



TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA  
FISCAL Y ADMINISTRATIVA

PRIMERA SALA REGIONAL METROPOLITANA

OFICIO NUMERO: 17-1-2-31370/13



EXPEDIENTE: 9216/11-17-01-5

ASUNTO: SE NOTIFICA SENTENCIA DE 8 DE ABRIL DE 2013.

## CUMPLIMIENTO

MÉXICO, D.F., 22 DE ABRIL DE 2013.

**JUAN JUSTINO MARTINEZ GONZALEZ Y OTROS**  
CALLE SERAPIO RENDÓN N° 57-B.  
COLONIA SAN RAFAEL.  
DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO.  
MEXICO, DISTRITO FEDERAL.

POR VÍA DE NOTIFICACIÓN LE REMITO COPIA DE LA SENTENCIA PRONUNCIADA EN EL JUICIO PROMOVIDO POR USTED EN CONTRA DE VARIAS AUTORIDADES.

ATENTAMENTE  
SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCION

**EL C. ACTUARIO**  
LIC. ANTONIO LOPEZ ROMERO.

17-1-2-31371/13



GERENTE DE LO CONTENCIOSO DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DEL AGUA. EN REPRESENTACION DE LA AUTORIDAD  
DEMANDADA.  
CIUDAD.

\_\_\_\_\_

100

100



TRIBUNAL FEDERAL

DE JUSTICIA

FISCAL Y ADMINISTRATIVA

**PRIMERA SALA REGIONAL  
METROPOLITANA**

**ACTOR: JUSTINO MARTÍNEZ GONZÁLEZ Y  
OTROS**

**AUTORIDAD DEMANDADA: DIRECTOR  
GENERAL DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DEL AGUA, DE LA SECRETARÍA DEL  
MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS  
NATURALES**

**EXPEDIENTE: 9216/11-17-01-5**

**MAGISTRADO INSTRUCTOR: HÉCTOR  
FRANCISCO FERNÁNDEZ CRUZ**

**SECRETARIO DE ACUERDOS:  
ARTURO VIVAS RODRÍGUEZ**

**MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, A OCHO DE ABRIL DE  
DOS MIL TRECE.-** Vistos los autos del presente juicio, al encontrarse debidamente constituida la **PRIMERA SALA REGIONAL METROPOLITANA, DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**, por los Magistrados **MA. CONCEPCIÓN MARTÍNEZ GODÍNEZ** en su carácter de Presidenta de esta Sala, **GENARO ANTONIO JIMÉNEZ MONTÚFAR** y **HÉCTOR FRANCISCO FERNÁNDEZ CRUZ** en su carácter de Instructor en el presente juicio, con fundamento en lo previsto por los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; 94, 104, 106 y 107 de la Ley de Amparo, y en cumplimiento de la ejecutoria pronunciada por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con residencia en el Distrito Federal, en el juicio de amparo directo 282/2012, se procede a dictar nueva sentencia definitiva, en el juicio en que se actúa.

**RESULTANDO**

**1. PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.** Por escrito presentado ante este Tribunal, el 18 de abril del 2011, compareció **JUAN JUSTINO MARTÍNEZ GONZÁLEZ Y OTROS**, a demandar la nulidad de la resolución contenida en el oficio BOO.-193, emitida el 11 de febrero de 2011, por el Director General de la Comisión Nacional del Agua, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la que se resolvió el recurso de revisión, interpuesto en contra la resolución contenida en el

---

oficio número BOO.05.-0203, de 31 de marzo de 2009, por la que el Subdirector General Técnico de la Comisión Nacional del Agua, declaró que no era procedente modificar el “Decreto de Veda del acuífero “Valles Centrales de Oaxaca”, en el sentido de que se eximiera a los usuarios del agua subterránea de esa zona del cumplimiento de las disposiciones de la veda respectiva, cuando demostraran que realizaron obras para la recarga del acuífero, y de que se les diera acceso a los programas de apoyo al campo.

**2. INSTRUCCIÓN Y SENTENCIA.** Substanciado como lo fue el procedimiento en el presente juicio, en todos sus cauces legales, se dictó sentencia definitiva el catorce de diciembre de dos mil once, en la cual se reconoció la validez de la resolución impugnada; la actora, inconforme con dicho fallo, interpuso amparo directo en su contra, la que fue radicada ante el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, del Primer Circuito, bajo el amparo directo número 282/2012, habiéndose resuelto mediante ejecutoria dictada el veintisiete de noviembre de dos mil doce, en el sentido de conceder el amparo y protección en contra del fallo indicado, por lo que, a través de la presente sentencia, se cumplimenta la ejecutoria de mérito en los siguientes términos:

#### **CONSIDERANDOS:**

**PRIMERO. MOTIVOS DEL TRIBUNAL COLEGIADO PARA CONCEDER EL AMPARO EN CONTRA DE LA SENTENCIA.-** El Decimoprimer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, determinó conceder el amparo y protección en contra de la sentencia emitida por esta Sala, con base en las siguientes consideraciones:

“**SEXTO.-** Los conceptos de violación, en una parte, son ineficaces y, en otra, eficaces, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

Es ineficaz lo argumentado por la quejosa en el sentido de que se viola el artículo 40 de la Ley de Aguas Nacionales, que



TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA  
FISCAL Y ADMINISTRATIVA

## PRIMERA SALA REGIONAL METROPOLITANA

EXPEDIENTE: 9216/11-17-01-5

ACTOR: JUSTINO MARTÍNEZ GONZÁLEZ Y  
OTROS.

3

establece que el organismo de cuenca promoverá la organización de los usuarios de zona de veda respectiva, para que participen en su instrumentación y que los derechos por los que se establezcan, modifiquen o supriman zonas de veda contendrán la ubicación y delimitación de la misma,

...

Por otra parte, los quejosos estiman que la sentencia reclamada viola en su perjuicio el artículo 1° constitucional, conforme al cual: A). Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la constitución y los tratados internacionales; B). Tratándose de derechos humanos se favorecerá en todo tiempo a las personas la protección más amplia; y C). Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger, y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

...

Para estar en condiciones de poder determinar si la Sala responsable tenía o no la obligación jurídica de analizar el asunto que fue sometido a su consideración por los ahora quejosos, a la luz de los artículos 2°, apartado A, fracción VI de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos y 15 de la Convención o Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, es necesario hacer las siguientes precisiones.

En el Diario Oficial de la Federación de diez de junio de dos mil once, se publicó el Decreto que reforma entre otros preceptos de la Constitución Federal el artículo 1° que, en la parte que aquí interesa ordena:

...

Consecuentemente, si la sentencia aquí reclamada fue dictada por la Primera Sala regional Metropolitana de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el catorce de diciembre de dos mil once, entonces es claro que lo hizo cuando ya estaba en vigor el artículo 1° constitucional reformado el diez de junio de dos mil once, por lo que tenía la obligación establecida por dicho precepto constitucional.

Cabe señalar que respecto al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que los quejosos estiman violada en su perjuicio, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que, los mandatos que contiene, deben interpretarse junto con lo establecido por el artículo 133 del propio Código fundamental, para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo e control constitucional existente

en nuestro país; que es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1° constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentran en cualquier norma inferior; y que los jueces (de los términos de la tesis que enseguida se transcribe, se entiende que se trata de los jueces que no forman parte del Poder Judicial de la Federación) no pueden hacer una declaración general sobre invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los Tratados, pero sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.

...

De igual forma, es conveniente tener presente lo establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia la/J. 18/2012, derivada de la ejecutoria dictada el treinta de noviembre de dos mil once, por ese Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 259/2011, cuyo rubro y texto fueron aprobados en sesión de dieciocho de enero de dos mil doce, y que es del tenor literal siguiente : " CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011). Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la FEDERACIÓN el 10 de junio de 2011, se modificó el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rediseñándose la forma en que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano deberán ejercer el control de constitucionalidad. Con anterioridad a la reforma apuntada, de conformidad con el texto del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, se entiende que el único órgano facultado para ejercer un control de constitucionalidad lo era el Poder Judicial Federación, a través de los medios establecidos en el propio precepto; no obstante, en virtud del reformado texto del artículo 1° Constitucional, se da otro tipo de control, ya que se estableció que todas las autoridades del Estado mexicano, tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el propio Estado mexicano es parte, lo que también comprende el control de convencionalidad. Por lo tanto, se concluye que en el sistema jurídico mexicano actual, los jueces nacionales tanto federales como del orden común, están facultados para emitir un pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, con la limitante de que los jueces nacionales en los casos que se sometan a su consideración distintos de las vías directas de control previstas en la Norma Fundamental, no podrán hacer declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales, pues únicamente los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación actuando como jueces constitucionales podrán declarar la inconstitucionalidad de una norma por no ser conforme a la Constitución o los tratados internacionales, mientras que las demás autoridades jurisdiccionales del Estado mexicano sólo podrán inaplicar la norma que consideran que no es conforme

a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.”

Lo hasta aquí precisado, permite concluir que, a diferencia del sistema jurisdiccional de control constitucional que impero en nuestro país hasta el diez de junio de dos mil once, en el que, las autoridades que ejercen facultades materialmente jurisdiccionales no podían analizar la constitucionalidad de sus propios actos o ajenos, pues esa era una facultad exclusiva del Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, acorde con el sistema de control constitucional y convencional ex officio en vigor a partir del once de junio de dos mil once, derivado de los artículos 1° y 133 de la Constitución Federal, todas las autoridades que materialmente ejerzan facultades jurisdiccionales, que no forma parte del Poder Judicial de la Federación, están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores que estimen contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales en esa materia, con la salvedad de que no pueden hacer una declaración general sobre invalidez o expulsar del orden jurídico a dichas normas, pues esta es una facultad exclusiva del Poder Judicial de la Federación.

En esa tesitura, la Sala responsable si estaba obligada a analizar si la autoridad administrativa, tenía o no obligación de pronunciarse sobre su petición o solicitud de los ahora quejosos, a la luz del derecho humano contenido en los artículos 2°, apartado A, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, tal y como se advierte de la siguiente relación de constancias:

...

Como puede observarse, la transcripción de los conceptos de impugnación ponen de manifiesto que, la Sala responsable si tenía obligación de dilucidar lo argumentado por los entonces actores con apoyo en los artículos 2°, apartado A, fracción VI de la Constitución Federal y 1, 13 y 15 de la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en el sentido de que son indígenas zapotecas del Valle de Oaxaca y, que por ello, tenían derecho a usar y disfrutar los recursos naturales de su territorio, incluyendo el agua del subsuelo que forma parte del mismo, a fin de estar en condiciones de resolver si la autoridad administrativa estaba o no obligada a tomar en cuenta la condición de los actores como integrantes de las comunidades y pueblos indígenas del Valle de Oaxaca que argumentaron tener y por ende, poder determinar si la autoridad administrativa omitió o no analizar la petición de los actores como un derecho indígena a la luz de las citadas

disposiciones; así como para que estuviera en posibilidad de determinar si la autoridad administrativa tenía o no obligación de valorar el Decreto de veda publicado en el Diario Oficial de la Federación, de veinticinco de septiembre de mil novecientos sesenta y siete, a la luz de las disposiciones de referencia e iniciar el procedimiento respectivo para evaluar la procedencia o no de la modificación de dicho Decreto, pues los actores argumentaron que, tal Decreto y la obligación de obtener concesiones restringieron su derecho y situación ancestral de uso y disfrute del agua.

De igual forma, la Sala responsable estaba obligada a resolver si era o no correcto lo argumentado por los entonces actores, en el sentido de que, conforme a los artículos 6, fracciones I y 9, fracción XLII y 38 de la Ley de Aguas Nacionales, la autoridad administrativa estaba obligada a iniciar el procedimiento correspondiente hasta llegar a determinar si era procedente o no proponer la modificación del citado Decreto de veda al ejecutivo Federal.

