

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

DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO Y DERECHOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS (EVALUACIÓN SOCIAL DE UN PROYECTO ENERGÉTICO EN YUCATÁN)

CASO: Amparo en Revisión 953/2019

MINISTRO PONENTE: Alberto Pérez Dayán

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

FECHA: 6 de mayo de 2020

TEMAS: derecho a un medio ambiente sano; interés legítimo en el amparo ambiental; principio precautorio en materia ambiental; principio *in dubio pro natura*; principio de participación ciudadana; derechos de acceso a la información y participación pública en asuntos ambientales; evaluación de impacto social en proyectos energéticos; derechos de las comunidades indígenas a la autodeterminación y la consulta previa, libre e informada.

CITA DE LA SENTENCIA: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 953/2019, Segunda Sala, Min. Alberto Pérez Dayán, sentencia de 6 de mayo de 2020, México.

El texto íntegro de la sentencia puede consultarse en el siguiente enlace:
<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emplematicas/sentencia/2022-02/AR%20953-2019.pdf>

CITA SUGERIDA PARA ESTE DOCUMENTO: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Extracto del Amparo en Revisión 953/2019*, México.

SÍNTESIS DEL AMPARO EN REVISIÓN 953/2019

ANTECEDENTES: En octubre de 2016 la Secretaría de Energía (SENER) emitió un dictamen técnico y un resolutivo sobre la evaluación de impacto social (Evis) de un proyecto eólico y fotovoltaico a desarrollarse en el estado de Yucatán. El Ejido S, cuyos integrantes se autodescriben como indígenas mayas, interpuso una demanda de amparo indirecto en contra de esos actos, así como del artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica (LIE), por considerar que afectan diversos derechos reconocidos convencional y constitucionalmente a los pueblos y las comunidades indígenas, incluyendo sus derechos a un medio ambiente sano y a la consulta previa, libre e informada. Una juez de distrito en Yucatán sobreseyó el juicio al considerar que los demandantes no contaban con el interés procesal necesario para promoverlo. Inconforme con dicha determinación, el Ejido S interpuso un recurso de revisión, del cual conoció la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte), al reasumir su competencia originaria para resolver el caso.

CUESTIÓN A RESOLVER: Determinar si los integrantes del Ejido S, que se autoadscriben como indígenas mayas, resultan afectados de manera real y actual en su esfera jurídica - ya sea de forma directa o por su situación especial frente al orden jurídico – como consecuencia del resolutivo emitido por la SENER para dar por cumplida la evaluación del proyecto eólico y fotovoltaico a desarrollarse en Yucatán. En caso de resolverse que el Ejido S puede reclamar ese acto de la SENER a través del juicio de amparo, se debe resolver entonces: (i) si el artículo 120 de la LIE es inconstitucional; y (ii) si el resolutivo de la SENER contiene una adecuada caracterización de los impactos sociales, ambientales y culturales del proyecto que se evalúa.

RESOLUCIÓN DEL CASO: Se concedió el amparo al Ejido S, esencialmente, por las siguientes razones. Se violaron los derechos a un medio ambiente sano y otros derechos reconocidos constitucional y convencionalmente a favor de los pueblos y las comunidades indígenas. Un criterio para acreditar el interés legítimo para promover un juicio de amparo cuando se argumenten posibles violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano es la relación de la persona que utiliza o habita el área de influencia de un ecosistema en riesgo con sus servicios ambientales. Sobre el artículo 120 de la LIE, se dijo que no es inconstitucional porque

establece la obligación de la SENER de actuar con debida diligencia para proteger los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas en la evaluación y los procesos de toma de decisiones sobre proyectos energéticos. La obligación legal de emitir una resolución respecto de una evaluación de impacto social y realizar las recomendaciones respectivas corresponde a la autoridad, quien debe cerciorarse de que se identifiquen debidamente a los pueblos y las comunidades indígenas que se ubican en el área y que sean consultados de forma previa, libre e informada. Además, la identificación de esas comunidades indígenas no se agota con la resolución que tiene por presentada la EvIS, sino que, las autoridades a cargo de llevar a cabo la consulta y de autorizar el proyecto deben asegurarse que se encuentren plenamente identificados para no ser afectados. Por otro lado, se violó el derecho a un medio ambiente sano de los integrantes del Ejido S porque el principio de precaución que rige la materia ambiental opera ante la incertidumbre del riesgo para el medio ambiente y requiere que existan acciones positivas del Estado ante la ausencia de información. De modo que se transgredieron los principios de precaución e *in dubio pro natura* y, por tanto, del derecho humano a gozar de un medio ambiente sano de los integrantes del Ejido S con el resolutivo de la EvIS del Proyecto C, porque lo aprobó aún a sabiendas de que la empresa B-Yucatán 1 no había identificado los cambios o riesgos ambientales relacionados con el acuífero “Península de Yucatán”. Sobre el derecho a la consulta de las comunidades indígenas, es especialmente importante en el contexto del desarrollo sostenible, pues el desarrollo económico sin una visión acorde con los derechos humanos puede suponer la pérdida de los pueblos y tradiciones originarias. Los procesos de consulta no pueden ser meros trámites, sino que deben ser eficaces y la consulta con las comunidades indígenas debe hacerse siempre de manera previa a la etapa de autorización por la autoridad para la realización de cualquier proyecto.

