por parte de Congreso Libre y Soberano del Estado de Oaxaca, debe enmarcarse dentro de un ámbito de razonabilidad, a fin de considerar un plazo en el que prudentemente debió haber dado cumplimiento a dicha obligación, a fin de no afectar los derechos de los gobernados.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 8, del Tomo XXVI, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a diciembre de 2007, con número de registro 170740, que es del tenor literal siguiente:

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

"***GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.*** *De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del*

legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados."

Entonces, en la especie debe concluirse que se respetó tal prudente plazo para la emisión de la ley que regule la consulta previa, libre, informada y de buena fe de los pueblos indígenas en el Estado de Oaxaca, habida cuenta que, desde la fecha en que se constituyó la obligación de legislar (quince de agosto de dos mil uno) hasta el día en que los quejosos reclamaron dicha omisión legislativa (veintitrés de marzo de dos mil dieciocho), transcurrieron dieciséis años, siete meses y ocho días, lo cual evidentemente se encuentra fuera de un rango que pueda sujetarse al principio de razonabilidad jurídica, atento a que, por más variada que sea la integración étnica de dicha entidad federativa y, tomando en consideración un alto grado de complejidad para la confección de la ley aludida, ello no puede justificar un retardo de más de dieciséis años.

Máxime que, en la propia ejecutoria del amparo en revisión 1359/2015, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicho

Órgano Jurisdiccional tomó en consideración que, aun cuando existió un plazo perentorio establecido a nivel constitucional en el que, el Congreso de la Unión omitió legislar respecto de determinada cuestión (reglamentación del artículo 134 constitucional, sobre gastos de comunicación social); además, dicho plazo había transcurrido en exceso, esto es, que además de no haberse respetado el plazo, el retardo en el cumplimiento del deber de legislar, había sido rebasado en forma importante un límite razonable; lo cual es un aspecto que acontece en el caso.

En mérito de lo anterior, la omisión legislativa reclamada, aun cuando no contiene plazo para su cumplimiento, en la especie se traduce en violación grave a dicha obligación constitucional de legislar, ante el retardo injustificado de aquella.

Además, cabe precisar que no es posible que el Congreso recurrente aduzca que, se encuentra dentro de la propia autodeterminación de ese Estado cumplir con ese deber, atendiendo a la cosmovisión de las etnias que configuran su territorio, cuando la citada omisión legislativa se funda precisamente en la ausencia de regulación legal alguna que determine el procedimiento de consulta a aquellos pueblos indígenas.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC OAXACA.

De igual forma, tampoco es posible establecer que la omisión legislativa se encontró sujeta a la asignación de recursos presupuestales federales, pues contrariamente a lo alegado, en el propio numeral 2°, apartado B, fracción IX, párrafo segundo, se dispone lo siguiente:

"***Art. 2o.***- *La Nación Mexicana es única e indivisible.*

...

B*. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.*

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

...

IX*. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.*

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo

conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley."

Esto es, de conformidad con el precepto constitucional inserto, el Congreso recurrente debió garantizar el cumplimiento de la citada reforma, en el ámbito de su competencia, mediante el establecimiento de partidas específicas destinadas al cumplimiento de dichas obligaciones, en los presupuestos de egresos que aprueben.

Por tanto, se encontraba constreñida a contemplar la asignación del presupuesto necesario para dar cabal cumplimiento dar participación a los pueblos y comunidades indígenas a fin de expedir la ley que regule la consulta previa, libre, informada y de buena fe de los derechos de los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca; de ahí que las manifestaciones vertidas sean infundadas.

Finalmente, en el **quinto apartado de agravios**, el inconforme alega que la sentencia de amparo recurrida le causa perjuicio, en virtud de que el juzgador de amparo le concedió un plazo de cuatro meses para emitir la Ley que regule la consulta previa, libre, informada y de buena fe de los derechos de los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca, sin tomar en cuenta la complejidad de la confección de la citada ley, por el hecho de que se tiene que consultar a los pueblos y comunidades

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

indígenas del Estado de Oaxaca, y que en la especie se traduce en cuatrocientos diecisiete municipios a los que tiene que escuchar, así como la realización de foros y ejercicios de consulta, para lo cual tendría que realizar todo tipo de difusión a través de los medios de comunicación, siguiendo los parámetros del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración Universal de los Pueblos Indígenas, mediante el establecimiento de vínculos de colaboración con autoridades municipales, representantes de dependencias y entidades de la administración pública, instituciones educativas y organizaciones de la sociedad civil.

Además, señala que dentro del presupuesto de Egresos 2018, no está contemplada dicha partida de manera específica para el cumplimiento de esa obligación, y la coyuntura política y social por el proceso electoral federal y concurrente 2017-2018, en el que se eligieron en Oaxaca dos fórmulas al senado de la República, once diputaciones federales, veinticinco diputaciones locales de mayoría relativa, diecisiete diputaciones locales de representación proporcional, y ciento cincuenta y tres Ayuntamientos por partidos políticos, en un periodo de campañas que abarcó del treinta de marzo al veintisiete de junio de dos mil dieciocho, con elecciones el primer de

julio de ese año, por lo que en ese periodo se realizaría proselitismo político.

Las citadas manifestaciones son **infundadas** en parte e **inoperantes** en lo demás.

Lo anterior es así, pues los argumentos en que basa la complejidad de la confección de la ley, consistentes en la necesidad de la realización de foros y ejercicios de consulta, la elaboración de todo tipo de difusión a través de los medios de comunicación, así como vínculos de colaboración con autoridades municipales, representantes de dependencias y entidades de la administración pública, instituciones educativas y organizaciones de la sociedad civil; todas las referidas acciones bien pudieron realizarse dentro del periodo concedido por el juzgador federal, dado que, todas aquellas circunstancias por sí mismas no representan un impedimento para dar cumplimiento puntual en el término de cuatro meses a que hace alusión el Congreso recurrente.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA

Sobre todo, si se toma en cuenta que, con fundamento en el artículo 192 de la Ley de Amparo, en caso de que lo solicitara la autoridad, el juzgador federal podrá ampliar el plazo para el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, en los siguientes casos: a) se

puede ampliar por el juzgador de amparo en el propio auto de requerimiento a la autoridad responsable, de manera razonable y determinada, tomando en cuenta la complejidad o dificultad del cumplimiento de la ejecutoria; y, b) si la sentencia no se ha cumplido, se puede ampliar por una sola vez, si la autoridad demuestra que la ejecutoria se encuentra en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso.

