

**AMPARO EN REVISIÓN 953/2019.
QUEJOSO Y RECURRENTE: *****.**

**PONENTE:
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

SECRETARIO: ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **seis de mayo de dos mil veinte.**

VISTOS para resolver el recurso de revisión identificado al rubro y;

RESULTANDO:

PRIMERO. Trámite y resolución del juicio de amparo. Por escrito presentado el veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, el *********, por conducto de su representante *********, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra las siguientes autoridades y actos:

"3. AUTORIDADES RESPONSABLES Y ACTOS U OMISIONES QUE SE RECLAMAN DE ELLAS:

- a. El **Congreso de la Unión**, actuando como órgano colegiado:
 - A. La Cámara de Diputados.
 - B. La Cámara de Senadores.

Se reclama la emisión inconstitucional del artículo 120 de la Ley de la

Industria Eléctrica.

- b. El **Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos**. Se reclama la emisión de la Ley de la Industria Eléctrica.
- c. El **Secretario de Gobernación**. Se reclama la emisión de la Ley de la Industria Eléctrica.
- d. **Secretaría de Energía**. Se reclama la emisión del Oficio número ***** emitido el pasado 31 de octubre de 2016, que contiene el resolutivo de la Evaluación de Impacto Social del proyecto denominado "Proyecto Eólico y Fotovoltaico Cansahcab (EvIS)", el cual violenta los derechos al medio ambiente adecuado, la salud, propiedad, patrimonio, recursos existentes, cultura, de la comunidad indígena Maya, así como a los integrantes pertenecientes de dichas comunidades. Acto que bajo protesta de decir verdad manifiestan hacerse sabedores a través de la solicitud de información pública realizada por el señor ***** con número de folio ***** a través de la Plataforma Nacional de Transparencia donde se consultó a la SANER. Dicha información fue proporcionada en físico en las oficinas de la SENER el pasado 14 de septiembre de 2018.

Así como, la emisión del Dictamen Técnico de la Evaluación de Impacto Social del proyecto denominado "Proyecto Eólico y Fotovoltaico Cansahcab", el cual violenta los derechos al medio ambiente adecuado, la salud, propiedad, patrimonio, recursos existentes, cultura, libre determinación de la comunidad indígena Maya, así como a los integrantes pertenecientes de dichas comunidades incluyendo a mis representadas. Acto que bajo protesta de decir verdad manifiestan hacerse sabedores a través de la solicitud de información pública realizada por el señor ***** con número de folio ***** a través de la Plataforma Nacional de Transparencia donde se consultó a la SANER. Dicha información fue proporcionada en físico en las oficinas de la SENER el pasado 14 de septiembre de 2018".

El Ejido quejoso señaló como derechos violados los contenidos en los artículos 1, 2, 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, 7, 14 y 15 del Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Narró los antecedentes del caso y expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes.

La demanda de amparo, se turnó al Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, donde mediante auto

de veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho se registró con el expediente ***** y en la misma providencia el Juez se declaró **legalmente incompetente por razón de territorio** para resolver el juicio de amparo y ordenó su remisión al Juzgado de Distrito en el Estado de Yucatán en turno.

Correspondió conocer por razón de turno al **Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Yucatán**, y en proveído de cinco de octubre de dos mil dieciocho la Juez de Distrito aceptó la competencia planteada, **admitió** la demanda y registró el expediente con el número ***** .

Agotados los trámites de ley la Juez **dictó sentencia** el veintiocho de febrero de dos mil diecinueve en la que **sobreseyó** en el juicio.

SEGUNDO. Recurso de revisión. Inconforme con la determinación anterior, la parte quejosa ***** , por conducto de su representante ***** , interpuso recurso de revisión en su contra, el cual se turnó al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, donde mediante proveído de siete de junio de dos mil diecinueve se registró con el expediente ***** , y ordenó su remisión a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que en el escrito de agravios la recurrente solicitó su envío para que ésta retomara su facultad y competencia originaria.

TERCERO. Reasunción de competencia. Recibidos los autos en este Alto Tribunal, se formó y registró la solicitud de reasunción de competencia planteada con el expediente **253/2019**, y en sesión privada de **veintitrés de octubre** de dos mil diecinueve, los Ministros integrantes de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de

la Nación, acordaron por unanimidad de votos, **reasumir su competencia originaria**, con fundamento en el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Derivado de lo anterior, mediante proveído de quince de noviembre de dos mil diecinueve, el Presidente de este Alto Tribunal determinó que éste **reasumiría su competencia originaria** para conocer del recurso de revisión, y ordenó su registro con el número de amparo en revisión **953/2019**; asimismo, turnó el expediente para su estudio al **Ministro Alberto Pérez Dayán**; ordenó su radicación en la Segunda Sala de este Alto Tribunal y, en la misma providencia, ordenó notificar al Agente del Ministerio Público de la Federación.