VOTACIÓN: La Segunda Sala resolvió el presente asunto por unanimidad de cinco votos de la ministra Yasmín Esquivel Mossa (se reservó su derecho a formular voto concurrente) y los ministros Alberto Pérez Dayán (se reservó su derecho a formular voto concurrente), Luis María Aguilar Morales (se reservó su derecho a formular voto concurrente) y José Fernando Franco González Salas (emitió su voto con reservas).

Los votos formulados pueden consultarse en el siguiente enlace:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=264836>

EXTRACTO DEL AMPARO EN REVISIÓN 953/2019

p.1 Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte), en sesión de 6 de mayo de 2020, emite la siguiente sentencia.

ANTECEDENTES

- p.6 En diciembre de 2015 la empresa B-Yucatán 1 ingresó ante la Secretaría de Energía (SENER) el escrito con la Evaluación de Impacto Social (Evis) para desarrollar un proyecto eólico y fotovoltaico (Proyecto C), consistente en la construcción de un parque eólico con 125 aerogeneradores en un municipio de Yucatán. El 26 de octubre de 2016 la SENER emitió el dictamen técnico sobre la Evis y el 31 del mismo mes, el resolutive por el cual se validó la evaluación referida.
- p.1-4 El Ejido S, cuyos integrantes se autodescriben como indígenas mayas, interpuso una demanda de amparo en contra del dictamen técnico de la Evis (el dictamen) y el resolutive de la Evis del Proyecto C, por considerar que con dichos actos se violaron sus derechos a un medio ambiente adecuado, a la salud, la propiedad, el patrimonio, los recursos existentes, así como la cultura de la comunidad indígena Maya y sus integrantes. También se reclamó la inconstitucionalidad del artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica (LIE). Una juez de distrito en Yucatán sobreseyó el juicio de amparo al considerar que el Ejido S no tenía interés para promoverlo. El Ejido S interpuso entonces un recurso de revisión, solicitando a esta Corte reasumir su competencia originaria, lo cual fue aprobado.

ESTUDIO

I. Interés legítimo del Ejido S para acudir al juicio de amparo

- p.18 Los integrantes del Ejido S, en relación con su derecho humano a un medio ambiente sano, argumentaron contar con un interés suficiente para reclamar a través del juicio de amparo una afectación a sus recursos naturales, pues la SENER autorizó un proyecto en el cual no se identificaron impactos relacionados con los cuerpos de agua (cenotes), ya que el acuífero “Península de Yucatán” que abarca una superficie de 124,409 kilómetros cuadrados, es una fuente de subsistencia para la comunidad indígena a la que pertenecen. También manifestaron que el dictamen sobre la Evis del Proyecto C emitido por la SENER

contraviene los derechos de autodeterminación de las comunidades indígenas, así como el derecho a la consulta previa e informada.

p.18-19 Para analizar si fue correcto el sobreseimiento que decretó la juez de distrito en Yucatán por considerar que los integrantes del Ejido S no tienen interés para promover el juicio de amparo, esta Corte estima necesario abordar la especial configuración del derecho al medio ambiente y los principios especiales que lo rigen, para así estar en posibilidad de determinar cuál es el núcleo esencial de protección, cuáles son los fines que persigue y cómo se inserta en la esfera jurídica de la persona. Lo anterior permitirá identificar las formas en que puede vulnerarse este derecho. Esta resolución de esta Corte se apoya en un precedente resuelto por la Primera Sala de esta Corte, el Amparo en Revisión 307/2016, en el cual se estudió el marco teórico y legal de derecho humano al medio ambiente.