Es aplicable al caso, en lo conducente, la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 19, del Libro 12, Tomo I, de la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente a noviembre de 2014, con número de registro 2007918, que a continuación se reproduce:

"***PROCEDIMIENTO DE CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO.*** *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 192 de la Ley de Amparo, el procedimiento de ejecución del fallo protector inicia una vez que la sentencia ha causado ejecutoria, y el órgano jurisdiccional ha ordenado su notificación a las partes, lo cual debe ser de manera inmediata. El plazo de tres días que de manera general prevé la ley para que se cumplan la sentencias de amparo tiene tres excepciones: 1) se puede ampliar por el juzgador de amparo en el propio auto de requerimiento a la autoridad responsable, de manera razonable y determinada, tomando en cuenta la complejidad o dificultad del cumplimiento de la ejecutoria; 2) si la sentencia no se ha cumplido en el plazo referido, se puede ampliar por una sola vez, si la autoridad demuestra que la ejecutoria se encuentra en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso; y, 3) se puede reducir el*

plazo de tres días cuando se trate de casos urgentes y de notorio perjuicio para el quejoso. En el mismo auto en que se ordena la notificación, se requerirá a la autoridad responsable para que cumpla con la ejecutoria dentro del plazo de tres días, apercibida que de no hacerlo así, sin causa justificada, se impondrá a su titular una multa, la cual de conformidad con lo previsto en los artículos 238 y 258 de la Ley de Amparo será de cien a mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; además, en el propio acuerdo, si la responsable o diversa autoridad vinculada cuenta con superior jerárquico, se deberá requerir a éste para que ordene a aquélla cumplir con la ejecutoria, bajo el apercibimiento que de no demostrar que dio la orden para que se cumpliera con la sentencia de amparo, se le impondrá a su titular una multa, además de que incurrirá en las mismas responsabilidades de la autoridad responsable o vinculada. Si ha transcurrido el término concedido para el cumplimiento, el Juez de amparo deberá multar a las autoridades en los términos indicados en la Ley de Amparo, y esperar un plazo razonable para que la autoridad cumpla con la sentencia de amparo antes de iniciar el procedimiento de ejecución ante el Tribunal Colegiado de Circuito. Una vez que el juzgador haya determinado el incumplimiento, deberá enviar los autos al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente a fin de que continúe con el procedimiento previsto en la Ley de Amparo. Recibidos los autos en el Tribunal Colegiado de Circuito, su Presidente notificará a las partes la radicación del incidente de inejecución de sentencia; se revisará el trámite del Juez y, finalmente, se dictará la resolución que corresponda. Si el procedimiento de ejecución se llevó a cabo de manera incorrecta, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá devolver los autos al Juez para que reponga el procedimiento de ejecución. Ello puede obedecer a diversas circunstancias, como la relativa a que no hubiere sido debidamente notificada la autoridad responsable o su superior jerárquico. Cuando la ejecutoria de amparo no sea clara, el Tribunal Colegiado de Circuito podrá ordenar, de oficio o a petición de parte, la apertura de un incidente para que el órgano de amparo que conoció del juicio precise, defina o concrete la forma o términos de su cumplimiento. Si el procedimiento de ejecución se llevó a cabo de manera correcta y reitera que existe incumplimiento, el órgano colegiado remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un proyecto de separación del cargo de los titulares de las autoridades responsables o vinculadas y, en su caso, de sus

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA

superiores jerárquicos, lo que se les notificará. Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 196 de la Ley de Amparo, cuando la autoridad responsable o vinculada remita informe al órgano judicial que conoció de la primera instancia de amparo, relativo a que ya se cumplió la ejecutoria, éste deberá dar vista al quejoso y, en su caso, al tercero interesado para que manifiesten lo que a su derecho convenga. En esta etapa se podrá alegar exceso o defecto en el cumplimiento. Una vez que hubiere transcurrido el plazo, con desahogo de la vista o sin ella, el referido órgano jurisdiccional de amparo deberá dictar resolución en la que declare si la sentencia se encuentra o no cumplida, si la autoridad responsable incurrió en exceso o defecto, o si existe imposibilidad para cumplirla. Lo anterior sin perjuicio de que, en su caso, en el momento procesal oportuno, se valore la justificación del cumplimiento extemporáneo de la sentencia de amparo."

Sin que ello implique que el Congreso recurrente se vea forzado a disminuir la calidad de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas para darles participación en la elaboración de la ley, cuya omisión se reclama, como lo refiere el inconforme en la última porción del primer apartado de agravios, pues se insiste que, el aspecto relativo al cabal cumplimiento de la ejecutoria de amparo, puede quedar sujeto a su ampliación cuando se la autoridad responsable lo justifique plenamente.

Y en otro aspecto, son inoperantes los argumentos relativos a que la autoridad no podría dar cumplimiento, porque no está contemplado el cumplimiento de dicha obligación dentro del presupuesto de egresos de 2018, y debido al proceso electoral federal

y concurrente 2017-2018, pues a la fecha en que se resuelve el presente recurso, ya han transcurrido tanto el citado ejercicio fiscal de 2018, como el proceso electoral federal y concurrente a que hace referencia, por lo que aquellos aspectos no puede servir de base para determinar la imposibilidad del cumplimiento.

Sin embargo, en virtud de que el plazo concedido en dicha protección constitucional ha fenecido (emitir la ley que regule la consulta previa, libre, informada y de buena fe de los derechos de los pueblos indígenas en el Estado de Oaxaca antes de que finalice el segundo periodo de sesiones, es decir, hasta antes del treinta de septiembre de dos mil dieciocho, o, en su caso hasta el siguiente periodo ordinario de sesión, en términos del artículo 7° de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Oaxaca), con motivo de la tramitación del presente recurso de revisión, en el que este Tribunal Colegiado auxiliar solicitó el ejercicio de la facultad de atracción por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante ejecutoria emitida en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho; sin embargo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación informó mediante resolución de treinta de enero de dos mil diecinueve, que no ejerció dicha facultad, por lo que se

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

devolvieron los autos para dictar la resolución que correspondiera, por lo que en auto de siete de marzo del año en curso se tuvieron por remitidos los autos en este órgano auxiliar.

En tales condiciones, de oficio este Tribunal Colegiado corrige los efectos de la concesión de amparo, atento a que el principio de congruencia externa de las sentencias estriba en que éstas deben dictarse en concordancia con la demanda y la contestación formuladas por las partes, de manera que su transgresión se presenta cuando la parte dispositiva de la sentencia no guarda relación con la pretensión de las partes, concediendo o negando lo que no fue solicitado.

Por lo que, el dictado de las sentencias de amparo y su correcta formulación es una cuestión de orden público, y ante la imposibilidad de dar cumplimiento a los efectos precisados por el juzgador de primer grado en el lapso señalado, debe prevalecer el sentido general de la parte considerativa, a fin de que los derechos, obligaciones o facultades de cualquiera de las partes, se limiten al verdadero alcance de la ejecutoria, sin incluir beneficios o prerrogativas que no sean consecuencia directa de la ineficiencia del acto declarado inconstitucional; de ahí que el tribunal revisor debe

corregir de oficio la incongruencia de que se trate aunque no exista agravio al respecto.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 383, del Libro V, Tomo 1, de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a febrero de 2012, con número de registro 160315, que es del tenor literal siguiente:

"***EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR. SU INCORRECTA PRECISIÓN CONSTITUYE UNA INCONGRUENCIA QUE DEBE SER REPARADA POR EL TRIBUNAL REVISOR, AUNQUE SOBRE EL PARTICULAR NO SE HAYA EXPUESTO AGRAVIO ALGUNO.*** *La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el principio de congruencia externa de las sentencias estriba en que éstas deben dictarse en concordancia con la demanda y la contestación formuladas por las partes, de manera que su transgresión se presenta cuando la parte dispositiva de la sentencia no guarda relación con la pretensión de las partes, concediendo o negando lo que no fue solicitado. Ahora bien, si en una sentencia que concede el amparo se precisan efectos que no son consecuencia directa de la ineficacia de la ley declarada inconstitucional, se está ante una incongruencia externa, toda vez que los efectos del amparo tienen estrecha vinculación con el acto reclamado, y según su naturaleza, ya sea de carácter positivo o negativo, se precisarán los alcances de la sentencia protectora, con el fin de restituir al agraviado en el goce de sus garantías individuales violadas, por lo que los efectos del amparo son una consecuencia del pronunciamiento de inconstitucionalidad, y su determinación depende de la naturaleza del acto reclamado, o de la interpretación y alcance de la norma declarada inconstitucional, según se trate. En esas condiciones, como el dictado de las sentencias de amparo y su correcta formulación es una cuestión de orden público, ante la incongruencia de los efectos precisados por el juzgador de primer grado, en*