Por acuerdo de trece de enero de dos mil veinte, el Presidente de la Segunda Sala, determinó el **avocamiento** al conocimiento del asunto y ordenó remitir el expediente relativo al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

El proyecto de sentencia fue publicado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo en vigor; y

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver este recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y, 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a lo previsto en los puntos primero y segundo, fracción III, del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el

veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se interpuso en contra de una sentencia dictada en la audiencia constitucional en un juicio de amparo indirecto en la que subsiste el problema de constitucionalidad respecto del artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica, además de que no resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO. Oportunidad y legitimación. El recurso de revisión promovido por **la parte quejosa** se promovió en tiempo, ya que la sentencia recurrida se notificó por lista el **martes doce de marzo de dos mil diecinueve**, notificación que surtió sus efectos el miércoles trece siguiente, según lo dispuesto por el artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo, por lo que el término de diez días a que se refiere el artículo 86 del citado ordenamiento, transcurrió del **jueves catorce al viernes veintinueve de marzo de la misma anualidad**, sin contar los días **dieciséis, diecisiete, dieciocho, veintitrés y veinticuatro del mismo mes y año**, por haber sido inhábiles; así como el veintiuno de marzo por no correr términos de ley; por tanto si el recurso de revisión se presentó **el jueves veintiuno de marzo de la misma anualidad** es inconcuso que su presentación fue oportuna.

Asimismo, dicho recurso fue interpuesto por *********, representante del *********, parte quejosa en el juicio de amparo, por lo que **se encuentra satisfecho el presupuesto procesal de la legitimación** para promover el presente medio de impugnación.

TERCERO. Antecedentes. Para estar en aptitud de examinar la materia del presente recurso, es importante tener presentes los siguientes antecedentes:

I. Presentación de la Evaluación de Impacto Social. El veintiuno de diciembre de dos mil quince ***** –ahora tercero interesado-, ingresó ante la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial de la Secretaría de Energía el escrito que contiene la Evaluación de Impacto Social (Evis) sobre el proyecto denominado *****.

El veinticinco de octubre de dos mil dieciocho la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial de la Secretaría de Energía, recibió un escrito de desistimiento de la Evis respecto del desarrollo del parque fotovoltaico en el *****.

II. Dictamen técnico y resolución respecto a la evaluación de impacto social. El veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, emitió el **Dictamen técnico** sobre la referida Evaluación de Impacto Social.

Finalmente, el **treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis**, la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, emitió el Oficio *****, el cual contiene el Dictamen de la evaluación de impacto social del proyecto denominado ***** -acto reclamado en el juicio de amparo-.

III. Consulta en la Plataforma Nacional de Transparencia. El uno de agosto de dos mil dieciocho, ***** realizó una solicitud de información pública a la Secretaría de Energía respecto del Dictamen referido en el párrafo precedente, mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, la cual se registró con el número *****. Mediante notificación personal de catorce de septiembre de ese mismo año se hizo entrega de la información solicitada.

IV. Demanda de amparo indirecto.

Mediante escrito presentado el veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, el *****, por conducto de su representante *****, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de la emisión del Oficio número ***** emitido el treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis, que contiene el resolutivo de la Evaluación de Impacto Social del proyecto denominado ***** (EVI)", así como contra el artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica.

En su demanda de amparo, la parte quejosa adujo que los referidos actos reclamados resultan inconstitucionales, atento a los siguientes razonamientos:

- ✦ **Inconstitucionalidad del artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica.** En el primer concepto de violación adujeron que el precepto reclamado es inconstitucional ya que "confiere a terceros la obligación del Estado a través de la SENER de identificar y caracterizar a los pueblos y comunidades indígenas de acciones y proyectos que puedan mermar sus derechos", derechos que se encuentran protegidos en diversos tratados internacionales donde México es parte.

Esto es, el Estado Mexicano ha dejado que sean los particulares interesados en desarrollar proyectos energéticos, quienes, a través de una Evaluación de Impacto Social identifiquen y sean los que delimiten y caractericen a las comunidades y pueblos indígenas, sin metodologías adecuadas violentando derechos de pueblos y comunidades indígenas, porque el artículo "establece que este trabajo sea al arbitrio de personas y empresas que no tienen conocimiento de cómo se realiza una caracterización e identificación de

estos pueblos".