A. Marco teórico y legal del derecho humano al medio ambiente

p.19 Distintos países e instrumentos internacionales han incorporado el derecho a vivir en un medio ambiente sano como un auténtico derecho humano que entraña la facultad de toda persona de exigir la protección efectiva del medio ambiente en el que se desarrolla. Por ejemplo, en la Opinión Consultiva 23/17, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que el derecho al medio ambiente sano protege componentes tales como los bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos.

p.20 Tomando en cuenta dicha Opinión Consultiva, en el Amparo en Revisión 307/2016, la Primera Sala de esta Corte ha establecido que el derecho humano al medio ambiente posee una doble dimensión: I) dimensión ecocéntrica u objetiva, y II) dimensión antropocéntrica o subjetiva. La primera atiende a la defensa y restauración de la naturaleza y sus recursos con independencia de sus repercusiones en el ser humano y la segunda concibe que la protección a este derecho fundamental constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona. La vulneración a cualquiera de las dos dimensiones mencionadas constituye una afectación al derecho humano al medio ambiente.

p.21 Asimismo, esta Corte ha declarado que el derecho al medio ambiente sano tiene connotaciones tanto individuales, como colectivas. En su dimensión colectiva es un interés

universal que se debe no solo a las generaciones presentes, sino también a las futuras. En su dimensión individual, la vulneración del derecho a un medio ambiente sano puede afectar directa o indirectamente a las personas por su conexidad con otros derechos como la salud, la integridad personal o la vida.

B. El derecho humano al medio ambiente en México

En México el derecho al medio ambiente se encuentra contemplado en el artículo 4º constitucional. También deben tomarse en cuenta el artículo 1º constitucional y el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, conforme al cual “toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos” y “los estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.

p.22 Para esta Corte el bien jurídico protegido por el derecho humano al medio ambiente es el “medio natural”, entendido como el entorno en que el que se desenvuelve la persona, caracterizado por el conjunto de ecosistemas y recursos naturales que permiten el desarrollo integral de su individualidad. Ello implica que el Estado Mexicano está obligado a garantizar ambas dimensiones de este derecho.

C. Principios rectores

En la literatura especializada se dice que para dotar de contenido al derecho al medio ambiente debe recurrirse obligatoriamente a los principios rectores, auxiliares en la labor de interpretación de los jueces constitucionales. Aunque el derecho ambiental se fundamenta en diversos principios que resultan fundamentales para guiar la labor jurisdiccional, atendiendo a la cuestión que debe resolverse en este caso, la Segunda Sala aborda únicamente los principios de precaución, *in dubio pro natura* y participación ciudadana.

1. Principio de precaución

En la Opinión Consultiva 23/17 la Corte Interamericana ha dicho que el principio de precaución en materia ambiental se refiere “a las medidas que se deben adoptar en casos

donde no existe certeza científica sobre el impacto que puede tener una actividad en el medio ambiente".

En igual sentido, el principio 15 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente establece que "con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".

- p.23 El artículo 26, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático también contempla el principio de precaución. Así, el Estado mexicano reconoce su aplicación y obligatoriedad en materia ambiental.

Para esta Corte la precaución y la prevención son la piedra angular del derecho ambiental. Frente al daño nace la obligación de reparar, mientras que frente al riesgo existe la obligación de prevenir. Atendiendo al principio de precaución en materia ambiental debe procurarse una solución *ex ante* en lugar de optar por el remedio como una solución *ex post*, lo que necesariamente conlleva la obligación de implementar una evaluación de impacto ambiental, respecto de cualquier actividad, obra o proyecto que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

- p.24 El principio de precaución tiene diferentes alcances: opera como una pauta interpretativa ante las limitaciones de la ciencia para establecer con absoluta certeza los riesgos a los que se enfrente la naturaleza y, adicionalmente, en relación con la administración pública, implica el deber de advertir, regular, controlar, vigilar o restringir ciertas actividades que son riesgosas para el medio ambiente. En este sentido, este principio puede fungir como motivación para aquellas decisiones que serían consideradas contrarias al principio de legalidad o seguridad jurídica. Finalmente, para el operador jurídico la precaución exige incorporar el carácter incierto del conocimiento científico a sus decisiones.