Sin embargo, de las mencionadas consideraciones en que se sustenta la sentencia reclamada, se advierte que la Sala responsable so pretexto de que, es legalmente incompetente para conocer de: la inaplicación de los artículos 1, 2 y 27 constitucionales, por parte de la autoridad y, por ende, de la violación a las garantías previstas por dichos numerales; de las cuestiones de constitucionalidad que, a juicio de la parte actora, dejó de aplicar la demanda; de la pretensión del aparte actora, consistente en que la Comisión Nacional del Agua revise y modifique el Decreto que establece veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de aguas del subsuelo en la zona conocida como Valle de Oaxaca, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticinco de septiembre de mil novecientos sesenta y siete; de los argumentos tendientes a controvertir el mencionado Decreto; y de la modificación de ese Decreto no dilucidó los planteamientos que los entonces quejosos sometieron a su consideración, desde la perspectiva de lo dispuesto por los artículos 2° apartado A, fracción VI de la Constitución Federal y 15 de la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ni determinó si era o no correcto lo argumentado por los ahora quejosos, en el sentido de que, conforme a los artículos 6, fracciones I y II, 9, fracción XLII y 38 de la Ley de Aguas Nacionales, la autoridad administrativa, estaba obligada a iniciar el procedimiento correspondiente hasta llegar a determinar si era procedente o no proponer la modificación del citado Decreto de veda al ejecutivo Federal, no obstante de que, si la Sala responsable, tal y como quedó precisado en párrafos precedentes, tiene la obligación de dejar de aplicar las normas inferiores que, en su caso, estime contrarias a los derechos humanos contenido en la Constitución Federal y en los tratados internacionales en esa materia, entonces puede dilucidar los planteamientos que los ahora quejosos sometieron a su jurisdicción en los términos anotados con antelación, pero al no haberlo hecho, es claro que su determinación no se ajusta al mandato contenido en el artículo 1° de la Ley Suprema, en relación con el artículo 133 del mismo Ordenamiento



fundamental, de ahí que los conceptos de violación que se estudian sean eficaces.

Los quejosos prosiguen argumentando que la Sala responsable consideró inoperantes las manifestaciones del primer concepto de impugnación, porque lo alegado en esas líneas, son cuestiones que no le corresponde conocer, ya que versan sobre la constitucionalidad de las disposiciones legales, excluyéndose de dicha competencia en virtud de lo regulado por los artículos 103, 104, 105 y 107 constitucionales y se apoyó en la jurisprudencia VIII.2°.J/29, pero aducen que, la regla cambió y la Sala responsable inaplicó el nuevo paradigma incorporado por el sistema constitucional mexicano a partir del diez de junio de dos mil once, en tratándose de derechos humanos, es decir, se apartó de la jurisprudencia la./J. 18/2012 derivada de la contradicción de tesis 2592011, aprobada en sesión de dieciocho de enero de dos mil doce por la Primera Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011).

Al respecto cabe señalar que los quejosos en el primero de sus conceptos de impugnación de su demanda de nulidad argumentaron las siguientes: "PRESTACIONES. - - - B) Que mediante sentencia emitida por este Tribunal Contencioso Administrativo, se ordene a la Comisión Nacional de Agua, para que instaure el procedimiento para modificar el decreto de veda emitido con fecha 14 de julio de 1967; asimismo, ordene a dicha Comisión Nacional del Agua, que en el procedimiento de modificación del, decreto de veda, tome en cuenta nuestra propuesta de modificación. (...) PRIMERO.- La responsable omite realizar un estudio de nuestra petición como garantía constitucional. - - - Los artículos 1 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consideramos debió aplicar la responsable, Director General de la Comisión Nacional del Agua, dispone: - - - "Artículo 1º- ..." (lo transcribe).- - - "AETÍCULO 27.- ..." (lo transcribe). - - - De un análisis a la resolución combatida, emitida por el Subdirector General de dicha Institución, se advierte que ambas autoridades realizaron un estudio de nuestra petición desde una perspectiva meramente administrativa, como un derecho de concesionario de trámite normal, de tal forma que únicamente aplicó los principios de esta materia. Sin embargo, a la luz de los preceptos constitucionales transcritos, tenemos que la situación efectivamente planteada por los suscritos no es un derecho meramente administrativo, sino una garantía constitucional en el más estricto sentido. - - - En efecto, conforme al invocado artículo 27 constitucional párrafo quinto, es derecho de todos los mexicanos apropiarse de las aguas subterráneas y este derecho está contenido en el precepto de referencia, misma que, conforme a la doctrina integrante de la parte dogmática de nuestra Constitución, es incuestionable que este derecho adquiere el rango de Garantía Constitucional, por lo que de ningún modo estamos frente a un derecho meramente

administrativo y mucho menos procedimental. Y si esto es así, es indiscutible que el tratamiento que se debió haber dado a nuestra solicitud que plantea en el fondo el goce y ejercicio de esta garantía constitucional, era un tratamiento que rebasa la materia administrativa, para trasladarse a una actuación para cumplir con esa disposición constitucional, a la que está obligado el poder Ejecutivo de que la CNA forma parte. - - - Es de señalar que si bien es cierto que el propio artículo 27 constitucional, establece los supuestos en que esta garantía puede ser restringida, al establecer que cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos en el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, es claro que debe entenderse esta condicionante como una auténtica limitación a la garantía de apropiarse de las aguas del subsuelo, (por lo que) contrario a lo estimado por la responsable, era y es dable someterlo a revisión para verificar si persisten las condiciones que dieron origen al decreto de veda o si, por el contrario, como ocurre en la subregión en la que nos encontramos, dichas condiciones han cambiado a las múltiples obras de recargo de los mantos freáticos que hemos realizado, de tal forma que existen nuevas condiciones que justifican una modificación a dicho decreto para volver y respetar a los suscritos la garantía contenida en este precepto constitucional. - - - De esta forma, lo legal y justo era que la Responsable hubiera iniciado un procedimiento para evaluar la vigencia y eficacia de este decreto de veda y desde luego para determinar si existen las condiciones para seguir limitando el ejercicio de esta garantía constitucional o, si por el contrario, dichas condiciones han variado y es procedente levantar la veda establecida. Contrario a lo anterior, la responsable se limitó a afirmar que no era procedente un trato de excepción por no existir precepto legal que lo prevea y con ello, además de que confunde lo exactamente solicitado por los suscritos, limitó su actuación a un trato simplemente administrativo. - - - Por ello, la resolución que ahora combatimos, al no haberse ajustado a la constitución Federal, es claro que debe ser declarado nulo pues agravia nuestras garantías constitucionales en los términos expuestos en este concepto de impugnación, en consecuencia, solicitamos así a este Tribunal Administrativo, lo revoque y ordene se instaure el procedimiento respectivo para evaluar el multicitado decreto de veda como en justicia corresponde," (Fojas 2, 4, 5 y 6, párrafo primero del expediente de nulidad).

Sin embargo, la Sala responsable, tal y como se advierte de los términos del considerando cuarto de la sentencia reclamada, incorrectamente consideró que, los planteamientos que le hicieron los actores en el primer concepto de impugnación son inoperantes, ya que, a su juicio, no le corresponde conocer del planteamiento de la parte actora, en el sentido de que, la autoridad inaplicó los artículos 1, 2 y 27 constitucionales y, por ende, dé la violación a las garantías individuales previstas por dichos preceptos constitucionales, pues conforme a los artículos 103, 104, 105 y 107 de la Constitución Federal, es facultad exclusiva del Poder Judicial de la Federación, analizar la constitucionalidad de las disposiciones legales y hacer la interpretación directa de los preceptos constitucionales, por lo que, consideró que está excluida de esa competencia. (Fojas 172 a la 174 de los autos del expediente de nulidad).



Se dice que dicha determinación de la Sala responsable es incorrecta, porque conforme a las tesis y jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que fueron transcritas en párrafos precedentes, la Sala responsable esa obligada a inaplicar las disposiciones inferiores que, en su caso, estime contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales en dicha materia, por tanto estaba obligada a determinar si eran correctos o no los argumentos que los actores en el juicio de nulidad dirigieron a evidenciar que: la autoridad debe analizar su petición o solicitud (que plantea en el fondo el goce y ejercicio de la garantía de apropiarse de las aguas subterráneas) como garantía constitucional, es decir, darle un tratamiento que rebasa la materia administrativa, para trasladarse a una actuación para cumplir con el artículo 27, párrafo quinto de la Constitución Federal, a la que está obligado el Poder Ejecutivo del que la Comisión Nacional del Agua forma parte; y que conforme al citado precepto constitucional que contempla la garantía de apropiarse de las aguas del subsuelo y establece una condicionante que debe entenderse como una limitante a dicha garantía constitucional, lo legal y justo era que la autoridad hubiera iniciado el procedimiento respectivo para evaluar la vigencia y eficacia a del citado Decreto de veda y para determinar si existen las condiciones para seguir limitando el ejercicio de dicha garantía constitucional o si, por el contrario, dichas condiciones, han variado y es procedente levantar la veda establecida, pero la autoridad se limitó a afirmar que no era procedente un trato de excepción por no existir precepto legal que prevea y con ello confundió lo exactamente solicitado y limitó su actuación a un trato simplemente administrativo. Por tanto, si la Sala responsable so pretexto de que no le corresponde a conocer de esas cuestiones está excluida de la competencia para analizar la constitucionalidad de las disposiciones legales y hacer la interpretación directa de los preceptos constitucionales, dejó de determinar si eran o no correctos los argumentos contenidos en el primero de los conceptos de impugnación de la demanda de nulidad y, por ende, es claro, que se apartó no solo de la jurisprudencia 1ª./18/2012 sino también de las tesis establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que junto con dicha jurisprudencia, fueron transcritas en párrafos precedentes y, de las que, en su conjunto, se advierte la obligación de la Sala responsable para analizar el primer agravio de nulidad que los ahora quejosos sustentaron en el artículo 27, párrafo quinto constitucional, por lo que, los conceptos de violación que se analizan son eficaces.

Los quejosos manifiestan que la si la responsable no estudió su pretensión conforme a lo dispuesto por el artículo 9, fracción XLII de la Ley Nacional de Aguas, pues pretenden que se modifique el Decreto de veda publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticinco de septiembre de mil novecientos sesenta y siete.

Sobre ello, cabe señalar que los entonces actores en su

demanda de nulidad, con apoyo en el artículo 9, fracción XLII de la Ley de Aguas Nacionales, argumentaron que la Comisión Nacional del Agua estaba obligada a iniciar el procedimiento correspondiente hasta llegar a determinar si era procedente o no proponer la modificación del Decreto de veda al ejecutivo Federal. (Fojas 10 y 11 de los autos del expediente de nulidad.

Sin embargo, respecto de tal argumento de la demanda de nulidad, la Sala responsable no se pronunció, pues en todo caso, lo que consideró fue en el sentido de que, no pasa inadvertido que de conformidad con el artículo 6, fracción II de la Ley de Aguas Nacionales, compete al Ejecutivo Federal la expedición de decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas de veda de aguas nacionales, sin embargo, el Titular del Ejecutivo Federal es el Presidente de la República, por lo que la parte actora pretende la modificación de un acto del Presidente de la República como es el mencionado Decreto de Veda, situación de la que estimó no le compete conocer, por lo que es claro que nada dijo respecto al planteamiento de los entonces actores en el sentido de que la Comisión Nacional del Agua tiene obligación de iniciar el procedimiento respectivo hasta llegar a determinar si es procedente o no proponerle al Ejecutivo Federal la modificación del citado Decreto de veda, de ahí que los conceptos de violación que se estudian, son eficaces.