- Esta indebida caracterización conlleva una serie de violaciones, ya que "al no tener debidamente identificados y caracterizados los agentes sujetos de derecho pueden verse afectados sin que existan medidas de prevención, mitigación o compensación a sus derechos".
- **Indebida identificación y caracterización de los pueblos indígenas.** En el segundo concepto de violación los promoventes de amparo adujeron que la Evaluación de Impacto Social, "debe identificar y caracterizar los pueblos y comunidades indígenas que se encuentren en el área de influencia del proyecto", esto con la finalidad de poder identificar los impactos que el proyecto puede causar a todas y cada una de las comunidades y pueblos indígenas presentes.

Contrario a ello, en el dictamen técnico reclamado se transcriben las 12 comunidades indígenas que de acuerdo con datos de dos mil diez se encuentran en el área núcleo del proyecto, 7 localidades en el área de influencia directa y 10 en el área de influencia indirecta. Esto es, "usando datos poblacionales de casi una década, mismos que evidentemente se encuentran desactualizados con los cuales se pretende definir quiénes, dentro de las comunidades que afectará el proyecto, tienen el derecho a ser consultados", por lo que se violan los derechos de los pueblos indígenas por una indebida caracterización.

- De ahí que en el citado dictamen "no se hace una apropiada caracterización de las personas que habitan dentro de las comunidades y pueblos indígenas que fueron incluidos dentro de su zona de influencia y con ello, no se puede estimar o valorar los impactos sociales reales que sobre ésta se ocasionan".
- **Indebida caracterización de los impactos sociales, ambientales y culturales.** En el tercer concepto de violación, los

quejosos plantearon que la autoridad responsable autorizó impactos sociales, ambientales y culturales que **"no han sido evaluados, medidos y mucho menos solicitaron medidas de mitigación para reducir al máximo la incidencia"** de dichos impactos.

En efecto, la responsable, antes de tener por cumplida la Evaluación de Impacto Ambiental debió solicitar la evaluación de los impactos que el proyecto eólico generará sobre el acuífero subterráneo "Península de Yucatán", por las obras de perforación-cimentación, **"ya que las mismas pueden derivar descargas de líquidos o sedimentos como concreto, tierra, grava, etc., así como sustancias peligrosas como grasas y aceites que pueden contaminar la totalidad del acuífero"** y esto tiene como consecuencia **"la contaminación de sus tierras agrícolas de uso común de las cuales se alimentan y subsisten"**.

- De ahí que la omisión de requerir a la empresa tercera interesada la **"información detallada en relación a cada una de las actividades y procesos para la preparación, construcción, desarrollo y terminación del proyecto viola de manera flagrante los derechos humanos de mis representadas y sus derechos como comunidades indígenas"**. Por ende **"no existen medidas de mitigación adecuadas que puedan evitar, minimizar o remediar los impactos negativos que el proyecto conllevará para las comunidades"**.
- **Indebida delimitación de las áreas de influencia del proyecto.** En el cuarto concepto de violación señalaron, toralmente, que la Evaluación de Impacto Social relativo al *******"**, vulnera los derechos de los pueblos indígenas, en tanto es omisa en realizar **"una adecuada caracterización de las áreas de influencia del proyecto"**.

Ello, toda vez que la definición del área de influencia en los proyectos no depende de los trazos o zonas que serán ocupadas por las obras o actividades, ni mucho menos por la división

geopolítico administrativa, sino por **"los impactos sociales que se generen a las comunidades que se sientan afectadas por el proyecto"**, siendo que **"no existen impactos debidamente medidos y mucho menos mitigados con lo cual refuerza nuestras manifestaciones que dichas áreas de influencia fueron indebidamente identificadas"**.

- Así, para definir de manera apropiada el área de influencia del proyecto, se **"debe realizar un estudio que contenga la identificación de los pueblos y comunidades, con un mapa social y mediante un proceso participativo con dichas comunidades y pueblos, se defina aquellos que se verán impactados"**.
- **Violación al derecho de los pueblos indígenas a los "beneficios compartidos"**. Finalmente, en el quinto concepto de violación los quejosos señalaron que la emisión de los actos reclamados privan su derecho humano **"a la compensación y a los beneficios compartidos, los cuales deben de ser otorgados a los pueblos y comunidades indígenas por la degradación que podrá generar el proyecto respecto de nuestros recursos comunitarios y por las utilidades que éstos les generen"**.

Ello se encuentra reconocido por los artículos 2, 25 y 27 de la Constitución Federal, así como por el precepto 15 del Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual establece que los pueblos y comunidades indígenas **"deben ser los principales beneficiarios por la realización de cualquier proyecto dentro de sus territorios"**.