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

relación con la pretensión del quejoso, según la naturaleza del acto reclamado y en atención, en su caso, a la interpretación de la norma declarada inconstitucional, debe prevalecer el sentido general de la parte considerativa, a fin de que los derechos, obligaciones o facultades de cualquiera de las partes, se limiten al verdadero alcance de la ejecutoria, sin incluir beneficios o prerrogativas que no sean consecuencia directa de la ineficiencia del acto declarado inconstitucional; de ahí que el tribunal revisor debe corregir de oficio la incongruencia de que se trate aunque no exista agravio al respecto."

Por tanto, los efectos de la protección constitucional se corrigen para quedar como sigue:

Autoridad	**Efectos**
Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.	Cumpla con la obligación contenida en el artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y segundo transitorio del Decreto de reformas al artículo 2º la Constitución Federal, de catorce de agosto de dos mil uno; y proceda a emitir una ley que regule la consulta previa, libre, informada y de buena fe de los derechos de los pueblos indígenas en el Estado de Oaxaca, lo que deberá realizar antes de que finalice el segundo período de sesiones del primer año de ejercicio de la LXIV Legislatura; es decir, hasta antes del treinta de septiembre del dos mil diecinueve. Dada la particular confección de la ley, el órgano legislativo deberá garantizar que se escuche a los pueblos y comunidades indígenas en la emisión de esta ley, a fin de que sea producto de un ejercicio participativo de los sujetos a los que se dirige y que garantice la calidad democrática de su decisión.

Por lo anteriormente expuesto y con apoyo además en los artículos 73, 74, 75, 89 y 93 de la Ley de Amparo y 35, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a **Liliana Lizbeth Méndez Cruz, Andrés Emmanuel García Arango y Moisés Rosalío Zárate Vásquez** contra la omisión legislativa del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, para emitir la ley que reglamente la consulta previa, libre, informada y de buena fe en el Estado de Oaxaca, con base en la obligación que deriva del artículo 6.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el segundo transitorio del Decreto de reformas al artículo 2º de la Constitución Federal, de catorce de agosto de dos mil uno. El amparo se concede en los términos y para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA.

Devuélvanse los autos al tribunal de origen, para el trámite respectivo, anexando el archivo electrónico que contenga esta ejecutoria, por conducto de la Oficina de Correspondencia Común del Centro Auxiliar de la

Segunda Región; solicitando el acuse de recibo correspondiente. En su oportunidad, con testimonio de esta resolución archívese el cuaderno de antecedentes como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvió el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, integrado por los Magistrados José Luis Moya Flores, Myriam del Perpetuo Socorro Rodríguez Jara y Luis Manuel Villa Gutiérrez. Siendo Presidente el primero y ponente el último de los nombrados, quienes firman asistidos de la Secretaria de Acuerdos, licenciada Diana Razo Castillón, quien autoriza y da fe.

La presente copia es fiel, se obtuvo de su original que tengo a la vista y se certifica para los fines legales consiguientes.
San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, 22 DE ABRIL DE 2019. El Secretario de Acuerdos del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito, con residencia en San Bartolo Coyotepec, Oaxaca.-

LIC. MIGUEL ÁNGEL DOMÍNGUEZ VELASCO.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC OAXACA

MESA I-A PRAL. 304/2018 Y ACUMULADOS 305/2018 Y 306/2018.

97/2018 CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA. (AUTORIDAD RESPONSABLE)

EN EL JUICIO DE AMPARO NÚMERO 304/2018 Y SUS ACUMULADOS 305/2018 Y 306/2018, PROMOVIDO POR LILIANA LIZBETH MÉNDEZ CRUZ Y OTROS, EN ESTA FECHA SE DICTÓ EL SIGUIENTE ACUERDO:

"

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE OAXACA OFICIALIA DE PARTES RECIBIDO 11 MAY 2018 14:48 hrs SAN RAYMUNDO JALPAN CENTRO, OAXACA.

Sin Anexo

Sentencia

VISTOS; para resolver los autos de los juicios de amparo **304/2018 sus acumulados 305/2018 y 306/2018**; y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. **Escrito de demanda, autoridades responsables, actos reclamados y preceptos constitucionales que se estiman violados.** Mediante escrito presentado el **veintitrés de marzo de dos mil dieciocho** en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Oaxaca, con sede en San Bartolo Coyotepec, y el veintiséis siguiente en este Juzgado Decimoprimero de Distrito en la citada entidad federativa, cuyo conocimiento le correspondió por razón de turno, Liliana Lizbeth Méndez Cruz, Andrés Emmanuel García Arango y Moisés Rosalío Zárate Vásquez solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal contra las autoridades y actos siguientes:

JUZGADO DECIMOPRIMERO DE DISTRITO EN EL ESTADO DE OAXACA

"IV.3 Autoridad o autoridades responsables:

El honorable Congreso del Estado de Oaxaca.

IV.4. La norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame.

a) Reclamo específicamente la omisión absoluta del Poder Legislativo de Oaxaca de crear la Ley Reglamentaria de la Consulta, Previa, Libre, Informada y de Buena Fe de Oaxaca.

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE OAXACA OFICIALIA MAYOR RECIBIDO 15:15 hrs 11 MAY 2018 Sin Anexo SAN RAYMUNDO JALPAN CENTRO OAXACA

La omisión legislativa absoluta deriva del incumplimiento a lo ordenado en el segundo transitorio de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001:

'Artículo Segundo.- Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constitucionales locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado'.

Y del incumplimiento a lo ordenado en el artículo 2º de la CADH que establece:

'Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho interno.

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención,

RECIBIDO 11 MAY 2018 15:37 S/A

4 000226 475329

necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades'.

b) También reclamo las consecuencias de las omisiones que se traduce en las afectaciones al ejercicio de los derechos indígenas de los integrantes de los pueblos indígenas de México pues todas las leyes que el legislativo oaxaqueño ha efectuado desde 2001 hasta la fecha y todas las decisiones administrativas del Ejecutivo se han realizado sin escuchar las opiniones de los pueblos y comunidades indígenas a través de las consultas.