En esas condiciones, este Tribunal Colegiado considera que lo procedente es conceder el amparo para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistencia reclamada y en su lugar emita otra en la que se ocupe de los conceptos de violación que dejó de analizar por estimar que no correspondía conocer de los planteamientos ahí contenidos, mismos que fueron precisados en párrafos precedentes, y con libertad de jurisdicción resuelva lo que en derecho proceda, sin pasar por alto que, conforme al artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tiene la obligación de analizar los planteamientos de la demanda de nulidad, cuyo estudio sea procedente en términos de dicho precepto legal.

Consecuentemente resulta innecesario ocuparse de los demás conceptos de violación, ya que cualquiera que fuera la conclusión a que se arribará, en nada cambiaría el sentido de esta resolución. Además su estudio dependerá de lo que, resuelva la Sala responsable en cumplimiento de esta ejecutoria.

...

(Énfasis añadido).

**SEGUNDO. CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DEL DECIMOPRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO NÚMERO 282/2012.** En la ejecutoria dictada, se ordenó:



*“En esa condiciones, este Tribunal Colegiado considera que lo procedente es conceder el amparo solicitado, para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y en su lugar emita otra en la que se ocupe de los conceptos de violación que dejó de analizar por estimar que no le correspondía conocer de los planteamientos ahí contenidos, mismo que fueron precisados en párrafos precedentes, y con libertad de jurisdicción resuelva lo que en derecho proceda, sin pasar por alto que, conforme al artículo 55 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tiene la obligación de analizar los planteamientos de la demanda de nulidad, cuyo estudio sea procedente en términos de dicho precepto legal.*”

*(Énfasis añadido).*

En cumplimiento a lo ordenado, con fecha **once de diciembre de dos mil doce**, se dictó acuerdo en donde se dejó insubsistente la sentencia dictada el catorce de diciembre de dos mil once. Ahora bien, con la finalidad de acatar lo establecido en la ejecutoria, se procede a emitir el cumplimiento de la misma, en los términos que a continuación se exponen.

**TERCERO. (REITERACIÓN DEL CONSIDERANDO TERCERO DE LA SENTENCIA DE 14 DE DICIEMBRE 2011).**- Por ser la procedencia del juicio una cuestión de orden público y estudio preferencial, esta Juzgadora procede al estudio de la causal de improcedencia planteada por la demandada en su contestación de demanda dentro del capítulo denominado **“MANIFESTACIONES PREVIAS”**, en la que argumentó:

“La resolución contenida en el oficio BOO.05.-0203 del 31 de marzo de 2009, se encuentra dirigida a los CC. REPRESENTANTES DE LA COORDINADORA DE PUEBLOS UNIDOS POR LA DEFENSA DEL AGUA DEL ESTADO DE OAXACA, por la cual el Subdirector General Técnico dio respuesta a la petición planteada respecto a la modificación al decreto de veda del acuífero “Valles Centrales de Oaxaca”.

--

En contra de dicha resolución, interpusieron recurso de revisión los CC. JUAN MARTÍNEZ GONZÁLEZ, CONSTANTINO AGUILAR SANTIAGO, SERGIO ALTAMIRANO JARQUIN, JAIME LÓPEZ SÁNCHEZ, DANIEL ARAGÓN LÓPEZ y JOB MANUEL JUÁREZ, en representación de la persona moral denominada COORDINADORA DE PUEBLOS UNIDOS POR LA DEFENSA DEL AGUA.

En atención a lo anterior, el Director General de la Comisión Nacional del Agua resolvió el recurso de revisión y emitió el oficio BOO.-193 del 11 de febrero de 2011, dirigidos a los CC. SERGIO ALTAMIRANO JARQUIN, JAIME LOPEZ SANCHEZ, DANIEL ARAGON LOPEZ y JOB MANUEL JUÁREZ, Presidente Suplente, Secretario y Tesorero, respectivamente de la **COORDINADORA DE PUEBLOS UNIDOS POR LA DEFENSA DEL AGUA.**

El 18 de abril de 2011, 128 personas promueven juicio de nulidad en contra de la resolución contenida en el oficio BOO.-193 del 11 de febrero de 2011 *"por nuestro propio derecho y como integrantes de la **COORDINADORA DE PUEBLOS UNIDOS POR LA DEFENSA DEL AGUA**, y todos afectados en nuestra esfera jurídica por la resolución administrativa cuya nulidad ya demandamos..."*

Es importante precisar que las resoluciones contenidas en los oficios BOO.05.-0203 del 31 de marzo de 2009 y BOO.-193 del 11 de febrero de 2011, **únicamente involucran a los integrantes de la COORDINADORA DE PUEBLOS UNIDOS POR LA DEFENSA DEL AGUA.**

Es importante señalar que en el caso concreto el grupo de demandantes no acreditan de manera alguna ser miembros de dicha Coordinación, con lo que se actualiza la **FALTA DE PERSONALIDAD DE LOS DEMANDANTES, QUIENES SE OSTENTAN, SOLO DE DICHO, COMO UNA COMUNIDAD INDIGENA EN EL PRESENTE JUICIO DE NULIDAD**, lo cual da a la configuración de la causal de improcedencia prevista en el artículo 8º fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al no acreditar su interés jurídico en el presente juicio de nulidad, motivo por el cual me permito realizar los argumentos siguientes en base a las consideraciones jurídicas y fácticas que a continuación expreso:"



A juicio de los suscritos Magistrados que integran esta Sala, la causal de improcedencia planteada por la demandada ha resultado **INFUNDADA**, de conformidad con los elementos de convicción siguientes:

Sostiene la autoridad demanda que la resolución impugnada afecta únicamente a la persona moral denominada **COORDINADORA DE PUEBLOS UNIDOS POR LA DEFENSA DEL AGUA** y que las personas que interpusieron el presente juicio no acreditan ser miembros de la Coordinación mencionada, por lo que señala que carecen de interés jurídico en el presente juicio, actualizándose la causal de improcedencia prevista en el artículo 8, fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que prevé:

**“Artículo 8.** Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

I. Que no afecte los intereses jurídicos del demandante.

...”

Ahora bien, de la lectura efectuada al escrito inicial de demanda, visible a fojas 01 a 25 de las presentes actuaciones, se advierte que la misma fue promovida **por propio derecho**, por las siguientes personas: JUAN JUSTINO MARTÍNEZ GONZÁLEZ, CONSTANTINO AGUILAR SANTIAGO, JAIME LÓPEZ SÁNCHEZ, DIEGO ORTIZ VELAZCO, DELFINO HERNÁNDEZ, DIEGO ANTONIO HERNÁNDEZ, ISMAEL RAMÍREZ, TEOFANES JOSEFINA SANTIAGO SANTIAGO, SIMON TORRES HERNÁNDEZ, NESEFORO TORRES AGUILAR, GUILLERMO HERNÁNDEZ MUÑOZ, ISABEL GARCÍA SÁNCHEZ, JUAN VELAZCO GOPAR, JUAN VELAZCO ARANGO, ARMANDO SANTIAGO MAYA, MAURO VÁSQUEZ GARCÍA, FÉLIX B. PORRAS PATIÑO, ADÁN SANTIAGO PÉREZ, NÉSTOR ARANGO PORRAS, PEDRO AGUILAR SÁNCHEZ, ÁNGEL HERNÁNDEZ CRUZ, PEDRO CUEVAS HERNÁNDEZ, ALFREDO VÁSQUEZ RUIZ, OTILIO VÁSQUEZ LÓPEZ,

GILDARDO HERNÁNDEZ, GERARDO RUIZ MUÑOZ, ROGELIO PORRAS, EMILIANO PORRAS, FILEMÓN SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, ANDRÉS CRUZ RAMÍREZ, ARTURO SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, JACINTO VÁSQUEZ, ESTEBAN LÓPEZ CONTRERAS, DEMETRIO HERNÁNDEZ VALENCIA, LEÓN VENTURA LÓPEZ, ELPIDIO CUEVAS, RAMIRO LÓPEZ RUIZ, BERNARDO GARCÍA GUEVARA, MARGARITO MENDEZ CONTRERAS, JUAN MARTÍNEZ MARTÍNEZ, FELIPE CHÁVEZ RUÍZ, ALFONSO MARTÍNEZ MENDEZ, FÉLIX PADILLA P., MANUEL MARTÍNEZ LÓPEZ, FÉLIX SANTIAGO SANTIAGO, ARTURO ALONSO, ANTONIO VÁSQUEZ, ELIGIO MAYO SÁNCHEZ, CELESTINO PORRAS LUIS, SIMEÓN VILLANUEVA, MELCHOR BALTAZAR RAMÍREZ, POLICARPO ORTÍZ PÉREZ, FRANCISCO AGUILAR GALICIA, CRISÓFORO ORTÍZ, DANIEL VÁSQUEZ LUIS, JUSTINO CRUZ RAMÍREZ, ERASTO PERALTA, ROMAN LÓPEZ HERNÁNDEZ, AGUSTÍN LUIS, FELICIANO SANTIAGO HERNÁNDEZ, ANSELMO LUCAS GONZÁLEZ, ÁNGEL ABEL SÁNCHEZ, PEDRO VICENTE GONZÁLEZ, ABRAHAM GARCÍA RAYMUNDO, MARIO LUIS PADILLA, EPIFANIO MUÑOZ DÍAZ, ARMANDO SANTIAGO AGUILAR, GUILLERMO JULIÁN SANTIAGO PÉREZ, ATEGENOS PERALTA, TAURINO CRUZ SANTOS, RAYMUNDO VÁSQUEZ MENDOZA, ÁNGEL RUÍZ MENDEZ, DOMINGO GONZÁLEZ GARCÍA, JUAN O. LÓPEZ, CRISPÍN VÁSQUEZ LUIS, HERMINIO HERNÁNDEZ SANTIAGO, JUAN CONTRERAS PADILLA, MARCIANO CONTRERAS G., MARTÍN MARTÍNEZ MENDEZ, FLORENTINO MANUEL G., PEDRO ENRIQUE CARAVANTEZ VALENCIA, BULMARO SÁNCHEZ CARAVANTEZ, , MAXIMINO CAMPOS CARAVANTEZ, ISMAEL RAMÍREZ GARCÍA, JUAN RICARDO SANTIAGO, EMILIO ALTAMIRANO G., VICENTE MENDOZA HERNÁNDEZ, CONSTANTINO HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, RODRIGO CORDOVA SÁNCHEZ, RICARDO HERNÁNDEZ, CIPRIANO HERNÁNDEZ, CARLOS G., MIGUEL LÓPEZ, ZENÓN SÁNCHEZ RAYMUNDO, DEMETRIO G. GÓMEZ A., RENATO JUAN SANTIAGO MARTÍNEZ, JOEL CUEVAS CAMPOS, ADELFO CORTÉS GIRÓN, PABLO ANTONIO RAYMUNDO, RAYMUNDO ANTONIO LÓPEZ LÓPEZ, LUCIO GARCÍA GERONIMO, PABLO GARCÍA AGUILAR, RICARDO VENTURA SANTIAGO, MANUEL CUEVAS GARCÍA, RICARDO MANUEL PÉREZ, RENÉ PADILLA SÁNCHEZ, EFREN HERNÁNDEZ SANTIAGO, DIEGO ORTIZ N., GUSTAVO SANTIAGO LÓPEZ, TOMAS MAURICIO RAYMUNDO HERNÁNDEZ, ALBERTO MENDOZA VALENCIA, MAGDALENO GARCÍA, DANIEL LÓPEZ SÁNCHEZ, DONALDO MATEOZ SANTIAGO, ÁNGEL MAXIMINO AGUILAR VALENCIA, JOSÉ CUEVAS





TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA  
FISCAL Y ADMINISTRATIVA

PRIMERA SALA REGIONAL METROPOLITANA

EXPEDIENTE: 9216/11-17-01-5

ACTOR: JUSTINO MARTÍNEZ GONZÁLEZ Y  
OTROS.