- p.24-25 Un concepto clave en la materia ambiental y del principio de precaución es el "riesgo ambiental". Una manifestación de impacto ambiental es una evaluación de riesgo para el

medio ambiente a partir del cual se admite o rechaza una obra o proyecto. Así, para esta Corte una evaluación de riesgos ambientales es una condición *necesaria* para la implementación de cualquier proyecto con impacto ambiental y su ausencia constituye en sí misma una vulneración a este principio y, por tanto, al derecho humano a un medio ambiente sano.

p.25 Esta Corte advierte que la valoración de riesgos e impactos ambientales por regla general están supeditados a la incertidumbre científica o técnica, pues la información sobre los riesgos o daños ambientales puede ser incierta por diversas razones lo que trae como consecuencia una exigencia en cuanto al replanteamiento de las reglas de valoración probatoria.

A juicio de esta Corte el principio de precaución tiene el potencial de revertir la carga de la prueba a cargo del agente responsable, así como dotar a los juzgadores de una herramienta que les posibilita allegarse de todos los elementos probatorios necesarios para identificar el riesgo o el daño ambiental. Lo anterior se refuerza con lo previsto por el artículo 8.3 inciso e) del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), en el cual se reconoce la obligación de los Estados de contar con medidas para facilitar la producción de la prueba de daño ambiental cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba.

2. Principio *in dubio pro natura*

p.26 El principio *in dubio pro natura* está indisolublemente vinculado con los diversos de prevención y precaución, pues ante la duda sobre la certeza o exactitud científica de los riesgos ambientales, se debe resolver a favor de la naturaleza. Esto es, si en un proceso existe una colisión entre el derecho a gozar de un medio ambiente sano y otros intereses, y los daños o los riesgos no pueden dilucidarse por falta de información, deberán tomarse todas las medidas necesarias a favor del medio ambiente.

3. Principio de participación ciudadana

- p.27 El Principio 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Declaración de Río) reconoce los principios de acceso a la información y la participación pública en asuntos ambientales.
- p.27-28 El principio de participación ciudadana también ha sido desarrollado de manera más específica en el Acuerdo de Escazú, cuyo artículo 4.6 consigna el deber de los Estados parte de garantizar un entorno propicio para el trabajo de las personas asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente, proporcionándoles reconocimiento y protección. El artículo 8.2 del mismo instrumento internacional, relativo al acceso a la justicia en asuntos ambientales, regula la obligación de los Estados parte de asegurar conforme a las leyes nacionales el acceso a instancias judiciales y administrativas para reclamar y recurrir, en cuanto a la forma y el procedimiento cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental o la participación pública de procesos de toma de decisiones ambientales; o cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente. Lo anterior quiere decir que el entorno propicio para la participación ciudadana en la protección del medio ambiente también se garantiza a través de formas de legitimación activa amplia, como lo precisa también el artículo 8.3 del Acuerdo de Escazú.
- p.28 Esta Corte insiste en que las autoridades deben en el ámbito de sus competencias, fomentar la participación ciudadana, o bien, asegurar un entorno propicio para la protección del medio ambiente. Ello es así, toda vez que el principio de participación ciudadana contiene el de iniciativa pública, el cual reconoce el rol proactivo del Estado en la protección al medio ambiente en los términos de nuestra Constitución. Así, el cumplimiento de los fines en materia medioambiental no puede depender sólo de los ciudadanos.

D. Interés legítimo en materia ambiental

- p.30 En esta sentencia esta Corte avanza en la delimitación del concepto de interés legítimo para la defensa del medio ambiente como derecho humano a la luz de los artículos 1º y 4º constitucionales.

Para esta Corte el reconocimiento del interés legítimo no implica la generación de una protección al interés común o simple, porque no se trata de tutelar un interés genérico de la sociedad, sino garantizar el acceso a la justicia ante afectaciones jurídicamente relevantes y protegidas. Por ello, quien alega tener interés legítimo debe encontrarse en una situación jurídica identificable, surgida de una relación específica con el objeto de protección que alega, y que le permite hacer valer una afectación diferenciada al resto de los demás integrantes de la sociedad.