- Máxime que tal derecho fue expresamente reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso *Saramaka vs Surinam*, en el cual sostuvo que los planes de desarrollo dentro del territorio de los pueblos y comunidades indígenas debe cumplimentar, entre otras, con la garantía de **"compartir razonablemente, los beneficios del proyecto"**. Máxime que el concepto de compartir los beneficios, **"puede encontrarse en**

varios instrumentos internacionales respecto de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, es inherente al derecho de indemnización".

En ese sentido, la responsable, en acato al derecho de compartir los beneficios, debió requerir a los terceros interesados el "generar medidas de compensación económica como lo es el pago de una indemnización por los daños materiales e inmateriales ocasionados por el proyecto". De ahí que los actos reclamados resultan violatorios de los artículos 2, 25 y 27 de la Constitución Federal; 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el precepto 15 del Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

V. Sentencia de amparo. Correspondió conocer de la demanda al Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Yucatán registrándose al efecto con el expediente *****. Previos los trámites de ley, la Juez Federal dictó sentencia el siete de enero de dos mil diecinueve, autorizada el veintiocho de febrero de ese mismo año, en la que **sobreseyó** en el juicio -el cual es el fallo recurrido en la presente instancia-, con base en las siguientes consideraciones:

- ✦ **Falta de interés jurídico.** En principio, se consideró que el oficio reclamado "no se traduce en una afectación que transgreda los derechos sustantivos de la parte quejosa", pues el mismo no le ocasiona un perjuicio real, actual y directo.

Lo anterior, debido a que la sola presentación y contenido de la Evaluación de Impacto Social "no limita el objetivo de respetar los derechos de las comunidades o pueblos indígenas, aunado a que la consulta ordenada también deberá cumplir con diversas fases, de conformidad con el numeral 92 del Reglamento de la propia Ley". Es decir, "aún no se cumple con los requisitos que la ley requiere a los

interesados para obtener permisos o autorizaciones para desarrollar proyectos" en la industria eléctrica.

- ✦ Por tanto, la presentación de la Evaluación de Impacto Social y la emisión del resolutivo impugnado con base al dictamen, "no se traducen en la autorización o permiso para el desarrollo de los proyectos del sector energético, ni tampoco afectan derechos de propiedad, posesión, uso, aprovechamiento o disfrute del ejido quejoso; pues los mismos no determinan de manera alguna la autorización ni ejecución del proyecto que se propone", ni representan una limitante o impedimento para quienes estiman que pudieran ser susceptibles de afectación, exterioricen dentro del procedimiento que se despliega para la realización de la consulta previa, libre e informada, todas las inquietudes, dudas o aclaraciones que les resulten importantes.

Aunado a la circunstancia de que el ejido quejoso, de manera alguna acreditó *cuáles son las propiedades, bienes, tierras que se verían afectadas*.

- ✦ En las condiciones apuntadas, procede **sobreseer** en el presente juicio de amparo, de conformidad con la fracción XII, del artículo 61 de la Ley de Amparo, en términos de la fracción V, del diverso precepto 63 de la ley de la materia.

Lo anterior, "se hace extensivo respecto del artículo que tilda de **inconstitucional (120 de la Ley de la Industria Eléctrica)**", tomando en consideración que este órgano de control constitucional *no debe desvincular el estudio de la disposición impugnada del que concierne a su acto de aplicación, pues es éste el que otorga la facultad de abordar el estudio de la constitucionalidad de la ley*.

VI. Recurso de revisión. Inconforme con la determinación anterior, el Ejido quejoso por conducto de su representante *********, interpuso recurso de revisión en su contra, el cual se turnó al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto

Circuito y mediante auto de siete de junio de dos mil diecinueve se registró con el expediente *********, y ordenó su remisión a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que en el escrito de agravios la parte recurrente solicitó que este Alto Tribunal retomara su facultad y competencia originaria para examinar y resolver el recurso.

CUARTO. Estudio. Previo a dar respuesta a los agravios planteados, debe precisarse que en el Segundo considerando del fallo recurrido la Juez del conocimiento sostuvo que sólo se tendrían como reclamados: **(I)** el artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica; y **(II)** la resolución ********* de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho que tiene por presentada la Evaluación de Impacto Social.

Siendo que tales consideraciones no fueron motivo de impugnación en la presente revisión y, por ende, al haber adquirido firmeza tales determinaciones, en la especie esta Sala únicamente analizará la regularidad constitucional de los referidos actos de autoridad. Resulta aplicable la jurisprudencia 3a./J. 7/91, que se lee bajo el rubro: **"REVISIÓN EN AMPARO. LOS RESOLUTIVOS NO COMBATIDOS DEBEN DECLARARSE FIRMES"**¹.