15

AGUILAR, ANTONIO CERVANTES SANTIAGO, JUVENAL JOEL GÓMEZ M., REYNALDO GÓMEZ MALDONADO, FERNANDO HERNÁNDEZ M., MAXIMINO PORRAS, PEDRO OTÓN VALENCIA, MAURILLO ISAÍAS MIGUEL M., FERNANDO A. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, EMILIO LÓPEZ RAYMUNDO, VÍCTOR RAMÍREZ ORTIZ, CAMILLO ELÍAS SANTIAGO HERNÁNDEZ, quienes se ostentaron como integrantes de la COORDINADORA DE PUEBLOS UNIDOS POR LA DEFENSA DEL AGUA, así como afectados en su esfera jurídica por la resolución impugnada.

Por otra parte, de la lectura efectuada al recurso de revisión, visible a fojas 59 a 72 de autos, se desprende que fue promovido por los CC. JUAN MARTINEZ GONZÁLEZ, CONSTANTINO AGUILAR SANTIAGO, SERGIO ALTAMIRANO JARQUIN, JAIME LÓPEZ SÁNCHEZ, DANIEL ARAGÓN LÓPEZ y JOB MANUEL JUÁREZ por su propio derecho y en representación de los campesinos y agricultores que conforman la **COORDINADORA DE PUEBLOS UNIDOS POR LA DEFENSA DEL AGUA**, es decir, que las personas referidas promovieron el recurso de revisión en calidad de persona físicas y no en representación de la persona moral citada, pues si bien en el recurso se señaló que los campesinos que representaban las personas aludidas conforman la coordinadora referida, tal situación no implica que se promoviera el recurso en representación de dicha persona moral.

Por lo anterior, esta Juzgadora estima que contrario a lo expuesto por la demandada la resolución impugnada no causa afectación a la **COORDINADORA DE PUEBLOS UNIDOS POR LA DEFENSA DEL AGUA**, en virtud de que el recurso de revisión no se promovió en representación de esta, sino por propio derecho de sus miembros en su calidad de personas físicas, por lo que cuentan con interés jurídico para demandar la nulidad del acto combatido, razón por la que se estima infundada la causal de improcedencia hecha valer por la demandada, siendo procedente no decretar el sobreseimiento del juicio.

10

**CUARTO. (REITERACIÓN DEL CONSIDERANDO QUINTO DE LA SENTENCIA DE 14 DE DICIEMBRE DE 2011).**- En el concepto de impugnación señalado como tercero del escrito de demanda, la actora argumentó literalmente lo siguiente:

**“TERCER AGRAVIO**

**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN**

...

1. En primer término resaltamos que nuestro planteamiento esencial, en caso de que se someta a revisión el decreto de veda y se determine modificarlo para dar a los suscritos un trato de excepción, tiene que ver con el ejercicio del derecho a usar y disfrutar del agua del subsuelo sin concesión, en los términos prescritos por el artículo 27 en su quinto párrafo.

2. Bajo esta perspectiva, es claro que nuestro planteamiento de adherimos al decreto de renovación de concesiones, cobra vigencia sólo para el caso de que nuestra petición esencial no prosperara; es decir, para el caso de que una vez agotado el procedimiento, se determinara que no es procedente su modificación, en ese caso y sólo en ese supuesto, pedíamos someternos a la renovación de concesión. Hacemos esta puntualización para que no se considere este planteamiento como contradictorio con el referido planteamiento esencial.

3. Ahora bien, el decreto que otorgaba el derecho de renovar concesiones tuvo vigencia hasta el día 31 de diciembre de 2008. De esta forma, si los suscritos presentamos nuestra petición a la CNA el día 19 de diciembre de 2008, es claro que nos acogimos al citado decreto en tiempo y forma.

4. En estas condiciones, lo aseverado por la responsable en las consideraciones en las que pretende sustentar su resolución, en el sentido de que no acreditamos de ningún modo habernos acogido al decreto que permite la prórroga de nuestras concesiones, devienen totalmente ilegal, puesto que el escrito presentado el 19 de diciembre de 2008, es suficiente para tenernos solicitando dicha adhesión, por lo que no requería de mayor prueba. Al respecto, como hemos señalado, esta

parte de la resolución viola en forma flagrante lo dispuesto por el artículo 200 del Código de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de la materia, toda vez que dicho precepto dispone que la demanda o contestación de la demanda hacen prueba plena, mientras que la responsable no le otorga ningún valor probatorio sino por el contrario exige que sea probado.

...

5. De igual modo, es también ilegal lo aseverado por la responsable en el sentido de que no precisamos los nombres de las personas que se acogían al multicitado decreto, pues aún en este caso, lo procedente, legal y justo era que la responsable nos requiriera exhibir la lista de los beneficiarios y no desechar a priori nuestra petición.

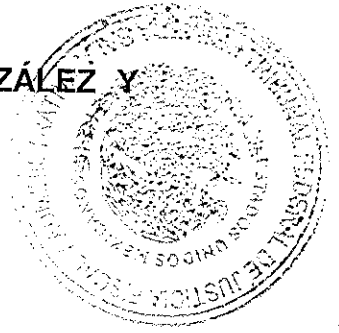
...

En mérito de todo lo expuesto en este concepto de impugnación, queda evidenciado que también esta parte de la resolución impugnada es ilegal y como consecuencia, este Tribunal debe declarar fundado y procedente el presente concepto de impugnación y suficiente para declarar y determinar la nulidad de esta parte de la resolución como en justicia corresponde”

**La autoridad demandada al contestar la demanda, sostuvo la legalidad de la resolución impugnada.**

A juicio de los suscritos Magistrados que integran esta Sala, el concepto de impugnación en estudio resulta **INFUNDADO**, de conformidad con los elementos de convicción siguientes:

Sostiene la demandante que en caso de que no prosperara su petición inicial de que se revisara y modificara el decreto de veda publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1967, por escrito de 19 de diciembre de 2008, solicitó a la demandada que se adhería al decreto que otorgaba el derecho de renovar concesiones que tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 2008, sin que la autoridad haya tomado en cuenta dicha situación, ya que en la resolución impugnada la demandada señaló que la recurrente no acreditó haberse



acogido a dicho decreto, aunado a que no precisó los nombres de las personas que se acogían al decreto citado.

Ahora bien, esta Juzgadora considera infundado el concepto de impugnación en estudio, en virtud de que de la lectura realizada a la resolución impugnada, visible a fojas 27 a 58 de las presentes actuaciones, se desprende en su foja 24, la cita de la manifestación efectuada por la actora en escrito de 31 de marzo de 2009, recibido por la Subdirección General Técnica de la Comisión Nacional del Agua, en la que argumento:

“d) Expresamos de manera categórica nuestro rechazo a las medidas implementadas por la Comisión Nacional del Agua, como la imposición de instalación de medidores volumétricos y renovación de títulos de concesión. El condicionamiento de programas del gobierno federal en beneficio de los productores de las comunidades que integran la coordinadora.”

Como se desprende de lo anterior, la actora en su escrito de 31 de marzo de 2009, expresó su rechazo a la renovación de títulos de concesión, además cabe señalar, que la demandante omitió exhibir medio probatorio alguno, con el que acreditara haberse acogido al decreto que afirma se adhirió, no obstante que en términos del artículo 40, primer párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tiene la carga de probar los hechos en que deriva su derecho y la violación del mismo, por tanto, se estima que no desvirtúa la legalidad del acto controvertido, siendo procedente reconocer su validez con fundamento en el artículo 52, fracción I de la Ley citada.

**QUINTO. (EN ESTRICTO CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE 27 DE NOVIEMBRE DE 2012, EMITIDA POR EL DECIMOPRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, EN EL D.A. 282/2012).** Se procede al estudio conjunto de los conceptos de impugnación planteados por la actora en su demanda, señalados como Primero y Segundo, por estar relacionados entre sí, y en los que argumentó:

**“PRIMER CONCEPTO**

...



TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA  
FISCAL Y ADMINISTRATIVA

## PRIMERA SALA REGIONAL METROPOLITANA

EXPEDIENTE: 9216/11-17-01-5

ACTOR: JUSTINO MARTÍNEZ GONZALEZ Y  
OTROS.



19

PRIMERO.- La responsable omite realizar un estudio de nuestra petición como garantía constitucional.

Los artículos 1 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consideramos debió aplicar la responsable Director de la Comisión Nacional del Agua, disponen:

...

De un análisis a la resolución combatida, emitida por tanto por el Director General de la Comisión Nacional del Agua, como por el Subdirector General de dicha institución, se advierte que ambas autoridades realizaron un estudio de nuestra petición desde una perspectiva meramente administrativa, como un derecho de concesionario de trámite normal, de tal forma que únicamente aplicó los principios de esta materia, Sin embargo, a la luz de los preceptos constitucionales transcritos, tenemos que la situación efectivamente planteada por los suscritos no es un derecho meramente administrativo, sino una garantía constitucional en el más estricto sentido.

En efecto, conforme al invocado artículo 27 Constitucional párrafo quinto, es derecho de todos los mexicanos apropiarse de las aguas subterráneas y si este derecho está contenido en el precepto de referencia, misma que, conforme a la doctrina es integrante de la parte dogmática de nuestra Constitución, es incuestionable que este derecho adquiere el rango de Garantía Constitucional por lo que de ningún modo estamos frente a un derecho meramente administrativo y mucho menos procedimental. Y si esto es así, es indiscutible que el tratamiento que se debió haber dado a nuestra solicitud que plantea en el fondo el goce y ejercicio de esta garantía Constitucional, era un tratamiento que rebasa la materia administrativa para trasladarse a una actuación para cumplir con esta disposición constitucional al a que esta obligado el Poder Ejecutivo del que la CNA forma parte (sic).

Es de señalar que si bien es cierto el propio artículo 27 Constitucional establece los supuestos en que esta garantía puede ser restringida, al establecer que "... es claro que debe entenderse esta condicionante como una autentica limitación a la garantía de apropiarse de las aguas del subsuelo, por lo que contrario a lo estimado por la responsable, era y es dable someterlo a revisión para verificar si persisten las condiciones que dieron origen al decreto de veda o si, por el contrario, como ocurre en la subregión en el que nos encontramos, dichas condiciones han cambiado debido a las múltiples obras de recarga de los mantos freáticos que hemos realizado, de tal forma que existen nuevas condiciones que justifican una modificación a dicho decreto para volver y respetar a los suscritos la garantía contenida en este precepto constitucional.

De esta forma lo procedente y lo justo era que la Responsable hubiera iniciado un procedimiento para evaluar la vigencia y eficacia del decreto de veda y desde luego, determinar si existen las condiciones para seguir limitando el ejercicio de esta garantía Constitucional o, si por el contrario, dichas condiciones han variado y es procedente levantar la veda establecida. Contrario a lo anterior, la responsable se limitó a afirmar que no era procedente un trato de excepción por no existir precepto legal que lo prevea y con ello, además de que confunde lo exactamente solicitado por los suscritos, limitó su actuación a un trato simplemente administrativo.

Por ello, la resolución que ahora combatimos, al no haberse ajustado a la Constitución Federal, es claro que debe ser declarado nulo pues agravia nuestras garantías Constitucionales en los términos expuestos en este concepto de impugnación, en consecuencia, solicitamos así lo tenga este Tribunal Administrativo, lo revoque y ordene se instaure el procedimiento respectivo para evaluar el multicitado decreto de veda como en justicia corresponde.

SEGUNDO.- De igual modo, la responsable omite analizar nuestra petición como un derecho indígena a la luz de los preceptos constitucionales e instrumentos legales internacionales.

Al respecto los artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 y 15 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, disponen:

...