Asimismo, los peticionarios narraron los antecedentes del acto reclamado, formularon los conceptos de violación que estimaron pertinentes y señalaron como derechos fundamentales violados los contenidos en los artículos 2, apartado B, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el artículo 6.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

SEGUNDO. Trámite del juicio. Por auto de **veintisiete de marzo de dos mil dieciocho**, este Juzgado Decimoprimero de Distrito en el Estado de Oaxaca, con sede en San Bartolo Coyotepec, al que correspondió el conocimiento del asunto, registró la demanda de amparo con el número 304/2018 de su índice, la admitió a trámite, dio la intervención que legalmente le compete a la agente del Ministerio Público de la Federación adscrita, solicitó el informe justificado a la autoridad responsable; y, se acumularon los juicios de amparo 305/2018 y 306/2018[1], a este expediente. Finalmente, se citó a las partes a la audiencia constitucional, la cual se celebró en los términos del acta que antecede.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia legal. Este Juzgado Decimoprimero de Distrito en el Estado de Oaxaca, con sede en San Bartolo Coyotepec, es legalmente competente para conocer y resolver este juicio de amparo, por razón de la materia, grado y territorio, de conformidad con lo previsto por los artículos 103, fracción I, y 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6º, 33, fracción IV, 35, 37, 107, fracción I, y demás relativos aplicables de la Ley de Amparo; 48 y 49 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en el punto cuarto, fracción XIII del Acuerdo General **03/2013** y del Acuerdo General **46/2016**, de seis de octubre de dos mil dieciséis, aprobó la creación de este juzgado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de octubre siguiente del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.[2]

Lo anterior, porque este órgano de control constitucional conoce de todas las materias por no tener jurisdicción especial; el acto reclamado

---

[1] Según acuerdo de dieciocho de abril de dos mil dieciocho, dictado en el expediente 305/2018 (foja 81) y de veintitrés de abril de este año, dictado en el expediente 306/2018 (fojas 148 y 149).

[2] Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de febrero de dos mil trece, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

es de naturaleza administrativa, pues atañe a una omisión legislativa que no requiere de ejecución material, con lo que se actualiza la hipótesis prevista en el tercer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo.

SEGUNDO. Fijación del acto reclamado. Con fundamento en el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo y de la lectura íntegra de la demanda se procede a la fijación clara y precisa de los actos reclamados[3].

Autoridades responsables	Actos reclamados
Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.	La omisión absoluta de expedir la ley que reglamente la consulta previa, libre, informada y de buena fe en el Estado de Oaxaca.

TERCERO. Existencia de los actos reclamados. Son ciertos los actos reclamados del **Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.**

Al rendir sus respectivos informes justificados, la presidenta de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional, en representación del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, negó el acto reclamado, porque alega que las comunidades indígenas están contempladas dentro de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, así como dentro de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado.

Sin embargo, la inclusión de esas comunidades en la legislación local, no es el motivo del reclamo que hace la parte quejosa, sino la omisión de legislar para crear la ley que reglamente la consulta previa, libre, informada y de buena fe en Oaxaca; por tanto, aunque la omisión en los informes justificados daría lugar a presumir la existencia del acto reclamado, de conformidad con el artículo 117 de la Ley de Amparo, por ser de orden público, este juzgador advierte que ni la Constitución Local ni la ley a la que alude la autoridad responsable ni alguna otra, regula el procedimiento de consulta previa, libre, informada y de buena fe, de los pueblos indígenas en el Estado de Oaxaca, en relación con actos

---

[3] Sirve de apoyo la tesis aislada P. VI/2004, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 225, tomo XIX, abril de 2004 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, con el rubro y contenido que dicen: "ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO. El artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo establece que las sentencias que se dicten en el juicio de garantías deberán contener la fijación clara y precisa de los actos reclamados, así como la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente, por lo que los juzgadores de amparo deberán armonizar, además, los datos que emanen del escrito inicial de demanda, en un sentido que resulte congruente con todos sus elementos, e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, atendiendo preferentemente al pensamiento e intencionalidad de su autor, descartando las precisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el juzgador de amparo, al fijar los actos reclamados, deberá atender a lo que quiso decir el quejoso y no únicamente a lo que en apariencia dijo, pues sólo de esta manera se logra congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

legislativos o medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente, lo que lleva a concluir en la certeza de la omisión reclamada del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

CUARTO. Análisis de las causas de improcedencia invocadas por la responsable. La presidenta de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional, en representación del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, señala que este juicio de amparo resulta improcedente, por dos causas:

La primera, porque dice que de conceder el amparo contra una omisión legislativa, se estaría dando un efecto general a la ejecutoria, lo que implicaría la creación de una nueva ley con carácter general, abstracta y permanente que no estaría relacionada con la quejosa sino con todos los sujetos que tengan relación con la norma creada.

Argumento que resulta infundado. En la tesis aislada 1ª XXII/2018 (10ª)[4], la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó lo siguiente:

- Que cuando la Constitución Federal establece expresamente el deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar no es algo potestativo sujeto a la discrecionalidad de ese Poder del Estado, sino que por mandato de la Ley Fundamental se trata de un ejercicio obligatorio.
- En ese criterio se precisa que para el Estado Constitucional de Derecho es necesario que en un juicio constitucional pueda establecerse si en un caso concreto la omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los derechos de las personas.
- La Primera Sala de la Suprema Corte también estableció que la nueva configuración constitucional del juicio de amparo, como resultado de la reforma del once de junio de dos mil once, amplió el espectro de protección de ese mecanismo procesal, y por ese motivo, ahora es posible proteger de mejor forma los derechos fundamentales; sobre todo, si tienen una dimensión colectiva o difusa.
- No se desconoce que el juicio de amparo originalmente fue concebido para proteger los derechos estrictamente individuales, pero hoy día, el juicio constitucional también tiene la utilidad de proteger derechos de naturaleza más compleja.
- En ese contexto, el principio de relatividad que rige al juicio de amparo fue reinterpretado por la Primera Sala del Alto Tribunal con la idea de que el proceso constitucional tenga una finalidad funcional; es decir, con el objetivo de proteger los derechos fundamentales.
- Así que ese órgano constitucional interpretó que el principio

[4] Tesis cuyos datos de identificación y contenido se citan en la página 15 de este fallo.

de relatividad ordena a los tribunales de amparo a estudiar en las sentencias únicamente los argumentos de las partes, y en su caso, conceder el amparo solo para el efecto de que se restituyan esos derechos, sin que para la Primera Sala sea relevante —para efectos de la procedencia del amparo— el hecho de que una sentencia eventualmente se traduzca en alguna ventaja o beneficio para las personas que no fueron parte del litigio constitucional.

- De donde se aprecia que si bien los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en las sentencias la protección de los derechos de las personas que no hayan acudido al juicio de amparo, también se reconoce que es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos indirectamente y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional.

Por esa razón, en el amparo en revisión 1359/2015, la Primera Sala de la Suprema Corte estableció que cuando se reclama una omisión legislativa absoluta, ninguna causa de improcedencia implica una vulneración al principio de relatividad.

La segunda causa de improcedencia que invoca la autoridad responsable, consiste en que la justiciable no demuestra que exista una afectación real y actual a su esfera jurídica, de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico; es decir, porque aduce, que los peticionarios del amparo carecen de interés jurídico o legítimo.

Tampoco asiste razón a la autoridad legislativa responsable.

Al acudir al amparo, los promoventes del amparo se autoadscriben como indígenas zapotecos de los valles centrales de Oaxaca, porque manifiestan que pertenecen a las comunidades de Santa Lucía del Camino, Oaxaca, San Sebastián Tutla, Oaxaca y Santa Cruz Xoxocotlán, cuyos pueblos indígenas están reconocidos en el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca[5]; inclusive exhiben sus constancias de vecindad, que tienen

---

[5] "ARTÍCULO 16. El Estado de Oaxaca tiene una composición multiétnica, multilingüe y pluricultural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como del Pueblo y comunidades afromexicanas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas y del Pueblo y comunidades afromexicanas.