Una vez precisado lo anterior, de la relatoría de antecedentes realizada en los considerandos de la presente ejecutoria, así como de los motivos de disenso formulados por la parte quejosa -los cuales no se reproducen ya que serán sintetizados al momento de ser examinados individualmente en los siguientes apartados del presente fallo-, se advierte que la litis en la presente vía estriba en determinar:

¹ Visible en el Semanario Judicial de la Federación. Tomo VII. Marzo de 1991. Página: 60. Octava Época.

- (1) Si los quejosos, que se autoadscriben como indígenas mayas, resultan afectados de manera real y actual en su esfera jurídica -ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico-, por el oficio reclamado a la Secretaría de Energía, en el cual se tiene por cumplida la Evaluación de Impacto Social del *****.
- (2) En caso de estimar que dicho acto sí es susceptible de impugnación a través del juicio de amparo, se deberá determinar:
 - (2.1.) la regularidad constitucional del artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica; y
 - (2.2) si la resolución 100.-DEIS.006/2016 de 31 de octubre de 2018 que tiene por presentada la Evaluación de Impacto Social, contiene una adecuada caracterización de los impactos sociales, ambientales y culturales.

1. Interés legítimo de los quejosos para acudir al presente juicio de amparo. En sus agravios, los quejosos aducen que es ilegal el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida, toda vez que, contrario a lo que consideró la Juez Federal, sí cuentan con interés legítimo, *ya que los actos reclamados violan en su perjuicio diversos derechos de los pueblos indígenas y ambientales, siendo que los quejosos, desde la demanda de amparo, señalaron que se autoadscriben como parte de la comunidad indígena maya.*

A juicio de esta Segunda Sala, resulta esencialmente **fundado** el anterior motivo de disenso y, para establecer las razones de ello, es necesario recordar los criterios establecidos por este Alto Tribunal sobre el tema de interés legítimo contenido en la fracción I, del artículo 107, de la Constitución, así como exponer lo que al respecto hicieron valer los quejosos en su demanda de amparo, pues a juicio de la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional el derecho mencionado cuenta con una especial configuración y lo rigen principios específicos que no son propiamente aplicables a otros derechos fundamentales.

En cuanto al tema del interés legítimo, esta Sala ha desarrollado jurisprudencialmente su entendimiento, analizando supuestos en los que ya sea un individuo o una colectividad identificada o identificable pueden acudir al juicio de amparo para impugnar actos de los cuales no son destinatarios directos. En los amparos en revisión **553/2012²** y **663/2012³**, puntualmente sostuvo que contar con interés legítimo **"no supone una afectación directa al status jurídico, sino una indirecta, en la medida en que la persona sufre una afectación no en sí misma, sino por encontrarse ubicada en una especial situación frente al orden jurídico, que le permite accionar para obtener el respeto a su interés jurídicamente tutelado aunque no goce de un derecho subjetivo reflejo individual"**.

En términos muy similares la Primera Sala en la **contradicción de tesis 553/2012⁴**, afirmó que **"el interés legítimo, como se ha establecido, permite a las personas combatir actos que estiman lesivos de sus derechos humanos, sin la necesidad de ser titulares de un derecho subjetivo"**, precisando que dicho interés se actualizará en la mayoría de los casos cuando **"existan actos de autoridad cuyo contenido normativo no es dirigido directamente a afectar los derechos de los quejosos, sino que, por sus efectos jurídicos irradiados colateralmente, ocasiona un perjuicio o priva de un beneficio en la esfera jurídica del ciudadano, justamente por la especial situación que tiene**

² Sentencia de catorce de noviembre de dos mil doce, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Presidente Sergio A. Valls Hernández votaron en contra. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas formulará voto particular y el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández formulará voto concurrente porque discrepa de algunas consideraciones.

³ Sentencia de veintiuno de noviembre de dos mil doce, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Luis María Aguilar Morales y Ministro Presidente en funciones Sergio Salvador Aguirre Anguiano. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas votó en contra. El señor Ministro Presidente Sergio A. Valls Hernández estuvo ausente.

⁴ Resuelta el 6 de marzo de 2013, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, en cuanto a la competencia legal de esta Primera Sala, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

en el ordenamiento", de tal manera que en esos casos "bien cabría hablar de un agravio personal e indirecto en oposición al agravio personal y directo exigido por el interés jurídico".

En la misma línea, al resolver la **contradicción de tesis 111/2013**,⁵ el Pleno de esta Suprema Corte señaló que el interés legítimo supone una legitimación intermedia entre interés jurídico e interés simple, ya que **no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquiera pueda promover la acción**, de tal manera que "el interés legítimo solamente requiere de una afectación a la esfera jurídica entendida en un sentido amplio, ya sea porque dicha intromisión es directa, o porque el agravio deriva de una situación particular que la persona tiene en el orden jurídico".