Analizando la resolución que combatimos a la luz de estos preceptos legales, son de hacer valer las siguientes consideraciones.

1.- En primer términos debemos resaltar que todos y cada uno de nosotros somos indígenas zapotecas del valle de Oaxaca en términos del artículo 1 del Convenio número 169 de la OIT y de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, ya que descendemos de las poblaciones que habitaban dichas tierras antes del establecimiento de las actuales fronteras estatales y contamos con instituciones y formas de organización propias, económicas, culturales y sociales el cual nos hace diferentes a las sociedades no indígenas; en consecuencia como integrantes de comunidades indígenas, nos son perfectamente aplicables las disposiciones legales que hemos invocado;

2. Siendo indígenas e integrantes de comunidades indígenas del Valle de Oaxaca, es inquestionable que como tales, nos asiste el derecho de usar y disfrutar en forma preferente de nuestros recursos naturales como lo dispone el artículo 2 Constitucional en su fracción VI.

...



TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA  
FISCAL Y ADMINISTRATIVA

**PRIMERA SALA REGIONAL METROPOLITANA**

**EXPEDIENTE: 9216/11-17-01-5**

**ACTOR: JUSTINO MARTÍNEZ GONZÁLEZ Y  
OTROS.**



**21**

3.- No obstante lo anterior, Comisión Nacional del Agua, en ningún momento tomó en cuenta nuestra condición como integrante de dichas comunidades y pueblos indígenas tampoco valoro lo establecido en la ley que faculta a los pueblos para el disfrute de este recurso natural como es el agua.

De la interpretación armónica de estos artículos internacionales, firmados y ratificados por nuestro Gobierno Mexicano encontramos el respeto y la tutela de un derecho social de la propiedad, la propiedad colectiva, el derecho al territorio, al medio ambiente, el derecho a ser consultados para la aplicación de programas y proyectos en donde se encuentran involucrados intereses de los pueblos indígenas, la participación directa, su diseño y ejecución que involucran en territorio indígena y los recursos naturales.

No obstante el decreto de veda cuya revisión solicitamos, se emitió sin ninguna consulta a nuestros pueblos violando nuestros derechos indígenas. En el mismo sentido, la respuesta emitida por la CNA niega toda posibilidad de hacer un análisis claro e imparcial de este decreto a la luz del derecho a la consulta, el derecho a la propiedad colectiva, el acceso a los recursos naturales en forma preferente sobre la necesidad real de hacer un estudio sobre el decreto de veda existente y su procedimiento administrativo consecuentemente; nuestro planteamiento no es adjudicarnos facultades que le corresponden a la CNA: nuestro planteamiento es que se tomen en cuenta nuestros derechos como comunidades y pueblos indígenas Zapotecas del Valle de Ocotlán de Morelos y Zimatlan de Álvarez, Oaxaca, ya que se encuentran reconocidos a nivel Nacional e Internacional; Señalamos que el acto que reclamamos nos causa perjuicios a los suscritos ya que nos conculca nuestras garantías establecidas en las diferentes leyes que rigen nuestro Estado Mexicano que en ningún momento la autoridad tomo en cuenta nuestra condición como integrantes de las comunidades y pueblos indígenas.

4.- En el caso concreto de los suscritos, es de señalar que como primeros pobladores de estas tierras, ya éramos usuarios del agua antes de la emisión del decreto de veda y antes de la obligación de obtener concesiones para acceder a este recurso, incluso antes del establecimiento de las actuales fronteras estatales; lo que efectivamente ocurrió fue que tanto el decreto como la obligación de obtener concesiones vinieron a restringir nuestro derecho y nuestra situación ancestral de uso y disfrute del agua; por ello, si ahora solicitamos la revisión de este decreto para liberarnos de esta carga y gozar plenamente de este recurso, lo procedente era valorar dicho decreto a la luz de las disposiciones legales invocadas para, en su caso, decidir si era procedente o no modificar dicho decreto.

En estas condiciones, si la responsable no analizó nuestra petición al amparo de estos preceptos legales, de los que se desprende que tenemos un derecho preferente al uso y disfrute de los recursos naturales, entre ellos, del agua, es incuestionable que su resolución no puede ser, bajo ninguna circunstancia válida, pues lo procedente era que se hubiera iniciado el procedimiento para evaluar la procedencia o no de la modificación del decreto de veda, para que, dentro de dicho procedimiento analizara la aplicación de los preceptos aquí invocados.

...

## **SEGUNDO AGRAVIO**

...

Como se aprecia, estos preceptos constitucionales consagran la garantía de audiencia y legalidad, y con ello la obligación de toda autoridad de respetar las formalidades esenciales de todo procedimiento que tiende a afectar los derechos de cualquier individuo.

...

En el caso que nos ocupa, analizando la Resolución combatida a la luz de estos preceptos constitucionales, así como de los indicados principios de congruencia y exhaustividad, tenemos que esta resolución no es de ningún modo congruente ni exhaustiva en los términos apuntados.

La resolución no es congruente porque no responde a lo que solicitamos y no es exhaustiva porque no responde a todos los aspectos sometidos a su autoridad, sino por el contrario se limita a señalar que no existe disposición alguna que lo faculte a darnos un trato de excepción, sin que esta haya sido la petición de los suscritos ni la de nuestros representantes. Para acreditar nuestra afirmación, hacemos valer las siguientes consideraciones legales:

1. Mediante escritos de fecha 05 de diciembre de 2007, 8 de octubre del 2008 y 19 de diciembre de 2008, solicitamos dos aspectos fundamentales:

a) La modificación del decreto de veda emitido el 14 de julio de 1967 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre del mismo año sobre el valle de Oaxaca;

b) Que se tomara en cuenta una propuesta de modificación del decreto de veda, situación que, desde luego, habría de ocurrir una vez instaurado el procedimiento para valorar la procedencia de la modificación de dicho decreto. Nuestra propuesta en efecto, planteaba que el nuevo decreto estableciera una posibilidad de excepción respecto de productores como los suscritos que hemos realizado obras para la recarga de los mantos acuíferos.

2. Ahora bien, tanto en la respuesta otorgada por Dr. Felipe I. Arreguin Cortes, Subdirector General de la Comisión Nacional





TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA  
FISCAL Y ADMINISTRATIVA

PRIMERA SALA REGIONAL METROPOLITANA

EXPEDIENTE: 9216/11-17-01-5

ACTOR: JUSTINO MARTÍNEZ GONZÁLEZ Y  
OTROS.



23

del Agua como en la resolución ahora combatida con la que se resuelve nuestro recurso de revisión, la autoridad nunca emite una resolución sobre la primera de las solicitudes precisadas en el apartado anterior, relativa a determinar si era procedente la modificación o no del decreto de veda.

...

En este aspecto, debemos señalar que legalmente es facultad de la Autoridad responsable iniciar el procedimiento y determinar si era procedente la modificación del decreto de veda, en términos de los siguientes preceptos de la Ley de Aguas Nacionales:

...

Estos precepto establecen claramente que es facultad del Ejecutivo Federal expedir decretos o bien modificarlos, asimismo establece con claridad que la Comisión Nacional del Agua tiene facultad de proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal mediante procedimiento administrativo fundamentado en un estudio técnico, considerando programas hídricos, y las necesidades de ordenamiento territorial, la expedición de decretos para el establecimiento, modificación o extinción de Zonas de Veda. Por ello, es evidente que la Comisión Nacional del Agua estaba obligada a iniciar el procedimiento correspondiente hasta llegar a determinar si era procedente o no proponer la modificación del decreto de veda que tiene 44 años de vigencia.

3.- Contrario a lo que la Responsable estaba obligada, de la simple lectura de la resolución combatida, así como de la resolución que motivó el recurso, se desprende que se limitaron a señalar que,

*"de su contenido no se advierte que exista un procedimiento para eximir a los particulares cuando hayan realizado obras de recarga"*

*Y esta afirmación no hace más que confirmar que la responsable confunde nuestra solicitud de modificación del decreto de veda con la propuesta que solicitamos se tomara en cuenta al momento de, en su caso, proponer su modificación. Es evidente que con esta confusión, deviene cierto que no existe un procedimiento para eximir a los particulares del cumplimiento del decreto de veda, pero también es cierto que nunca solicitamos dicha exclusión respecto del cual decreto, sino que, el trato de exclusión constituye nuestra propuesta de modificación.*

...

*En suma, consideramos de manera explícita que la Comisión Nacional del Agua viola de manera flagrante al principio legalidad (sic) establecido en los artículos 14, 16 y 17 de nuestra carta magna, que al no iniciar con un procedimiento*

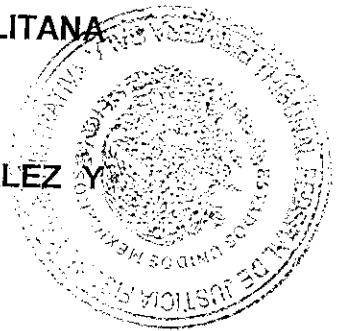
*administrativo en el cual se entrara al análisis y se realizaran estudios técnicos necesarios para conocer la disponibilidad del agua del subsuelo y así se determinara si era viable dejar sin efectos el decreto de veda; por el contrario en total violación al principio de congruencia y exhaustividad solo se limita a decir que no existe procedimiento alguno para el trato de exclusión del decreto de Veda correspondiente, por lo que sus interpretaciones se tornan fuera de contexto en nuestra peticiones manifestadas al no dar respuesta congruente que funde y motive sus argumentaciones.*

...”

**Por su parte, la autoridad al producir su contestación, sostuvo la legalidad de la resolución impugnada y de la previamente recurrida.**

A juicio de este Órgano Colegiado, los conceptos de anulación en estudio, son **FUNDADOS**, por las siguientes consideraciones:

A la luz de los conceptos de impugnación transcritos con anterioridad y en estricto acatamiento a lo resuelto en la ejecutoria que se cumple, **esta Juzgadora se encuentra obligada a resolver si en el particular, se vulneraron los derechos humanos de los accionantes contenidos en los artículos 2 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 1, 13 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y por lo tanto, determinar si la autoridad demandada, de conformidad con los artículos 6, fracciones I y II, 9, fracción XLII y 38 de la Ley de Aguas Nacionales, se encontraba constreñida a emitir una resolución en la que iniciara el procedimiento correspondiente que determinara, si era procedente proponer al Titular de Ejecutivo Federal, la modificación del “Decreto de Veda del acuífero “Valles Centrales de Oaxaca”, cuya extensión y límites geopolíticas comprenden los ex distritos de Etlá, Centro, Tlacolula, Zimatlán y Ocotlán, Oaxaca, emitido el 14 de julio de 1967, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre siguiente, expedido por el entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**



Esta Sala tiene competencia para conocer de la **probable** violación de los derechos humanos de los accionantes en su carácter de miembros de un núcleo de población indígena, **supuestamente** cometida por la autoridad demandada, al emitir la resolución impugnada, por lo que su legalidad debe dilucidarse, desde la perspectiva de de los derechos humanos contenidos en los artículos 2 y 27 de la Constitución Federal, así como los numerales 1, 13 y 15 de la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, tal y como lo ordenó el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la ejecutoria que se cumple.

Por lo tanto, esta Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, considera que a efecto de resolver la cuestión planteada por los enjuiciantes, **es procedente realizar de oficio el control difuso de Constitucionalidad de los artículos 2 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como de Convencionalidad de los numerales 1, 13 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.**

Lo anterior es así, ya que mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de junio de 2011, se modificó el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rediseñándose la forma en la que los órganos del sistema judicial mexicano deberán ejercer el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.