Los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca son: Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuas, Triquis, Zapotecos y Zoques. El Estado reconoce a las comunidades indígenas y afromexicanas que los conforman, a sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos o culturales. La ley reglamentaria protegerá al Pueblo y las comunidades afromexicanas, así como a los indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo procedente de otros Estados de la República y que por cualquier circunstancia, residan dentro del territorio del Estado de Oaxaca. Asimismo el Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el

[illegible] probable pleno en términos de lo previsto por los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo[6].

Manifestación suficiente para considerar que los quejosos tienen la calidad de personas indígenas, puesto que el criterio de autoadscripción es determinante para establecer si una persona tiene o no tal condición.

Lo anterior, se sustenta sobre la base del artículo 2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del tenor siguiente:

> "2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio".

Concepto basado en la conciencia de identidad que se reproduce casi en su literalidad, en el segundo párrafo del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice:

> "La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas".

Esa condición que tiene cada uno de los peticionarios del juicio constitucional genera el interés legítimo para cuestionar la omisión legislativa absoluta del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca para expedir la ley que reglamente la consulta previa, libre, informada que aquí se reclama.

Así se advierte en el contenido de la tesis aislada 1ª CCCXXX/2014 (10ª), en la cual, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que la autoadscripción es el acto voluntario de personas o comunidades que teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden identificarse como miembros de un pueblo indígena reconocido por el Estado Mexicano[7].

---

quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y en general para todos los elementos que configuran su identidad. Por tanto, la ley reglamentaria establecerá las normas, medidas y procedimientos que aseguren la protección y respeto de dichos derechos sociales, los cuales serán ejercidos directamente por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas o por quienes legalmente los representen".

[6] Fojas 42 y 90.

[7] Tesis aislada publicada en la página 611, libro 11, octubre de 2014, tomo I, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, con el título y contenido que dicen: "PERSONAS INDÍGENAS. LOS EFECTOS O CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE SU AUTOADSCRIPCIÓN PUEDEN MODULARSE. La autoadscripción es el acto voluntario de personas o comunidades que, teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden identificarse como miembros de un pueblo indígena reconocido por el Estado Mexicano; esto es, se trata de una manifestación de identidad y expresión de pertenencia cultural que no depende de la anuencia del Estado o de algún proceso para su reconocimiento. Sin embargo, sus efectos o consecuencias jurídicas sí pueden modularse, como puede ser lo relativo a la reposición del procedimiento. En efecto, es posible que en un procedimiento jurisdiccional en particular una persona se autoadscriba como indígena una vez dictada la sentencia de primera instancia, y el juez decida no ordenar la reposición del procedimiento por estimar que no existió una afectación real a su derecho de defensa adecuada, toda vez que pudo comprender y hacerse comprender durante el juicio. Sin que lo anterior implique que precluyan las prerrogativas previstas en el artículo 2o., apartado A,

Según se explica en ese criterio jurisprudencial, se trata de una manifestación de identidad y **expresión de pertenencia cultural que no depende de la anuencia del Estado ni de algún proceso para su reconocimiento.**

El Pleno del Alto Tribunal señala que en términos de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Federal, en los supuestos en los que no se combatan actos o resoluciones de tribunales, quien comparezca a juicio alegando interés legítimo debe ubicarse en la hipótesis de la posibilidad de aducir un interés legítimo, que se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico.

Por esa razón, la persona que cuenta con el interés legítimo está en aptitud de expresar un agravio diferenciado respecto de los demás integrantes de la sociedad.

Por tanto, se requiere de una afectación en cierta esfera jurídica, relacionada con una lógica que guarda el vínculo entre la persona y la afectación aducida, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no solo como una simple posibilidad; esto es, de la existencia de una situación jurídica identificable, surgida de la relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal[8].

---

fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el derecho de una persona indígena a ser asistida por un intérprete que conozca su lengua y cultura no está sujeto a límites temporales ni materiales. De ahí que sea necesario distinguir el reconocimiento de la autoadscripción de una persona como indígena -el cual no resulta facultativo para el Estado- y las posibles consecuencias jurídicas que la manifestación de autoidentificación pueda traer en un procedimiento legal específico".

[8] Es aplicable la jurisprudencia P/J 50/2014 (10ª) del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 60, libro 12, noviembre de 2014, tomo I, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, con el rubro y contenido siguientes: "INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). A consideración de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el párrafo primero de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que tratándose de la procedencia del amparo indirecto -en los supuestos en que no se combatan actos o resoluciones de tribunales-, quien comparezca a un juicio deberá ubicarse en alguno de los siguientes dos supuestos: (I) ser titular de un derecho subjetivo, es decir, alegar una afectación inmediata y directa en la esfera jurídica, producida en virtud de tal titularidad; o (II) en caso de que no se cuente con tal interés, la Constitución ahora establece la posibilidad de solamente aducir un interés legítimo, que será suficiente para comparecer en el juicio. Dicho interés legítimo se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, esto es, la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto. En consecuencia, para que exista un interés legítimo, se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica -no

4 000226 475329

Por el cúmulo de razones expuestas, como la parte quejosa aduce ser titular de un derecho subjetivo, se concluye que tiene interés legítimo individual en este juicio, en tanto que en su calidad de indígenas les atañe el interés para reclamar la alegada omisión del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que genera la expectativa de reclamar la violación a su derecho de participar en las consultas previas referente a las decisiones administrativas y legislativas que afectan e impactan significativamente en el pueblo en el que viven.

Con ello, se aprecia una afectación en su esfera jurídica, relacionada con una relación lógica que guarda el vínculo que existe entre los quejosos y la afectación aducida, de donde se concluye el interés legítimo de los peticionarios del amparo, que hace infundada la causa de improcedencia alegada por la autoridad responsable.

QUINTO. Análisis de fondo. Son fundados los conceptos de violación que expresa la parte quejosa.

Los que promueven este juicio de amparo son indígenas zapotecos de los valles centrales del Estado de Oaxaca, quienes señalan que el Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca incurre en omisión legislativa absoluta porque aún no cumple con el deber de expedir una ley que reglamente la consulta previa a favor de los pueblos indígenas, de manera libre, informada y de buena fe, necesaria para hacer valer su opinión en aquellas decisiones administrativas y legislativas que les afecten.

Esa obligación de la Legislatura del Estado de Oaxaca —explican en sus conceptos de violación— deriva de lo dispuesto en el transitorio segundo de la reforma constitucional indígena de catorce de agosto de

---

exclusivamente en una cuestión patrimonial-, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse. Como puede advertirse, el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata del interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple, esto es, no se trata de la generalización de una acción popular, sino del acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En esta lógica, mediante el interés legítimo, el demandante se encuentra en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal, por lo que si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible; pues es factible que un juzgador se encuentre con un caso en el cual exista un interés legítimo individual en virtud de que, la afectación o posición especial frente al ordenamiento jurídico, sea una situación no sólo compartida por un grupo formalmente identificable, sino que redunde también en una persona determinada que no pertenezca a dicho grupo. Incluso, podría darse el supuesto de que la afectación redunde de forma exclusiva en la esfera jurídica de una persona determinada, en razón de sus circunstancias específicas. En suma, debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los diversos juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica, ello a la luz de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte, debiendo interpretarse acorde a la naturaleza y funciones del juicio de amparo, esto es, buscando la mayor protección de los derechos fundamentales de las personas".

dos mil uno, que instruye a las legislaturas de los Estados a realizar las adecuaciones a las constitucionales locales para reglamentar las reformas relativas al artículo 2º, apartado B, fracción IX de la Constitución Federal, en específico, con el deber de institucionalizar y regular la consulta a los pueblos indígenas de manera previa, libre, informada y de buena fe en el Estado de Oaxaca.