- p.30-31 Por lo anterior, esta Corte estima que el interés legítimo para promover un juicio de amparo en materia ambiental depende de la especial situación que guarda la persona o comunidad con el ecosistema que se estima afectado, particularmente con sus servicios ambientales. El concepto de servicios ambientales es fundamental para garantizar la efectiva protección del derecho humano al medio ambiente, ya que estos determinan los beneficios que el ecosistema le da al ser humano. Los servicios ambientales están definidos en el artículo 3, fracción XXXVI de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas para la supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para que proporcionen beneficios al ser humano.
- p.34 Esta Corte hace notar que los servicios ambientales se definen y miden a través de pruebas científicas y técnicas que, como todas en su ámbito, no son exactas ni unívocas.
- p.35 Así, para analizar si una persona cuenta con interés legítimo para acudir al juicio de amparo en defensa del medio ambiente, es necesario evaluar los servicios ambientales conforme al principio de precaución. Este principio nos obliga a buscar, en cada caso, las herramientas o los métodos necesarios para entender el funcionamiento de un ecosistema, así como de los servicios ambientales que presta, con miras a garantizar su conservación en aplicación directa del principio *in dubio pro natura*.
- p.36 También debe tenerse en cuenta que cada ecosistema tiene diversas áreas de influencia dependiendo de los servicios ambientales que presta, de modo que la identificación de este espacio geográfico permite entender que cualquier persona que utiliza o habita el área de

influencia de un ecosistema es beneficiario de sus servicios ambientales y, por tanto, está legitimado para promover el juicio de amparo en su defensa.

A juicio de esta Corte el área de influencia o “entorno adyacente” es una herramienta conceptual que ayuda a los operadores jurídicos a definir la legitimación activa en el juicio de amparo ambiental, ya que los principales interesados en defender un determinado ecosistema no sólo son quienes habitan territorialmente cerca de donde se encuentra sino también aquellos que utilizan el área de influencia que se ve impactada positivamente por los servicios ambientales que presta el ecosistema. La definición del área de influencia de cada ecosistema deberá resolverse caso por caso, pues dependerá del tipo de ecosistema y los servicios ambientales que presta.

p.36-37 Esta Corte propone construir una metodología que sirva como una herramienta para que los operadores jurídicos resuelvan si una persona física cuenta con interés legítimo para acudir al juicio de amparo con la finalidad de proteger el derecho a un medio ambiente sano.

Las preguntas que los operadores jurídicos deben plantearse para determinar lo anterior son las siguientes: (1) ¿Cuál es el tipo de ecosistema que se pretende proteger?; (2) ¿Qué servicios ambientales presta el ecosistema presuntamente afectado?; (3) ¿Cuál es el área de influencia o entorno adyacente del ecosistema?; y (4) ¿La persona que acude al juicio de amparo ambiental habita o utiliza el área de influencia que se ve impactada positivamente por los servicios ambientales que presta el ecosistema?

E. Interés legítimo en el caso concreto

p.37 ¿Cuál es el tipo de ecosistema que se pretende proteger?. En el caso concreto el ecosistema que el Ejido S intenta proteger es un ecosistema costero, compuesto por distintos sistemas biológicos, entre los que se encuentran los cenotes, los cuales se caracterizan porque se localizan en la zona costera pudiendo comprender porciones marinas, acuáticas o terrestres.

p.38 ¿Qué servicios ambientales presta el ecosistema presuntamente afectado?. En general, los ecosistemas costeros/marinos moderan los impactos de las tormentas; proporcionan hábitats para la fauna silvestre; mantienen la diversidad, diluyen o tratan desperdicios,

proporcionan puertos o rutas de transporte; hábitats y empleo para los seres humanos, y aportan disfrute estético y oportunidades de entretenimiento.

- p.39 Uno de los servicios ambientales más importantes brindados por los cenotes es que son fuente de agua subterránea y a partir de pozos o aberturas artificiales se puede obtener agua. Además, las propiedades físicas de la roca caliza que permiten la formación de los cenotes determinan la existencia de un acuífero no confinado, que intercomunica todos los cuerpos de agua existentes en la región. Adicionalmente, en el acuífero Península de Yucatán existe un gran número de captaciones de agua subterránea, ya que ésta es la única fuente de abastecimiento para todos los usos en la región.
- p.40 ¿Cuál es el área de influencia o entorno adyacente del acuífero “Península de Yucatán”? Esta Corte concluye que el área de influencia del ecosistema costero acuífero denominado “Península Yucatán” que busca defender el Ejido S abarca cuando menos una superficie de 124,409 kilómetros cuadrados, comprendiendo totalmente al estado de Yucatán y casi la totalidad de los estados de Campeche y Quintana Roo.
- p.41 ¿La persona que acude al juicio de amparo ambiental habita o utiliza el área de influencia que se ve impactado positivamente por los servicios ambientales que presta el ecosistema? Si el área de influencia que se ve impactada positivamente por los servicios ambientales que presta el ecosistema del acuífero “Península de Yucatán” abarca totalmente al estado de Yucatán y los afectados demostraron habitar en un municipio en la misma entidad federativa, es claro que se benefician de los servicios ambientales prestados por el ecosistema mencionado.