En dicho precedente también se explicó que el interés legítimo implica "un vínculo entre una persona y una pretensión, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto", aclarando que "esta titularidad potencial de una ventaja o utilidad jurídica, requiere de un interés actual y real, no hipotético, pues ello se encontraría referido a un interés simple".

Más específicamente, en cuanto al derecho al medio ambiente esta Segunda Sala en el **amparo en revisión 211/2016**⁶ afirmó que "para poder impugnar acciones u omisiones estatales que puedan considerarse

⁵ Resuelto el cinco de junio de dos mil catorce, respecto del punto resolutivo tercero por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del apartado IX, relativo al criterio que debe prevalecer en la presente contradicción. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

⁶ Sentencia de veintinueve de junio de dos mil dieciséis, resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I. (Ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Alberto Pérez Dayán. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas se reserva criterio. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se aparta de consideraciones.

como violatorias del derecho a un medio ambiente sano, el particular deberá contar con un interés cualificado que se distinga del que tiene el resto de la población respecto a la exigencia general de sujetar al Estado a la obligación constitucional de cumplimentar con la plena eficacia del referido derecho fundamental". Dicho en otras palabras, para acceder al juicio de amparo "es necesaria la existencia de un verdadera afectación a la esfera jurídica, ya sea directa -interés jurídico- o en virtud de la especial situación frente al ordenamiento -interés legítimo- pero siempre real y jurídicamente relevante".

En ese caso particular, la Segunda Sala acotó la acreditación del interés legítimo a una cuestión de contribución de abasto de agua al lugar en donde residían los quejosos, es decir, argumentó que los quejosos no habían logrado acreditar encontrarse en una situación especial frente al ordenamiento, porque "el hecho de que los quejosos señalaran que son habitantes del Valle de México, no constituye un aspecto suficiente para acreditar la existencia de un interés legítimo, pues como lo ha reconocido la propia Comisión Nacional del Agua, el deshielo del Nevado de Toluca no contribuye al abasto de agua de la Ciudad de México, por lo que no se encuentra demostrada la existencia de un vínculo concreto entre el derecho cuestionado a un medio ambiente y los quejosos, solamente por la cuestión de que viven en el Valle de México, pues éste no se beneficia de manera directa por el agua proveniente del Nevado de Toluca".

De los precedentes citados queda claro que tanto Salas como el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte han hecho especial énfasis en que para acudir al juicio de amparo aduciendo contar con interés legítimo es necesario acreditar una afectación a la esfera jurídica en un sentido amplio ya sea porque dicha intromisión es directa o porque el

agravio deriva de una **situación particular que la persona tiene en el ordenamiento jurídico.**

En el caso particular, en relación con el derecho a un medio ambiente sano, los quejosos combatieron la decisión del Juez de Distrito argumentando principalmente que cuentan con interés legítimo para reclamar por la vía jurisdiccional la afectación a sus recursos naturales pues la autoridad responsable autorizó un proyecto que no identificó impactos relacionados con los cuerpos de agua (cenotes), ya que el acuífero “Península de Yucatán” abarca una superficie de 124,409 kilómetros cuadrados, el cual es una fuente de subsistencia para la comunidad indígena a la que pertenecen, además de que dicha determinación es contraria al derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas y el derecho a la consulta previa e informada.

En ese sentido, esta Segunda Sala de la Suprema Corte considera que para analizar si el sobreseimiento decretado por el juez de distrito fue correcto o no, es necesario comprender la especial configuración del derecho humano 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. Sólo de esta manera será posible determinar las formas en que puede actualizarse su vulneración.

En vista de lo anterior, esta Sala apoyará su resolución en un precedente resuelto por la Primera Sala de este Alto Tribunal, esto es, el **amparo en revisión 307/2016** donde acudiendo a la literatura especializada y el derecho comparado se estudió el marco teórico y legal de derecho humano al medio ambiente. Posteriormente, se profundizará en el avance de la línea jurisprudencial que ha ido

construyendo esta Segunda Sala en cuanto al tema de interés legítimo en relación con el derecho al medio ambiente, y finalmente; se resolverá si en el caso concreto los quejosos cuentan o no con interés legítimo para acudir al juicio de amparo.

1.1. Marco teórico y legal del derecho humano al medio ambiente. Distintos países —incluido México— 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, como parte de una colectividad, de exigir la protección efectiva del medio ambiente en el que se desarrolla. El reconocimiento de un derecho humano como éste nos obliga a entender que el hombre vive y forma parte de los ecosistemas que la propia naturaleza conforma obteniendo de ella beneficios, sin embargo, no son pocas las ocasiones en que la interacción entre el humano y los ecosistemas pone en riesgo la sustentabilidad del medio ambiente⁷.