Señala la parte quejosa que las consecuencias de tal omisión legislativa se traducen en las afectaciones en el ejercicio de los derechos de los integrantes de los pueblos indígenas, pues las leyes que ha emitido el Poder Legislativo en Oaxaca, desde dos mil uno a la fecha, así como las decisiones administrativas del Poder Ejecutivo, se realizan sin escuchar a los pueblos y comunidades indígenas.

Es decir, han pasado más de quince años desde la reforma constitucional sin que el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca emita la referida ley reglamentaria, lo que conlleva en el transcurso del tiempo, a la vulneración sucesiva del derecho a las comunidades indígenas de ser escuchadas en las decisiones administrativas y legislativas que les afectan.

Omisión legislativa

El artículo 1º de la Ley de Amparo establece:

"Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u **omisiones** de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El amparo protege a las personas frente a **normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos** o de particulares en los casos señalados en la presente Ley".

Este precepto legal precisa la materia del juicio constitucional, el cual determina que procede no solo en su aspecto positivo contra normas generales y actos de autoridad, sino también contra las **omisiones de los poderes públicos**.

En la ejecutoria del amparo en revisión 1359/2015, la Primera Sala

4000226475329

- Si los jueces de amparo tienen competencia para controlar la constitucionalidad de leyes emitidas por el Poder Legislativo, también deben tener la facultad de controlar sus omisiones.
- Nuestra Constitución Federal contiene disposiciones altamente específicas y, por tanto, no es infrecuente que en su texto se dispongan deberes muy concretos de legislar en ciertas materias.
- Esa situación reduce el margen de discreción legislativa, por lo que no resulta potestativo para el Poder Legislativo emitir una determinada regulación, sino obligatorio.
- De sostener la improcedencia del amparo contra las omisiones legislativas cuando se alegue vulneración a los derechos humanos, ello implicaría desconocer la fuerza normativa de la Constitución, lo que es inaceptable en un Estado de Derecho.

Como resultado de ello emitió el criterio jurisprudencial siguiente:

"OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR. En un Estado constitucional de derecho todas las autoridades deben respetar la Constitución. Así, aun cuando el Poder Legislativo tenga una función de la máxima importancia dentro nuestro orden constitucional y ésta se le haya encomendado de manera exclusiva -aunque con cierta intervención del Poder Ejecutivo-, también se encuentra sometido a la Constitución. En consecuencia, cuando exista una omisión legislativa el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar. En efecto, cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio. En este escenario, la única manera de mantener un estado de regularidad constitucional es que los tribunales de amparo estén en aptitud de determinar si en un caso concreto una omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los derechos de las personas. En esta lógica, sostener la improcedencia del juicio amparo contra omisiones legislativas cuando se alega que vulneran derechos fundamentales implicaría desconocer la fuerza normativa a la Constitución, situación que es inaceptable en un Estado constitucional de derecho. Así, cuando exista un mandato constitucional expreso dirigido al Poder Legislativo en el que se le imponga claramente el deber de legislar o de hacerlo en algún sentido específico, los tribunales de amparo tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Constitución. Particularmente, tienen el deber de proteger a las personas frente a las omisiones del legislador, garantizando que éstas no se traduzcan en vulneraciones de sus

derechos fundamentales"[9].

En ese amparo en revisión, la Primera Sala destacó que para poder conceder el amparo contra una omisión legislativa se deben acreditar centralmente dos cuestiones:

I. Que exista una omisión legislativa propiamente dicha; es decir, que el legislador no haya legislado sobre una determinada cuestión, aun cuando una norma constitucional de manera clara y precisa establezca la obligación de hacerlo.

II. Que la omisión en cuestión presuma una vulneración a derechos fundamentales del quejoso.

Ambas hipótesis se actualizan. La primera, porque existe omisión legislativa absoluta.

Convenio 169 OIT

Los promoventes del amparo refieren que la norma constitucional debe vincularse, en virtud del parámetro de regularidad constitucional, con el artículo 6.1 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante, Convenio 169 de la OIT)[10]

Este tratado internacional fue publicado en el Diario Oficial del Estado **el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno**, en cuyos artículos 3 al 9, 15 y 30, se dispone lo siguiente:

"Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

---

[9] Tesis aislada 1a. XXII/2018 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada el viernes dieciséis de marzo de dos mil dieciocho en el Semanario Judicial de la Federación, décima época. No se desconoce la existencia de la jurisprudencia P/J 134/2008, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 43, tomo XXVIII, Octubre de 2008, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el rubro: "ISSSTE. LA LEY RELATIVA, AL NO REGULAR EL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA PROPIEDAD DEL INSTITUTO, CONSTITUYE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE NO ES REPARABLE EN EL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)", ni la diversa jurisprudencia del mismo Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. CLXVIII/97, de rubro: "LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.", y de criterios similares, por virtud que constituyen hipótesis en particular respecto de las omisiones del legislador ordinario, que no abordan los supuestos que aquí se analizan en relación con las determinaciones establecidas en la propia Constitución Federal y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, motivo por el cual, no se consideran aplicables al caso, aunado a que se trata de interpretaciones anteriores a la reforma constitucional del artículo 1º de la Ley Fundamental, de dos mil once.

[10] Convenio que en mil novecientos ochenta y nueve se adoptó en la ciudad de Ginebra, Suiza, el cuál fue aprobado por la Cámara de Senadores el once de julio de mil novecientos noventa, según el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de agosto del mismo año. El instrumento de ratificación fue firmado por el presidente de la República el trece de agosto de mil novecientos noventa, y depositado ante el director general de la Organización Internacional del Trabajo el cinco de septiembre del propio año.

4000226475329

2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.

3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;

b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;

c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

Artículo 9

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

JUZGADO DECIMOPRIMERO DE DISTRITO - ESTADOS UNIDOS MEXICANOS - EN EL ESTADO DE OAXACA

4000226475329

cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

(...)

Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

(...)

Artículo 30

1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.

2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos".

El precepto 6 del Convenio invocado es explícito en establecer que para aplicar las disposiciones de ese tratado internacional, los gobiernos firmantes deben consultar a los pueblos indígenas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente. En lo particular se obliga al Estado a lo siguiente:

a) A realizar la consulta *"a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente"*.

b) A *"establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras"*.

c) A que las consultas se realicen bajo los principios de "*buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas*".

d) A "*adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio*".

La fuerza vinculante del tratado internacional, encuentra sustento en el artículo 1º de la Constitución Federal y conforma el parámetro de control constitucional.

Ese parámetro permite establecer que los tratados internacionales relativos a derechos humanos, tienen la misma fuerza normativa vinculante de la Constitución Federal, **lo que obliga al Estado Mexicano a no eludir la disposición convencional prevista en el artículo 2 del Convenio 169 de la OIT.**

Es más, el tercer párrafo del artículo 1º de la Ley Fundamental establece la obligación de toda autoridad (lo que incluye al Poder Legislativo) de "garantizar" los derechos humanos, los cuales se conforman de fuente interna y los que corresponden a la fuente internacional.