Por estas razones esta Corte encuentra que los integrantes del Ejido S cuentan con interés legítimo para promover el juicio de amparo en contra del resolutivo emitido por la SENER en relación con la EvIS del Proyecto C.

II. Análisis de los conceptos de violación

- p.43 Una vez que se resolvieron las cuestiones sobre la procedencia de este juicio de amparo, esta Corte estudia los conceptos de violación planteados por el Ejido S en relación con dos

temas: a) la inconstitucionalidad del artículo 120 de la LIE y b) la indebida caracterización de los impactos sociales, ambientales y culturales del Proyecto C.

A. Constitucionalidad del artículo 120 de la LIE

p.43 El Ejido S argumentó que el artículo 120 de la LIE es inconstitucional porque traslada a terceros la obligación del Estado de identificar y caracterizar a los pueblos y comunidades indígenas en relación con acciones y proyectos que puedan afectar sus derechos.

Para esta Corte el artículo 120 de la LIE no es inconstitucional porque en última instancia, es la propia autoridad quien debe actuar con debida diligencia al valorar, modificar o aprobar la identificación o caracterización que los promoventes de un proyecto eléctrico hagan de las comunidades indígenas que podrían ser afectadas.

p.46 Para esta Corte, la obligación legal de emitir una resolución respecto a la EvIS, y, en su caso, realizar las recomendaciones respectivas, se traduce en que la autoridad es la responsable final de cerciorarse y verificar que se identifiquen debidamente a los pueblos y comunidades indígenas que se ubican en el área de influencia directa e indirecta del proyecto y que, por ende, deberán de ser consultados en forma previa, libre e informada.

Adicionalmente, para esta Corte la identificación de esas comunidades indígenas no se agota con la resolución que tiene por presentada la EvIS. Posterior a ella, las autoridades a cargo de llevar a cabo la consulta y de autorizar el proyecto tienen el deber de asegurarse que se encuentren plenamente identificados los pueblos y las comunidades indígenas que pueden ser afectados por el desarrollo del proyecto eléctrico respectivo y, en esa medida, asegurar que puedan ser consultados acerca de las consecuencias que podría deparar en sus comunidades, forma de vida, medio ambiente o en su salud.

p.48 Esta Corte también precisa que la interpretación del artículo 120 de la LIE debe enmarcarse en las obligaciones del Estado por lo que hace a la protección especial que se le debe otorgar a las personas y comunidades indígenas que se encuentran bajo su jurisdicción, consistentes en garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, en especial respecto del goce de sus derechos de propiedad, a fin de garantizar su supervivencia física y cultural.

Al respecto, debe tenerse que el débito estatal de garantizar la “supervivencia” de tales personas, debe ser entendida como la capacidad de los pueblos y comunidades indígenas de "preservar, proteger y garantizar la relación especial que ellos tienen con su territorio" , de tal forma que puedan "continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas sean respetadas, garantizadas y protegidas".

B. Indebida identificación de los impactos sociales

- p.49 Esta Corte analiza ahora los argumentos del Ejido S sobre la violación a su derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, en relación a que la SENER autorizó un proyecto en el cual no se identificaron los posibles impactos relacionados con los cuerpos de agua del acuífero “Península de Yucatán”, con lo cual no cumplió con su obligación de garantizar el respeto a ese derecho, como lo establece el artículo 4º de la Constitución.
- p.50 Esta Corte declara que es fundado el argumento planteado por el Ejido S pues aunque la SENER afirmó que en el dictamen de la EvIS no se autorizó la realización de ningún proyecto de energía eólica, lo cierto es que atendiendo al principio de precaución ello no debe entenderse como un impedimento para resolver que se violó su derecho fundamental al medio ambiente.
- p.51 Lo anterior es así porque el principio de precaución que rige la materia ambiental opera ante la incertidumbre del riesgo para el medio ambiente y requiere que existan acciones positivas del Estado ante la ausencia de información. Por esta razón, en materia ambiental, para estimar que se ha violado el derecho a un medio ambiente sano, no se requiere que ya se haya causado un daño visible y comprobable a la naturaleza. La violación al principio precautorio y al derecho a un medio ambiente sano pueden ser producto de que la autoridad no se haya allegado de la información suficiente —ya sea que provenga del particular interesado o que la obtenga de oficio— que le permita llevar a cabo acciones necesarias para determinar si el proyecto es viable o prever medidas adecuadas de mitigación.