En la Opinión Consultiva 23/17 la Corte Interamericana resaltó que el derecho al medio ambiente sano protege componentes tales como los bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, **"aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podrían causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de**

⁷ Morales Lamberti, Alicia, *Dimensión social y colectiva de los derechos humanos: racionalidad e influencias del paradigma ambiental*, en *Derecho Ambiental Dimensión social*, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 2015, pp. 407.

protección"⁸.

En una línea de pensamiento muy similar, la Primera Sala al resolver el **amparo en revisión 307/2016**, sostuvo que es posible ubicar una primera etapa de evolución de esta materia en la que protegía al medio ambiente *indirectamente*, pues el propósito principal era salvaguardar la salud de las personas, una segunda etapa, en donde ya se reconoce al medio ambiente como un bien jurídico que debe ser protegido en sí mismo y, finalmente, una tercera etapa caracterizada por el desarrollo sustentable.

De acuerdo con la Corte Interamericana y la Primera Sala de este Alto Tribunal, esta Segunda Sala afirma que el derecho humano al medio ambiente posee una doble dimensión: **(I)** dimensión ecocéntrica u objetiva, y **(II)** dimensión antropocéntrica o subjetiva. La primera concibe la protección al medio ambiente como un bien jurídico fundamental en sí mismo, que atiende a la defensa y restauración de la naturaleza y sus recursos con independencia de sus repercusiones en el ser humano y la segunda que 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 persona⁹.

Conscientes de la complejidad y el reto que implica la disciplina del derecho al medio ambiente se reconoce que la protección efectiva de la naturaleza no sólo descansa en la utilidad que ésta representa para el ser humano, sino en que el medio ambiente exige una protección *per se*. Por ello, esta Sala afirma que la vulneración a cualquiera de las dos dimensiones mencionadas constituye una afectación al derecho

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17, 15 de noviembre de 2017, Párr. 62.

⁹ Alonso García, María Consuelo, La protección de la dimensión subjetiva del derecho al medio ambiente, Colombia, Aranzadi, 2015, pp. 35.

humano al medio ambiente.

Otra de las complejidades del derecho en cuestión que ha destacado la Corte Interamericana es que es un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas. En su dimensión colectiva **"constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes como futuras"**. Se dice que goza de una dimensión individual, en la medida en que **"su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como la salud, la integridad personal o la vida, entre otros"**. La degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos, por lo cual un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad.

1.2. El derecho humano al medio ambiente en México. En México el derecho al medio ambiente se encuentra expresamente contemplado en el artículo 4 constitucional, el cual señala que **"toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El estado garantizará el respeto a este derecho. El deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley"**. Asimismo, conforme al artículo 1 de la Constitución, debe tenerse en cuenta lo establecido por 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" (en adelante Protocolo de San Salvador) que dispone que **"toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos"** así como que **"los estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente"**.

Para esta Segunda Sala al igual que para la Primera Sala, el bien jurídico protegido por el derecho humano al medio ambiente es

precisamente el “medio natural”, entendido como el entorno en 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* del derecho en cuestión.

Ahora bien, en la literatura especializada se dice que para dotar de contenido al derecho al medio ambiente es necesario utilizar herramientas propias de este derecho, es decir, es obligatorio atender a los principios rectores, los cuales son auxiliares en la labor de interpretación de los jueces constitucionales.

1.3. Principios rectores. El derecho ambiental se fundamenta en diversos principios que resultan fundamentales para guiar la labor jurisdiccional, sin embargo, atendiendo a la litis del presente asunto, únicamente se abordarán los principios de precaución, *in dubio pro natura* y participación ciudadana.

1.3.1. Principio de precaución. De acuerdo con la Corte Interamericana 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”¹⁰.

En sentido similar, el artículo 15 de la Convención de Río del Medio Ambiente y el Desarrollo establece que “[c]on 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”.

¹⁰ ColDH, OC-23/17, párr. 175.

Al respecto, el artículo 26, fracción III, de la Ley General de Cambio Climático señala que en la formulación de la política nacional de cambio climático se observarán entre otros principios, el de *precaución* cuando haya una amenaza de daño grave o irreversible, la falta de total certidumbre científica no deberá utilizarse como razón para posponer las medidas de mitigación y adaptación para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático¹¹. De modo que el Estado mexicano reconoce su aplicación y obligatoriedad en materia ambiental.

En ese sentido, esta Sala concluye que 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. Asimismo, atendiendo al principio de precaución en materia ambiental debe procurarse una solución *ex ante* -evitando el daño- en lugar de optar por el remedio como una solución *ex post* –indemnizando-, **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**¹².