El contenido del artículo 6 de la norma convencional señalada, también tiene referente en la Constitución mexicana.

El catorce de agosto de dos mil uno, se emitió el decreto por el que se reformó el artículo 2º de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, del contenido siguiente:

"Art. 2o.- La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que 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.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades

JUZGADO DECIMOPRIMERO DE DISTRITO EN EL ESTADO DE OAXACA

federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. 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; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las 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 esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en

cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público. B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. 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, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la

JUZGADO DECIMOPRIMERO DE DISTRITO EN EL ESTADO DE OAXACA

4000226475329

construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley".

En los transitorios del decreto de la reforma de que se trata, se dispuso:

"ARTÍCULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO. Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.

ARTÍCULO TERCERO. Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.

ARTÍCULO CUARTO. El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y del cuerpo normativo del presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades".

En la contradicción de tesis 293/2011, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 1º de la Constitución Federal, determinó que los derechos humanos contenidos en ella **como los contenidos en los tratados internacionales**, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, por lo que es dable concluir que la configuración del conjunto de normas jurídicas se ha ampliado con las normas de fuente internacional conforme al cual se debe analizar la invalidez de las normas y actos, así como las omisiones en que incurran los poderes del Estado.

Por consiguiente, si los tribunales de amparo tienen facultades para ordenar la restitución de los derechos de los quejosos cuando éstos hayan sido violados por omisiones legislativas, que derivan de lo dispuesto en la Constitución, la misma razón debe existir para atender las omisiones legislativas del Poder Legislativo, respecto de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Si es así, el Convenio 169 de la OIT es un tratado internacional en materia de derechos humanos, en el que se dispone sobre la obligación de los Estados firmantes, entre ellos México (según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de agosto de mil novecientos noventa) de consultar a los pueblos, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, al prever las medidas legislativas o administrativas que les afecten; entonces, el Estado Mexicano por conducto del Poder Legislativo, al significar una norma integrada a la Constitución, tiene la obligación de legislar en esa materia, lo cual se complementa con la obligación contenida en el artículo segundo transitorio del Decreto de Reforma al artículo 2º de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la federación el catorce de agosto de dos mil uno.

Es decir, en esas normas de carácter fundamental y convencional, se reconoce la necesidad de establecer los procedimientos a partir de los

JUZGADO DECIMOPRIMERO DE DISTRITO - ESTADOS UNIDOS MEXICANOS - EN EL ESTADO DE OAXACA

4000226475329

leyes o políticas administrativas que les atañen.

El segundo supuesto a demostrar, **que consiste en que la omisión en cuestión supone una vulneración a derechos fundamentales**, también está acreditado.

Los quejosos aducen que las omisiones reclamadas al Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, se traducen en afectaciones al ejercicio de los pueblos indígenas, pues las leyes que el legislativo oaxaqueño ha efectuado desde dos mil uno y todas las decisiones administrativas del Ejecutivo, se han realizado sin audiencia y sin consulta de estos pueblos.

Por principio, el diálogo entre los representantes del Estado y las comunidades indígenas implicaría la observancia de los derechos de igualdad y sobre todo de no discriminación.

Reconocer las especificidades de los pueblos indígenas conlleva la obligación del Estado a consultarlos para evitar patrones de desigualdad durante cualquier proceso de decisión, ya sea de carácter legislativo o administrativo.

En sentido contrario, el ejercicio de cualquier actividad administrativa o la creación de una norma jurídica que eventualmente afecte a los pueblos indígenas, sin su consulta, configura una acción regresiva que vulnera los derechos reconocidos en el artículo 2º de la Constitución Federal, como enseguida se explica:

Las medidas administrativas y legislativas que son tomadas sin la consulta de los pueblos indígenas, pueden ser, a manera de ejemplo: los planes, programas, obras públicas, infraestructuras, proyectos de inversión o desarrollo, exploración y extracción de recursos, políticas públicas y cualquier acción administrativa susceptible de impactar en sus derechos.

De ese modo, mientras no exista un procedimiento regulatorio de consulta como hasta ahora, la omisión legislativa involucra, una acción que ignora a las comunidades indígenas, lo que es, por sí mismo, violatorio de los derechos reconocidos en el artículo 2º de la Constitución Federal.

Por tanto, la falta de un ordenamiento que específicamente regule el proceso de consulta tiene diversas consecuencias inmediatas y en el futuro, pues sobre todo, impide a los miembros de las comunidades en cuestión, conocer de manera clara y fijar el contenido y el alcance de sus derechos, sobre sus tierras, territorios y recursos naturales; lo que genera en la práctica que quien ignora sus derechos no pueda defenderlos.

¿Cuáles son los derechos de las comunidades indígenas que se ven afectados?

El artículo 6 del Convenio 169 de la OIT establece que los Estados deben consultar todas las medidas administrativas y legislativas que afecten a los pueblos indígenas, que comprenden las necesarias para garantizar el goce de los derechos humanos y libertades fundamentales sin algún tipo de discriminación; salvaguardar a las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medularmente valores y prácticas

espirituales, sociales, culturales y religiosas; el derecho a la consulta mediante procedimientos apropiados; el caso de sus sistemas normativos para asignar delitos cometidos por sus miembros, el uso y disfrute de los recursos naturales que comprende a su vez, la utilización, administración y conservación de dichos recursos, en la inteligencia de que en caso de que pertenezcan al Estado, la propiedad de los minerales o los recursos del subsuelo o tengan derechos sobre otros recursos existentes en sus tierras, los gobiernos deben establecer procedimientos para consultar a los pueblos, antes de emprender cualquier programa de prospección o explotación.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de manera general prevé la obligación de consultar toda medida administrativa o legislativa y en lo particular:

- En los casos en que lleguen a ser desplazados de sus tierras.
- Cuando puedan ser afectados en sus bienes culturales, intelectuales, religiosos o espirituales.
- En la adopción de medidas para combatir prejuicios y eliminar discriminación.
- En la definición de políticas encaminados a proteger a los niños indígenas contra la explotación económica.
- En los casos en que sus tierras sufran cualquier afectación.
- En los casos de almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas.
- En los casos en los que sea necesario utilizar sus tierras y territorios para actividades militares.
- En la aprobación de proyectos que puedan afectar sus tierras y recursos como la explotación de recursos materiales, hídricos o de otro tipo.
- Ante la adopción de medidas para facilitar la relación y cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros, así como con otros pueblos, a través de las fronteras.

En cualquiera de los casos expuestos, mientras no exista la regulación normativa habrá violación a los derechos fundamentales de los quejosos; es decir, en esos casos, la omisión del legislador significa una vulneración a sus derechos fundamentales; en especial, porque la consulta se constituye en el medio o la precondición para que las comunidades indígenas puedan realizar su derecho a la autonomía y la autodeterminación.

La obligación anterior se corrobora en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku contra Ecuador, en la sentencia emitida el veintisiete de junio de dos mil doce.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la sentencia [fondo y reparaciones] de veintisiete de junio de dos mil doce, en la que en lo que interesa dice:

159. La Corte observa, entonces, que la estrecha relación de las comunidades indígenas con su territorio tiene en general un componente esencial de identificación cultural basado en sus propias cosmovisiones, que como actores sociales y políticos diferenciados en sociedades multiculturales deben ser especialmente reconocidos y respetados en una sociedad democrática. El reconocimiento del derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural (infra párrs. 212 a 217), los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.