Esta Corte advierte también que en el Capítulo II del Título Cuarto de la LIE, en el cual se abordan las cuestiones relacionadas con el impacto social y el desarrollo sustentable se establece que los proyectos de infraestructura de los sectores público y privado atenderán

a los principios de sostenibilidad y respeto a los derechos humanos de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar. Esta Corte concluye así que las disposiciones contenidas en el artículo 120 de la LIE para la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales, deben incluir los impactos ambientales de los proyectos.

- p.54 Para esta Corte, la SENER transgredió los principios de precaución e *in dubio pro natura* y, por tanto, del derecho humano a gozar de un medio ambiente sano de los integrantes del Ejido S con el resolutivo de la EvIS del Proyecto C, porque lo aprobó aún a sabiendas de que la empresa B-Yucatán 1 no había identificado los cambios o riesgos ambientales relacionados con el acuífero “Península de Yucatán”.
- p.55 Esta Corte entiende que aun cuando la información presentada en la EvIS no es definitiva porque no constituye la autorización para realizar un proyecto, debe concederse el amparo al Ejido S porque la especial configuración del derecho al medio ambiente y la particularidad de los principios que lo rigen permite a las personas acudir al juicio de amparo en cualquier momento en que consideren existe riesgo de afectación irreparable a un ecosistema que brinda servicios ambientales respecto de los cuales son beneficiarios.

En conclusión, esta Corte declara fundados los argumentos del Ejido S respecto de la violación de su derecho a un medio ambiente sano, por lo que debe invalidarse el resolutivo de la EvIS del Proyecto C, pues, la SENER no exigió ni se aseguró de que hubiera información completa que previera el riesgo ambiental, y se pudiera llegar a determinaciones tendientes a la protección del medio ambiente.

1. Marco teórico y legal del derecho a la consulta de comunidad y pueblos indígenas

- p.56-57 Los integrantes del Ejido S alegaron que el Proyecto C afecta sus derechos como comunidad indígena, incluyendo el de la consulta previa, porque a grandes rasgos la EvIS aprobada por la SENER carece de una caracterización adecuada de las áreas de influencia que serán afectadas; no existen impactos debidamente medidos y mitigados; no se identificaron adecuadamente las comunidades indígenas en el área de influencia del Proyecto C; y no se contemplan la compensación y los beneficios compartidos a que tienen

derecho las comunidades indígenas.

- p.57-59 Esta Corte, por vía jurisprudencial han reconocido que el derecho a la consulta de comunidades y pueblos indígenas deriva de una interpretación del artículo 2º de la Constitución y del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio 169). Este derecho consiste en la obligación del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses. Asimismo, existe consenso en que para que la consulta cumpla con el estándar nacional e internacional debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada, darse a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe.
- p.60 La consulta a comunidades y pueblos indígenas es especialmente importante en el contexto del desarrollo sostenible de los Estados, pues el desarrollo económico sin una visión acorde con los derechos humanos puede suponer, entre otras cosas, la pérdida de nuestros pueblos y tradiciones originarias. Es en este sentido, como lo establece el artículo 7 del Convenio 169, los pueblos y comunidades afectadas tienen “el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera”.
- p.61-62 Lo que resulta fundamental en los procesos de consulta es que estos no se conviertan en meros trámites que cumplen el particular interesado o la autoridad, sino que deben de ser eficaces para que las comunidades puedan de hecho influir en el proyecto, política pública, legislación o decisión que les está siendo consultada. Por ello, deben ser procesos en donde ambas partes trabajen de buena fe para llegar a un conceso, en este sentido, ninguna de las partes tiene derecho a imponer de manera unilateral su voluntad.

2. Procedimiento para la aprobación de un proyecto de Energía Eléctrica

- p.67 La LIE y su Reglamento establecen tres requisitos para que una empresa como la promovente del Proyecto C pueda generar energía eléctrica a partir del viento: que tenga autorización o permiso por parte de la Comisión Reguladora de Energía (CRE); que tenga una resolución positiva de la SENER sobre la EvIS presentada; y que haya llegado a un

acuerdo o cuenta con el consentimiento de las comunidades indígenas afectadas, derivado del proceso de consulta respectivo. Lo que no resulta claro en la LIE y su Reglamento es cómo se concatenan estos tres requisitos.

p.69 En este caso, los integrantes del Ejido S estiman que la resolución de la SENER sobre la EvIS tiene el carácter de una decisión definitiva que autoriza la realización del Proyecto C.