Así, con anterioridad a la reforma apuntada, y en atención al texto del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, se entendía que el único órgano facultado para ejercer un control de constitucionalidad, era el Poder Judicial de la Federación, a través de los medios establecidos en el propio precepto; no obstante, en virtud del reformado texto del artículo 1 Constitucional, se estableció que **todas las autoridades del Estado mexicano tienen obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la**

Constitución y en los tratados internacionales de los que el propio Estado mexicano es parte, lo que también comprende el control de convencionalidad.

Por lo que, en el sistema jurídico vigente en nuestro país, los jueces nacionales, tanto federales como del orden común, están facultados para pronunciarse en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

Sustenta este criterio, la Tesis P. LXX/2011 (9a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo Libro III, Diciembre de 2011, que al efecto establece:

**“SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.-** Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.

Varios 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente: y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el veintiocho de noviembre en curso, aprobó, con el número LXX/2011(9a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de noviembre de dos mil once.



*Notas: En la resolución emitida el 25 de octubre de 2011 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, en el punto único se determinó: "Único. Han quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales números P./J. 73/99 y P./J. 74/99, cuyos rubros son los siguientes: 'CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.' y 'CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.'", conclusión a la que se arribó en virtud del marco constitucional generado con motivo de la entrada en vigor del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011.*

*La tesis P./J. 73/99 y P./J. 74/99 anteriormente citadas aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, páginas 18 y 5, respectivamente."*

En aras de mayor claridad, se estima pertinente tener presente lo que disponen los textos reformados de los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que a la letra señalan:

**Título Primero**  
**Capítulo I**  
**De los Derechos Humanos y sus Garantías**

**"Artículo 1.-** *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

*Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.*

*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."*

*"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."*

De lo anterior se advierte, **que en los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte**, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma Constitución establece.

Asimismo, se desprende que **todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad**, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En ese entendido, respecto del contenido de los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate**, y que si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden

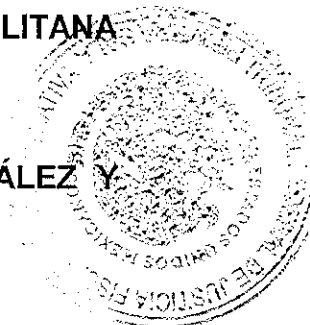


TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA  
FISCAL Y ADMINISTRATIVA

PRIMERA SALA REGIONAL METROPOLITANA

EXPEDIENTE: 9216/11-17-01-5

ACTOR: JUSTINO MARTÍNEZ GONZÁLEZ Y  
OTROS.



29

jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados, sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.

La conclusión alcanzada anteriormente, es sustentable mediante la Tesis P. LXVII/2011(9a.) emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época; Tomo Libro III, Diciembre de 2011, Página 535, que es del siguiente tenor literal:

**CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.**

*De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia."*

*Varios 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.*

*El Tribunal Pleno, el veintiocho de noviembre en curso, aprobó, con*

el número LXVII/2011(9a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de noviembre de dos mil once.

Notas: En la resolución emitida el 25 de octubre de 2011 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, en el punto único se determinó: "Único. **Han quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales números P./J. 73/99 y P./J. 74/99**, cuyos rubros son los siguientes: 'CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.' y 'CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.'", conclusión a la que se arribó en virtud del marco constitucional generado con motivo de la entrada en vigor del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011.

La tesis P./J. 73/99 y P./J. 74/99 anteriormente citadas aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, páginas 18 y 5, respectivamente."

Bajo esa tesitura, se reitera que el presente fallo tiene como finalidad **dilucidar si la autoridad demandada al emitir la resolución impugnada y la previamente recurrida, transgredió los derechos humanos de los accionantes contenidos en los artículos 2 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1, 13 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo**, para así determinar, si era obligación de la Comisión Nacional del Agua, iniciar el procedimiento para proponer al Ejecutivo Federal la modificación del **"Decreto de Veda del acuífero "Valles Centrales de Oaxaca"**, cuya extensión y límites geopolíticas comprenden los ex distritos de Etna, Centro, Tlacolula, Zimatlán y Ocotlán, Oaxaca, emitido el 14 de julio de 1967, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre siguiente.

En ese orden de ideas, y toda vez que ha quedado demostrada la facultad esta Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para ejercer control difuso de Constitucionalidad sobre **los artículos 2 y 27 de nuestra Carta Magna, y de Convencionalidad sobre los artículos 1, 13 y 15 y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales**, se procede a su estudio, para determinar por una parte, si la autoridad demanda al emitir la resolución impugnada y la previamente recurrida, quebrantó los derechos humanos contenidos en tales normas, y por otra,





establecer en caso de que se acredite la violación de los derechos humanos de los accionantes, si tales conductas derivan en la obligación de la Comisión Nacional del Agua de comenzar el procedimiento para valorar y proponer al Ejecutivo Federal, la modificación del Decreto de veda emitido el 14 de julio de 1967, y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de septiembre de 1967.

En consecuencia, el método a utilizar por esta Sala para ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad, consistirá en el estudio inicial del contenido del artículo 2 y del 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los derechos humanos que ahí se consagren, para después analizar los numerales 1, 13 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, así como de los derechos humanos que dichos preceptos establezcan, y por último, examinar los criterios vinculantes u orientadores emanados de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en su caso resulten aplicables al tema.

Sustenta lo anterior la tesis LXVIII/2011 perteneciente a la Décima Época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Libro III, Diciembre de 2011, Tomo I, página 551 cuyo contenido literal es el siguiente:

**PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.** *El mecanismo para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente. El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente: a) todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; b) todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte; c) los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivados de las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte, y d) los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes*

de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no haya sido parte.

PLENO

Varios 912/2010, 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el veintiocho de noviembre en curso, aprobó, con el número LXVIII/2011(9a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de noviembre de dos mil once.

(Énfasis añadido).

Asimismo, es aplicable respecto a la exposición de los criterios vinculantes u orientadores emanados de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a la tesis LXVI/2011; perteneciente a la Décima Época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Libro III, Diciembre de 2011, Tomo I, página 550 que es del siguiente tenor literal:

**CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que derivan de sentencias en donde el Estado Mexicano no intervino como parte en el litigio son orientadores para todas las decisiones de los jueces mexicanos, siempre que sean más favorables a la persona, de conformidad con el artículo 10. constitucional. De este modo, los jueces nacionales deben observar los derechos humanos establecidos en la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación al interpretarlos y acudir a los criterios interpretativos de la Corte Interamericana para evaluar si existe alguno que resulte más favorable y procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger. Esto no prejuzga la posibilidad de que sean los criterios internos los que se cumplan de mejor manera con lo establecido por la Constitución en términos de su artículo 10., lo cual tendrá que valorarse caso por caso a fin de garantizar siempre la mayor protección de los derechos humanos.

PLENO

Varios 912/2010, 14 de de julio de 2011. Mayoría de seis votos; votaron en contra: José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de



*García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.*

*El Tribunal Pleno, el veintiocho de noviembre en curso, aprobó, con el número LXVII/2011 (9a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de noviembre de dos mil once.*

Una vez aplicado el método descrito con anterioridad, se estará en posibilidad de determinar si los derechos humanos estipulados en las normas mencionadas, inciden de forma específica en la esfera jurídica de los demandantes, y si en particular fueron quebrantados por la autoridad demandada al momento de emitir la resolución impugnada y la previamente recurrida.

Entonces, lo pertinente es en primer término, transcribir lo dispuesto por los artículos 2 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que literalmente disponen:

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

*“Artículo 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 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 la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

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, los Estados 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 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 estatales y municipales 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."

**Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.**

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya



naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije (el, sic DOF 20-01-1960) Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes (intermitentes, sic DOF 20-01-1960) y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban

efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

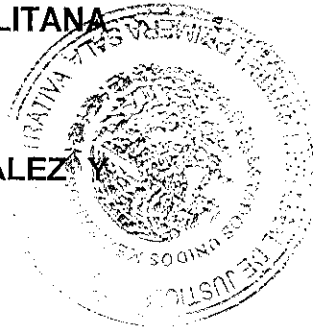
**I.** Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas; por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

**II.** Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

**III.** Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica,





*la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;*

**IV.** *Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.*

*En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.*

*La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;*

**V.** *Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.*

**VI.** *Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.*

*Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.*

*El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o*

venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada.

**VII.** Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

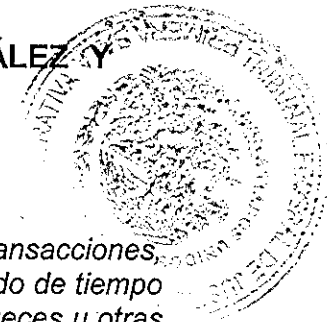
La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

**VIII.** Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

b) Todas las concesiones: composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.



c) *Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.*

*Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.*

*IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.*

*X. (Se deroga)*

*XI. (Se deroga)*

*XII. (Se deroga)*

*XIII. (Se deroga)*

*XIV. (Se deroga)*

*XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.*

*Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.*

*Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.*

*Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.*

*Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.*

*Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá*

siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

**XVI.** (Se deroga)

**XVII.** El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

**XVIII.** Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

**XIX.** Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la (la, sic DOF 03-02-1983) tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

**XX.** El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y

*asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.*

*El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca."*

*(Énfasis añadido).*

De lo anterior se observa, que el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, declara como sustento original de la composición pluricultural de nuestro país, a los pueblos indígenas y los define como aquellas personas 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.

En ese tenor, el artículo en estudio, establece en su apartado A, fracción V, que uno de los aspectos integradores de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, la constituye la conservación y mejoramiento de su hábitat, la preservación de la integridad de sus tierras y la fracción VI del mismo apartado, reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que ocupan.

Por su parte, el artículo 27 Constitucional, entre otras cuestiones, establece en su párrafo quinto el derecho de todos los mexicanos para apropiarse de las aguas subterráneas, estipulando igualmente que cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.




Es decir, aún cuando el artículo 27 Constitucional, establece el derecho de todos los mexicanos para apropiarse de las aguas subterráneas, es el mismo artículo el que restringe dicho derecho, al facultar la injerencia del Ejecutivo Federal, cuando así lo de exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos.

Luego, de la interpretación armónica de los preceptos transcritos, se afirma que por una parte, el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el principio territorial de los pueblos indígenas, al reconocer su unidad con los territorios que ocupan y su hábitat y, por tanto, establece el derecho humano de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas a utilizarlos en la forma y modalidad de propiedad y tenencia de la tierra que libremente decidan dentro de los límites establecidos en la Constitución Federal y las leyes de la materia, y por otra parte, el artículo 27 Constitucional, es justamente el que establece un límite al principio territorial del que se habla al restringir el derecho los mexicanos, entre ellos, el de los pueblos y comunidades indígenas sobre las aguas subterráneas cuando así lo de exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; mediante la intervención del Ejecutivo Federal para reglamentar su extracción y utilización y establecer zonas vedadas.

Sustenta la conclusión alcanzada en el párrafo precedente la Tesis CXXXVIII/2002 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época; Tomo Libro XVI, Noviembre de 2002, Página 445, que al efecto establece:

**DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE EL PRINCIPIO TERRITORIAL DE SUS PUEBLOS Y EL DERECHO PREFERENTE DE LAS COMUNIDADES AL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES DE LOS LUGARES QUE OCUPAN. El artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, establece como uno de los aspectos de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, la conservación y mejoramiento de su hábitat, la preservación de la integridad de sus tierras y el derecho de acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que ocupan, salvo aquellos que correspondan a las áreas estratégicas. De lo anterior se advierte que dicho precepto**



consagra el principio territorial de los pueblos indígenas, al reconocer su unidad con los territorios que ocupan y su hábitat y, por tanto, el derecho a su explotación en la forma y modalidad de propiedad y tenencia de la tierra que libremente decidan dentro de los establecidos en la Constitución Federal y las leyes de la materia, en debido respeto a su derecho de decidir su forma interna de organización económica, para lo cual se establece la posibilidad de coordinación y asociación de las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, lo que, desde luego, debe hacerse en el marco constitucional que exige el respeto a derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad.