160. Es por todo lo anterior que una de las garantías fundamentales para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos, y en particular su derecho a la propiedad comunal, **es justamente el reconocimiento de su derecho a la consulta, el cual está reconocido en el Convenio Nº 169 de la OIT, entre otros instrumentos internacionales complementarios.**

161. En otras oportunidades, este Tribunal ha señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación establecidas en el artículo 29 de la Convención Americana, así como en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En este sentido, esta Corte ha afirmado que al dar interpretación a un tratado no sólo se toman en cuenta los acuerdos e instrumentos formalmente relacionados con éste (artículo 31.2 de la Convención de Viena), sino también el sistema dentro del cual se inscribe (artículo 31.3 de mismo instrumento).

(...)

163. El Convenio Nº 169 de la OIT se aplica, *inter alia*, a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial, y por el cual los Estados deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. Los artículos 13 a 19 de dicho Convenio se refieren a los derechos de esas poblaciones sobre sus tierras y territorios y los artículos 6, 15, 17, 22, 27 y 28 regulan las distintas hipótesis en las cuales debe ser aplicada la consulta previa libre e

50

informada en casos donde se prevén medidas susceptibles de afectarlas."

En función del contenido de dicho fallo y del examen de las normas convencionales analizadas, y en cuanto al derecho a la consulta concierne, se establecen diversas vertientes interpretativas obligatorias para el Estado, consistentes en:

- La obligación de los Estados de reconocer el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas.
- Derecho a la consulta sustentado en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural.
- Derechos que deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.
- Derecho a la consulta que debe ser previo a la emisión de cualquier medida legislativa, que comprende tanto a los ordenamientos reglamentarios, secundarios como de los textos constitucionales.
- El resultado del derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas debe reflejarse en el contenido de la norma, que garantice a su vez, su derecho a la libre determinación.
- Si el contenido de la norma atañe al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, cualquiera que sea su modalidad, debe a su vez, respetar el derecho a la consulta previa si la consecuencia de la norma condiciona, limita o afecta sus sistemas normativos internos, en las modalidades de organización y participación política, es decir, que se garantice una de las modalidades del disfrute del derecho a la libre determinación.

En la propia Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en su artículo 16 se reconoce que **deben establecerse las medidas y procedimientos para hacer valer y respetar sus derechos sociales**; así como el derecho de los pueblos indígenas al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios conforme a la Ley Reglamentaria:

"ARTÍCULO 16. El Estado de Oaxaca tiene una composición multiétnica, multilingüe y pluricultural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como del Pueblo y comunidades afromexicanas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto, dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los

4000226475329

afromexicanas.

[...]

La Ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas y afromexicanos el acceso efectivo a la protección jurídica que el Estado brinda a todos sus habitantes.

En los juicios en que un indígena o un afromexicano sea parte, las autoridades se asegurarán que de preferencia, los procuradores de justicia y los jueces sean hablantes de la lengua nativa o, en su defecto, cuenten con un traductor bilingüe y se tomarán en consideración dentro del marco de la Ley vigente, su condición, prácticas y costumbres, durante el proceso y al dictar sentencia.

En los conflictos de límites ejidales, municipales o de bienes comunales, el Estado promoverá la conciliación y concertación para la solución definitiva, con la participación de las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismos. La Ley reglamentaria establecerá los casos y formalidades en que proceda la jurisdicción mencionada y las formas de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades comunitarias.

El Estado, en el ámbito de su competencia, reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicano el derecho social al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, en los términos de la ley reglamentaria; asimismo, de acuerdo a sus programas presupuestales, dictará medidas tendientes a procurar el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos y comunidades indígenas".

(...)

Todos los elementos de juicio antes expuestos, sirven para concluir que quedó demostrado que el Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca ha omitido emitir una ley sobre la consulta previa, libre, informada y de buena fe en el Estado de Oaxaca, con base en el contenido del artículo 6.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; y en el segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal de catorce de agosto de dos mil uno, cuya exigencia ha sido interpretada como necesaria por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de modo que, mientras ésta no se dicte se vulneran los derechos humanos de los quejosos, en tanto que en su sentido de pertenencia a sus comunidades indígenas, de manera reiterada, se desconoce el derecho que tienen a participar en las decisiones administrativas y legislativas que les afectan.

SEXTO. Precisión de los efectos de la concesión del amparo. En las condiciones relatadas, a efecto de restituir a los quejosos en el goce

SI

del derecho fundamental transgredido, y considerando que la fracción II del artículo 77, de la Ley de Amparo, al tratarse de una omisión, se concede el amparo y protección de la Justicia Federal solicitado, para obligar a la responsable a respetar el derecho de que se trata, para los efectos siguientes:

Autoridad	Efectos
Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.	Cumpla con la obligación contenida en el artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y segundo transitorio del Decreto de reformas al artículo 2º la Constitución Federal, de catorce de agosto de dos mil uno; y proceda a emitir una ley que regule la consulta previa, libre, informada y de buena fe de los derechos de los pueblos indígenas en el Estado de Oaxaca, lo que deberá realizar antes de que finalice el segundo período de sesiones; es decir, hasta antes del treinta de septiembre de este año[11]. Dada la particular confección de la ley, el órgano legislativo deberá garantizar que se escuche a los pueblos y comunidades indígenas en la emisión de esta ley, a fin de que sea producto de un ejercicio participativo de los sujetos a los que se dirige y que garantice la calidad democrática de su decisión.

Por lo expuesto, fundado y con apoyo además en los artículos 73, 74 y 75 y demás relativos de la Ley de Amparo, se:

R E S U E L V E:

ÚNICO. La Justicia de la Unión ampara y protege a Liliana Lizbeth Méndez Cruz, Andrés Emmanuel García Arango y Moisés Rosalío Zárate Vásquez contra la omisión legislativa del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, para emitir la ley que reglamente la consulta previa, libre, informada y de buena fe en el Estado de Oaxaca, con base en la obligación que deriva del artículo 6.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el segundo transitorio del Decreto de reformas al artículo 2º de la Constitución Federal, de catorce de agosto de dos mil uno. El amparo se concede para los efectos precisados en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese personalmente.

[11] Salvo que, para el caso de que este fallo sea impugnado, la ley deberá emitirse en el siguiente período ordinario de sesiones que corresponda, en términos del artículo 7º de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

JUZGADO DECIMOPRIMERO DE DISTRITO EN EL ESTADO DE OAXACA

Lo resolvió y firma el licenciado **José Luis Evaristo Villegas**, juez Decimoprimero de Distrito en el Estado de Oaxaca, con residencia en San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, ante el secretario, licenciado **León Isaac Hernández Luna**, que autoriza y da fe. Doy fe. DOS FIRMAS ILEGIBLES."

LO QUE TRANSCRIBO PARA SU CONOCIMIENTO Y FINES LEGALES CONSIGUIENTES.

SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAX., ONCE DE MAYO DE DOS MIL DIECIOCHO.

ATENTAMENTE.
POR ACUERDO DEL JUEZ DECIMOPRIMERO DE DISTRITO EN EL ESTADO DE OAXACA.

EL SECRETARIO

LIC. LEÓN ISAAC HERNÁNDEZ LUNA