3. El dictamen técnico y la aprobación de la Evaluación de Impacto Social tiene carácter preliminar

p.69-70 Como la LIE y su Reglamento no definen la concatenación temporal de los tres requisitos que deben cumplir quienes desean operar como generadores de energía, para esta Corte resulta difícil dilucidar si el resolutivo de la EvIS que reclama el Ejido S tiene un carácter definitivo o preliminar. Por “*definitivo*” esta Corte entiende que la información no podría ser modificada o corregida en una etapa posterior del procedimiento para obtener permisos o autorizaciones para desarrollar proyectos en la industria eléctrica. Por el contrario, “*preliminar*” quiere decir que la información contenida en la EvIS podría modificarse o corregirse en etapas posteriores.

p.71-72 Esta Corte estima que la única interpretación viable es que la consulta con las comunidades indígenas debe hacerse siempre de manera previa a la etapa de autorización por parte de la CRE. Para esta Corte, sostener lo contrario implicaría respaldar que las consultas de los proyectos de energía eléctrica no cumplan con el requisito de ser previas, puesto que no se daría desde las primeras etapas de planeación.

p.72 Esta Corte llega a la conclusión de que, mediante una interpretación conforme con el derecho a la consulta a comunidades indígenas, el primer requisito que tiene que cumplir quien esté interesado en obtener un permiso o autorización para generar energía eléctrica, es la aprobación de la EvIS por parte de la SENER a que hace referencia el artículo 120 de la LIE. En segundo lugar, una vez adquirida dicha aprobación y en caso de que se hayan identificado comunidades indígenas potencialmente afectadas, la SENER debe asegurarse que se lleve a cabo la consulta a comunidades indígenas que pueden verse afectadas por el proyecto. Y finalmente, una vez que se haya llegado a un acuerdo o se haya dado el

consenso por parte de las comunidades indígenas, el particular interesado podrá solicitar el permiso o autorización por parte de la CRE. ACOMODAR ESPACIOSd

- p.73 Derivado de lo anterior, esta Corte considera que tanto el dictamen como el resolutivo de la EvIS tienen el carácter de preliminar, por lo tanto, no pueden afectar todavía los derechos de las comunidades y pueblos indígenas que aducen los afectados.

El derecho a la consulta tiene que ser significativo y no una simple “consulta informativa”, sino una negociación real en donde se intercambie información y en donde se escuche a las comunidades indígenas afectadas en cuanto a sus preocupaciones y el impacto que el proyecto generará en sus derechos.

- p.77 Las autoridades a cargo de llevar a cabo la consulta y de autorizar el proyecto tienen el deber de asegurarse que existe información completa y oportuna sobre la incidencia del proyecto en las comunidades afectadas y en el medio ambiente. Además, tienen que dar esa información a las comunidades desde el inicio de los procesos de consulta y dar tiempo y herramientas suficientes a éstas.

Por lo tanto, en caso de que iniciada la etapa de consulta no se proporcione esa información o no haya un procedimiento real de intercambio de la misma entre la empresa, la autoridad y las comunidades afectadas, de conformidad con los estándares que esta Corte ha fijado, los afectados tendrán la posibilidad de acudir al juicio de amparo para reclamar la violación a su derecho de consulta. No obstante, esta Corte llega a la conclusión de que hasta este momento no ha habido una afectación al derecho de consulta ni a los demás derechos que tienen las comunidades en tanto comunidades indígenas, puesto que la información contenida en los actos impugnados aún es susceptible de modificación cuando se dé inicio a la etapa de consulta a la que está obligada la autoridad responsable.

RESOLUCIÓN

- p.78-79 Se revoca la sentencia recurrida y se concede al Ejido S el amparo contra el resolutivo de la SENER sobre la EvIS del proyecto C, para los siguientes efectos: (I) La SENER deberá dejar el resolutivo mencionado y emitir otro en el cual reitere las cuestiones que no fueron materia de la protección constitucional; (II) tomando en cuenta el contenido y las

obligaciones impuestas por el derecho a un medio ambiente sano desarrolladas en esta sentencia, se prevenga a la empresa energética para que identifique y presente ante la misma la información concerniente a los cambios o riesgos ambientales relacionados con los cuerpos de agua (cenotes) que pertenecen a las aguas subterráneas del acuífero denominado “Península de Yucatán”; (III) Realizado lo anterior, la SENER deberá valorar a la luz de los derechos involucrados si se tiene por cumplida la EvIS del Proyecto C.