SEGUNDA SALA

*Amparo en revisión 123/2002. Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán. 4 de octubre de 2002. Cinco votos a favor de los resolutivos; mayoría de tres votos en relación con las consideraciones. Disidentes: Juan Díaz Romero y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.*

*(Énfasis añadido).*

Conforme al método que se utiliza a efecto de ejercer la facultad de control difuso de Constitucionalidad y Convencionalidad, esta Sala procede al estudio de los artículos 1, 13 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes.

**CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN  
INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE PUEBLOS  
INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES**

**“Artículo. 1.-**

1. El presente Convenio se aplica:

a) 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,

b) A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que

habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

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.

3. La utilización del término "pueblos" en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional."

**"Artículo. 13.-**

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

2. La utilización del término "tierras" en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera."

**"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.

(Énfasis añadido).





De la interpretación de los artículos transcritos, se colige que los pueblos indígenas [como los accionantes del presente juicio], tienen derecho a la protección especial de los recursos existentes en sus tierras, así como a participar en la utilización, administración y conservación de los mismos derivada de la conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio.

Es decir, la especial protección de los territorios de los pueblos indígenas y tribales, deriva de la necesidad de garantizar la seguridad y la permanencia del control y uso de los recursos naturales por su parte, lo que a su vez permite mantener su modo de vida.

Por otra parte, del artículo 15 de la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, se aprecia, que en caso de que un Estado sea titular de la propiedad o tenga derechos de otra índole sobre los recursos existentes en las tierras donde se encuentren asentados las comunidades y pueblos indígenas, éste tiene el deber de establecer o mantener procedimientos para consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emitir cualquier acto de autoridad que decida respecto a los recursos existentes en sus tierras, a fin de que participen en los beneficios o reciban las indemnizaciones que en derecho procedan.

Por lo que se concluye, que el artículo 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, establece 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 decir, el reconocimiento de su derecho a la consulta.

Para finalizar el estudio de los derechos humanos contenidos en los artículos 1, 13 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en relación con los artículos 2 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en apego al método utilizado, cabe hacer una breve reseña de los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto a los derechos humanos de los pueblos indígenas en relación con su entorno territorial y los recursos naturales que en él se encuentren, y que **para efectos del presente fallo, poseen únicamente la calidad de orientadores del mismo, [inciso d) de la Tesis LXVI/2011, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, transcrita anteriormente], pues en las controversias que dieron origen a esos criterios, el Estado mexicano no fue parte.**

Así, respecto al derecho de los integrantes de comunidades y pueblos indígenas en relación con su hábitat y recursos naturales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, determinó en el caso Comunidad *Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, que la falta de acceso a los territorios puede impedir a las comunidades indígenas usar y disfrutar de los recursos naturales necesarios para procurar su subsistencia, mediante sus actividades tradicionales.<sup>1</sup>

Asimismo, en el caso del Pueblo *Saramaka Vs. Surinam*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, precisó que, **tratándose de las restricciones sobre los recursos naturales que se encuentran en el territorio de una comunidad indígena, se exige al Estado que verifique que dichas restricciones no impliquen una denegación de la subsistencia** del propio pueblo indígena.<sup>2</sup>

De los criterios mencionados, se advierte que la **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, ha fijado una postura respecto al **derecho de los pueblos y comunidades indígenas, de utilizar y aprovechar su territorio y recursos naturales**, en el que destaca la

<sup>1</sup> Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 164. Consultado en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/fundamentos/seriec125.pdf>, el 08 de abril de 2013 a las 13:00 p.m.

<sup>2</sup> Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones, y Costas, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 129. Consultado en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf), el 08 de abril de 2013 a las 13:20 p.m.



importancia de los mismos como medio de subsistencia de la propia comunidad.

Ahora, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también ha sostenido que a fin de garantizar el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas, el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros de la Comunidad, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan o decisión que afecte sus tierras tradicionales y que pueda conllevar restricciones en el uso, goce y disfrute de dichas tierras, para así evitar que ello implique una denegación de su subsistencia como pueblo indígena.<sup>3</sup>

Bajo esa tesitura, es de resaltarse que si bien existe el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a aprovechar su territorio y recursos naturales como medio de subsistencia de la propia comunidad, cuando el Estado asuma una decisión de incidir en sus tierras tradicionales que pueda conllevar restricciones en el uso, goce y disfrute de dichas tierras, es él mismo, quien debe asegurar la participación efectiva de los miembros de la Comunidad, para evitar que ese menoscabo se convierta un obstáculo que dificulte la subsistencia de los pueblos y comunidades indígenas. Postura que cabe precisar, es acorde con el derecho de consulta establecida en el artículo 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

Así, en virtud de que el estudio de los derechos humanos contenidos en los artículos 2 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como de los artículos 1, 13 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales ha concluido, esta Sala procederá a determinar si en el particular tales derechos *(al versar en su mayoría sobre derechos*

<sup>3</sup> Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones, y Costas, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 129. Consultado en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf), el 08 de abril de 2013 a las 13:22 p.m.

30

humanos de los pueblos y comunidades indígenas), son aplicables a los demandantes, si la autoridad demanda al emitir la resoluciones controvertidas, transgredió los derechos humanos previstos en las disposiciones normativas mencionadas y si en caso de acreditarse la vulneración de tales derechos humanos, es de resolverse conforme a la causa de pedir de los actores.

De conformidad al artículo 1 Constitucional, se desprende que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Ley Fundamental, y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Por lo tanto, y toda vez que nuestro país es parte del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en virtud de su ratificación acontecida el día 5 de septiembre de 1990, es evidente que los derechos humanos establecidos en las disposiciones normativas analizadas anteriormente, contenidas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en el Convenio referido, son total e integralmente aplicables a las personas en México.

Es decir, los derechos humanos contenidos en los artículos 2 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 1, 13 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, se encuentran plenamente reconocidos y protegidos en nuestro país a nivel Constitucional.

Luego, si del análisis realizado sobre los artículos 2 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1, 13 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, se advirtió en su mayoría, la existencia de un cúmulo de derechos humanos reservados con exclusividad a los pueblos y comunidades indígenas, es evidente conforme a las conclusiones expuestas en los párrafos que preceden, que los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas mexicanos gozan a cabalidad de tales derechos humanos cuyo reconocimiento y protección como ya se dijo, son de rango Constitucional y por lo tanto, superiores a cualquier norma inferior integrante de nuestro sistema jurídico.



Consecuentemente, en México, los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 1, 13 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, gozan de los siguientes derechos humanos:

1) Utilizar su territorio y los recursos naturales que ahí se hallen en la forma y modalidad de propiedad y tenencia de la tierra que libremente decidan dentro de los límites establecidos en la Constitución Federal y las Leyes de la materia. (Artículo 2, Apartado A, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

2) Conservar y mejorar la integridad de sus tierras y el acceso preferente al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que ocupan. (Artículo 2, Apartado A, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

3) Apropiarse de las aguas subterráneas, con la limitante de cuando así lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, se reglamente su extracción y utilización y se establezcan zonas vedadas por parte del ejecutivo federal. (Artículo 27, quinto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

4) Protección especial de los recursos existentes en sus tierras, así como a participar en la utilización, administración y conservación de los mismos. (Artículo 15.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales).

5) Ser consultados, en caso de que un Estado sea titular de la propiedad o tenga derechos de otra índole sobre los recursos existentes en las tierras donde se encuentren asentados

los pueblos y comunidades indígenas y los intereses de estos pueblos puedan ser perjudicados mediante cualquier acto de autoridad. (Artículo 15.2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales).

De lo anterior se concluye, que los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas en México, entre los que se encuentran los indígenas Zapotecas, del Valle de Ocotlán de Morelos y Zimatlán de Álvarez, Oaxaca, actores en el presente juicio, tienen entre otros, los derechos humanos de preservar, mejorar y utilizar su territorio y los recursos naturales que ahí se encuentren, entre ellos, las aguas subterráneas, de forma preferente, en la modalidad de propiedad y tenencia de la tierra que libremente decidan dentro de los límites establecidos en la Constitución Federal y en las Leyes secundarias aplicables.

Asimismo, gozan el derecho humano, que a su vez se traduce en la obligación del Estado mexicano, a ser consultados, en caso de que algún órgano del Estado mexicano sea titular de la propiedad o tenga derechos de otra índole sobre los recursos existentes en las tierras donde se encuentren asentados los pueblos y comunidades indígenas y los intereses de estos pueblos puedan ser perjudicados mediante cualquier acto de autoridad. [Artículo 15.2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales].

En el caso a estudio, el entonces Presidente de la República, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fecha 14 de julio de 1967, emitió el “Decreto de Veda del acuífero “Valles Centrales de Oaxaca”, cuya extensión y límites geopolíticas comprenden los ex distritos de Etna, Centro, Tlacolula, Zimatlán y Ocotlán, Oaxaca, lugar en que se ubican los los pueblos y comunidades indígenas Zapotecas, del Valle de Ocotlán de Morelos y Zimatlán de Álvarez, Oaxaca, accionantes en el presente juicio.



Bajo esa tesitura, y toda vez que los demandantes poseen el carácter de integrantes de comunidades y pueblos indígenas de conformidad con las razones expuestas en el auto de admisión de fecha 28 de abril de 2011, y al no existir controversia posterior respecto a su origen étnico y cultural, es evidente que son titulares de los derechos humanos descritos con anterioridad y por lo tanto existe la obligación del Estado mexicano de respetarlos y aplicarlos a cabalidad de conformidad con el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En tales consideraciones, si en el particular la resolución impugnada, emitida por el Director General de la Comisión Nacional del Agua, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la que se resolvió el recurso de revisión, interpuesto en contra la resolución contenida en el oficio número BOO.05.-0203, de 31 de marzo de 2009, por la que el Subdirector General Técnico de la Comisión Nacional del Agua, declaró que no era procedente modificar el Decreto de Veda del acuífero "Valles Centrales de Oaxaca, en el sentido de que se eximiera a los usuarios del agua subterránea de esa zona del cumplimiento de las disposiciones de la veda respectiva, es evidente que se transgreden el cúmulo de derechos humanos de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas Zapotecas, del Valle de Ocotlán de Morelos y Zimatlán de Álvarez, Oaxaca, descritos con anterioridad.

Esto es así, ya que del análisis de la resolución impugnada (*visible a fojas 27 a 58 de autos*), se advierte que la autoridad demandada, para declarar improcedente la modificación del Decreto de Veda del acuífero "Valles Centrales de Oaxaca" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1967, manifestó que los hoy demandantes no acreditaron que en la Ley de Aguas Nacionales existiera un procedimiento para modificar dicho decreto o que previera la facultad de eximir a los accionantes del decreto antes mencionado, cuando hayan realizado obras de recarga sobre las aguas subterráneas vedadas en el decreto de mérito.

Sin embargo, del análisis a los autos que integran el juicio de nulidad que se resuelve, y en especial de los conceptos de impugnación en estudio, se advierte que su causa de pedir, no consiste en la exención de la vigencia de los efectos del "Decreto de Veda del acuífero "Valles Centrales de Oaxaca", sino en que conforme a los artículos 6, fracciones I y 9, fracción XLII y 38 de la Ley de Aguas Nacionales, la autoridad administrativa iniciara el procedimiento correspondiente, para determinar si procedía proponer al Ejecutivo Federal, la modificación del Decreto de Veda del acuífero "Valles Centrales de Oaxaca", (véase fojas 10 y 11 del juicio de nulidad).

En virtud de lo anterior, a juicio de esta Sala es necesaria la transcripción de los artículos 6, fracciones I y II, 9, fracción XLII y 38 de la Ley de Aguas Nacionales, a fin de determinar si la autoridad administrativa estaba obligada a iniciar el procedimiento correspondiente hasta llegar a determinar si procedía proponer al Ejecutivo Federal, la modificación del Decreto de Veda del acuífero "Valles Centrales de Oaxaca", como lo afirman enjuiciantes, o si en el particular le asiste la razón a la demandada, al sostener la inexistencia de dicha obligación y del procedimiento que para el efecto debe seguirse, siendo dichos numerales del tenor literal siguiente:

**"Artículo 6. Compete al Ejecutivo Federal:**

*I. Reglamentar por cuenca hidrológica y acuífero, el control de la extracción así como la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales del subsuelo, inclusive las que hayan sido libremente alumbradas, y las superficiales, en los términos del Título Quinto de la presente Ley; y expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas reglamentadas que requieren un manejo específico para garantizar la sustentabilidad hidrológica o cuando se comprometa la sustentabilidad de los ecosistemas vitales en áreas determinadas en acuíferos, cuencas hidrológicas, o regiones hidrológicas;*

*II. Expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas de veda de aguas nacionales, en los términos del Título Quinto de la presente Ley;*

*..."*

**"ARTÍCULO 9.** "La Comisión" es un órgano administrativo desconcentrado de "la Secretaría", que se regula conforme a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su Reglamento Interior.

*...*

*Son atribuciones de "la Comisión" en su Nivel Nacional, las siguientes:*





...  
**XLII. Proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal la expedición de Decretos para el establecimiento, modificación o extinción de Zonas de Veda y de Zonas Reglamentadas para la Extracción y Distribución de Aguas Nacionales y para su explotación, uso o aprovechamiento, así como Declaratorias de Reserva de Aguas Nacionales y de zonas de desastre**  
..."

**"ARTÍCULO 38. El Ejecutivo Federal, previos los estudios técnicos que al efecto se elaboren y publiquen, y considerando los programas nacional hídrico y por cuenca hidrológica y las necesidades del ordenamiento territorial nacional, regional y local, así como lo dispuesto en los Artículos 6 y 7 de la presente Ley, podrá decretar el establecimiento de zonas reglamentadas, zonas de veda o declarar la reserva de aguas.**

*Adicionalmente, el Ejecutivo Federal podrá declarar como zonas de desastre, a aquellas cuencas hidrológicas o regiones hidrológicas que por sus circunstancias naturales o causadas por el hombre, presenten o puedan presentar riesgos irreversibles a algún ecosistema."*

*(Énfasis añadido).*

Del artículo 6 fracción II de la Ley de Aguas Nacionales, se advierte que el **ejecutivo federal posee la facultad de expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas de veda de aguas nacionales,** y de conformidad con el artículo 9 fracción XLII del mismo ordenamiento, **la Comisión Nacional del Agua tiene la atribución de proponer al titular del poder ejecutivo Federal la expedición de decretos de modificación de aquellos que previamente hayan establecido zonas de veda,** para que el **titular del poder ejecutivo,** en caso de ser procedente la modificación que en su caso proponga la Comisión Nacional del Agua,  **ejerza la facultad reservada a aquél en la fracción II, del artículo 6 de la Ley de Aguas Nacionales.**

Atendiendo a lo anterior, se concluye que contrario a lo argüido por el Director General de la Comisión Nacional del Agua en la resolución contenida en el oficio BOO.-193, emitida el 11 de febrero de 2011, en el particular la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 9 fracción

XLII, si bien es cierto, no lo faculta para modificar el “Decreto de Veda del acuífero “Valles Centrales de Oaxaca”, cuya extensión y límites geopolíticas comprenden los ex distritos de Etna, Centro, Tlacolula, Zimatlán y Ocotlán, Oaxaca, emitido el 14 de julio de 1967, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre siguiente, lo es también, que sí le confiere atribuciones para proponer al titular del poder ejecutivo federal la expedición de decretos de modificación de aquellos que previamente hayan establecido zonas de veda, como lo refirieron los demandantes en su demanda de garantías.

Por lo tanto, aun cuando los numerales transcritos no establezcan un procedimiento como tal para ejercer la atribución antes referida, si la pretensión de los demandantes es que la autoridad demandada ejerza la facultad de propuesta establecida en el artículo 9 fracción XLII en relación con los numerales 6, y 38 de la Ley de Aguas Nacionales, es evidente que la autoridad demandada debía analizar la procedencia del ejercicio de esa facultad conforme a las disposiciones contenidas en Ley de Aguas Nacionales y reglamentos que de ella deriven, pues tales preceptos regulan la relación de los particulares con la Comisión Nacional del Agua, cuando los primeros dirijan a ella una solicitud, y decidir, sobre la procedencia de proponer al ejecutivo federal la modificación del Decreto de Veda del acuífero “Valles Centrales de Oaxaca”.

En tales circunstancias, si la autoridad responsable negó el inicio del procedimiento correspondiente, para determinar si procedía proponer al Ejecutivo Federal, la modificación del Decreto de Veda del acuífero “Valles Centrales de Oaxaca, ello implica que la resolución impugnada y la previamente recurrida, con independencia de las disposiciones contenidas en el “Decreto de Veda del acuífero “Valles Centrales de Oaxaca al Ejecutivo Federal”, obstaculiza a los demandantes utilizar de manera libre y preferente los recursos naturales que se hallen en sus territorios, pues al negarse el inicio del procedimiento a fin de proponer al Ejecutivo Federal, la modificación del “Decreto de Veda del acuífero “Valles Centrales de Oaxaca al Ejecutivo Federal”, impide que exista la posibilidad de que se modifiquen los términos en que se emitió, y por lo tanto, que cesen los probables efectos restrictivos del mismo, transgrediendo con ello el derecho humano de los demandantes al



aprovechamiento preferente de los recursos naturales, derecho consagrado en el artículo 2 Constitucional y 15.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

También, al emitir las resoluciones combatidas en este juicio, se vulneró el derecho humano de consulta establecido en el artículo 15.2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, pues se restringe la explotación libre y preferente de las aguas subterráneas que se hallen en su territorio, y por tanto, es una decisión que perjudica los intereses de los demandantes como integrantes de una comunidad indígena, por lo que la autoridad demandada, aún cuando de conformidad al artículo 27 Constitucional, el Estado mexicano es propietario original de las tierras y recursos de la nación y tiene la facultad de imponer zonas vedadas como en el particular aconteció, también tiene la obligación correlativa de consultar la con las comunidades indígenas dicha medida de conformidad con el artículo 15.2 del Convenio antes mencionado, y por consiguiente, la enjuiciada debió consultar a los demandantes y demás integrantes de las comunidades y pueblos indígenas Zapotecas, del Valle de Ocotlán de Morelos y Zimatlán de Álvarez, Oaxaca, para determinar considerando sus opiniones, la procedencia o improcedencia de la proposición al Ejecutivo Federal sobre la modificación del “Decreto de Veda del acuífero “Valles Centrales de Oaxaca” de conformidad con los artículos 6, fracciones I y II, 9, fracción XLII y 38 de la Ley de Aguas Nacionales, y demás disposiciones contenidas en Ley de Aguas Nacionales y reglamentos que de ella deriven.

En consecuencia, esta Sala estima que la autoridad demandada, conforme a la exposición realizada con anterioridad, a fin de garantizar los derechos humanos de los accionantes, se encuentra obligada a iniciar un procedimiento en el cual valore la procedencia de la solicitud de los accionantes para proponer al Titular del Ejecutivo Federal, la modificación del “Decreto de Veda del acuífero “Valles Centrales de Oaxaca”, de conformidad con los artículos 6, fracciones I y II, 9, fracción XLII y 38 de la Ley de Aguas Nacionales, y

demás disposiciones aplicables contenidas en dicha Ley y en los reglamentos que de ella deriven, consultando a la comunidad indígena impetrante de dicho procedimiento sobre la procedencia de su solicitud, para determinar si procede proponer la modificación del citado Decreto de veda, al Ejecutivo Federal, pues con ello se garantiza el respeto de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas de preservar, mejorar y utilizar su territorio y los recursos naturales que ahí se encuentren de forma preferente.

En consecuencia, lo procedente es declarar la nulidad de la resolución impugnada y de la previamente recurrida, para el efecto de que la autoridad demandada inicie un procedimiento en el cual valore la procedencia de la solicitud de los actores para proponer al Titular del Ejecutivo Federal, la modificación del "Decreto de Veda del acuífero "Valles Centrales de Oaxaca", de conformidad con lo establecido en los artículos 6, fracciones I y II, 9, fracción XLII y 38 de la Ley de Aguas Nacionales, consultando a la comunidad y pueblos indígenas Zapotecas del Valle de Ocotlán de Morelos y Zimatlan de Álvarez, Oaxaca, lo anterior por los motivos y fundamentos expuestos en el presente Considerando.

En mérito de lo expuesto, y con fundamento en los artículos 49, 50, 51, fracción IV y 52, fracción III, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, se

#### **RESUELVE:**

I.- La parte actora **PROBÓ** su pretensión, en consecuencia;

II.- **SE DECLARA LA NULIDAD** de la resolución impugnada y de la previamente recurrida, precisadas en el Resultando 1º de este fallo, para el efecto de que la autoridad demandada, inicie un procedimiento en el cual valore la procedencia de la solicitud de los actores para proponer al Titular del Ejecutivo Federal, la modificación del "Decreto de Veda del acuífero "Valles Centrales de Oaxaca", de conformidad con lo establecido en los artículos 6, fracciones I y II, 9,

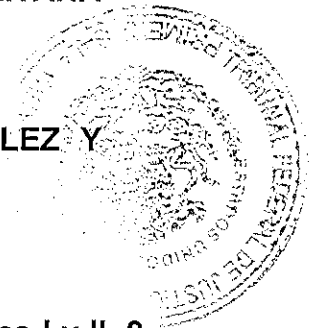


TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA  
FISCAL Y ADMINISTRATIVA

PRIMERA SALA REGIONAL METROPOLITANA

EXPEDIENTE: 9216/11-17-01-5

ACTOR: JUSTINO MARTÍNEZ GONZÁLEZ Y  
OTROS.



conformidad con lo establecido en los artículos 6, fracciones I y II, 9, fracción XLII y 38 de la Ley de Aguas Nacionales, consultando a la comunidad y pueblos indígenas Zapotecas del Valle de Ocotlán de Morelos y Zimatlan de Álvarez, Oaxaca, por los motivos y fundamentos indicados en el Considerando Quinto de la presente sentencia.

III. En vía de informe, mediante atento oficio que al efecto se gire, remítase copia certificada de la presente sentencia al Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con residencia en el Distrito Federal, en testimonio del cumplimiento dado a la ejecutoria dictada en el amparo directo 282/2012.

IV. Notifíquese. Así lo resolvieron y firman los Magistrados que integran la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la Instrucción del Magistrado Licenciado **HÉCTOR FRANCISCO FERNÁNDEZ CRUZ**, ante el Secretario de Acuerdos, Licenciado **ARTURO VIVAS RODRÍGUEZ**, quien da fe.

AVR nipm

MEXICO DISTRITO FEDERAL 22 DE ABRIL DE DOS MIL TRECE- EL SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 50 FRACCIÓN V, DE LA LEY ORGÁNICA DE ESTE TRIBUNAL C E R T I F I C A: QUE EL PRESENTE DOCUMENTO CONTENIDO EN 59 FOJAS ÚTILES ES COPIA FIEL DE SU ORIGINAL QUE OBRA EN EL EXPEDIENTE 9216/11-17-01-5, PROMOVIDO POR JUSTINO MARTÍNEZ GONZÁLEZ Y OTROS, DOY FE

SECRETARIO DE ACUERDOS  
LIC. ARTURO VIVAS RODRÍGUEZ