En otro aspecto, el principio de precaución tiene diferentes alcances; opera como *pauta interpretativa* ante las limitaciones de la ciencia para establecer con absoluta certeza los riesgos a los que se enfrenta la naturaleza y en relación con la *administración pública* implica el deber de advertir, regular, controlar, vigilar o restringir ciertas

¹¹ Artículo 26. En la formulación de la política nacional de cambio climático se observarán los principios de: [...]

III. Precaución, cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, la falta de total certidumbre científica no deberá utilizarse como razón para posponer las medidas de mitigación y adaptación para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático.

¹² Peña Mario. (2016). *Derecho Ambiental Efectivo*. Característica del Derecho ambiental (pp. 24-38). En San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

actividades que son riesgosas para el medio ambiente. En este sentido, este principio puede fungir como motivación para aquellas decisiones que, de otra manera, serían contrarias al principio de legalidad o seguridad jurídica¹³. Finalmente, para el *operador jurídico* la precaución exige incorporar el carácter incierto del conocimiento científico a sus decisiones.

De la doctrina citada se advierte que es posible distinguir entre el principio de *prevención* y el de *precaución*. El primero se fundamenta en el conocimiento sobre que determinada situación es riesgosa para el medio ambiente, mientras el principio de precaución opera ante la incertidumbre sobre dicho aspecto. Dicho en otras palabras, la diferencia sustancial entre ambos principios es la certeza que se tiene en relación con el riesgo, pues en el caso de la precaución se demanda una actuación estatal ante la duda de que una actividad pueda ser riesgosa, en cambio, conforme al principio de prevención existe certeza respecto del riesgo.

Un concepto clave en la materia ambiental y muy particularmente del principio de precaución es el de “riesgo ambiental”, pues hay quienes afirman que el derecho ambiental es un *derecho de regulación o gestión de riesgos*. En términos de la Ley General de Equilibrio Ecológico, una *manifestación de impacto ambiental* es el documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo o potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo, es decir, es una evaluación de riesgo para el medio ambiente a partir del cual se admite o rechaza una obra o proyecto¹⁴.

¹³ Briseño Cháves Andrés Mauricio, *El principio de precaución en una sociedad de riesgos ambientales*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2017, pp. 50.

¹⁴ Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

Como ya se dijo, estas evaluaciones parten de la idea de que *previo* al desarrollo de cualquier proyecto, es necesario que la autoridad competente determine si existen riesgos para el medio ambiente, y de ser así, cuáles son las medidas a tomar para evitar o atenuar el impacto ambiental. Dicho en términos generales, una evaluación de riesgos ambientales es una condición *necesaria* para la implementación de cualquier proyecto con impacto ambiental y, consecuentemente, su ausencia constituye en sí misma una vulneración a este principio y, por tanto, al derecho humano a gozar de un medio ambiente sano.

En los términos apuntados, esta Sala advierte que la valoración de riesgos e impactos ambientales por regla general están supeditados a la incertidumbre científica y/o técnica. Ello ocurre porque la información sobre los riesgos o daños ambientales puede ser incierta por diversas razones -el contexto, la elección de los indicadores, los parámetros utilizados, errores en la captura de información, entre otros-, lo que trae como consecuencia una exigencia en cuanto al replanteamiento de las reglas de *valoración probatoria*.

A juicio de esta Sala de la Suprema 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.** Ello es así, en virtud de que el artículo 8.3 inciso e) del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación

[...]

XXI. Manifestación del impacto ambiental: El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo.

Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe¹⁵ 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*¹⁶.

En palabras más simples, con sustento en el principio de precaución los operadores jurídicos están facultados para tomar decisiones ante situaciones o actividades que puedan producir riesgos ambientales aunque no se tenga certeza científica o técnica al respecto.

1.3.2. Principio *in dubio pro natura*. Esta Segunda Sala sostiene que **el principio *pro natura* está indisolublemente vinculado con los diversos de prevención y precaución, pues se ha entendido que 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.

Para algunos el principio de precaución es una forma de expresión del principio *in dubio pro natura* pues el primero exige precisamente la actuación de las autoridades ante la incertidumbre científica, a favor de la conservación y protección de la naturaleza¹⁷.

¹⁵ Adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018.

¹⁶ Artículo 8. Acceso a la justicia en asuntos ambientales.

3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con:

[...]

e) medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba;

[...].

¹⁷ Alvarado Mosqueda Julio, *El Principio de Precaución y la Protección de la Naturaleza*, Colombia, Grupo Editorial Ibáñez, 2015, pp. 53.

1.3.3. Principio de participación ciudadana. El décimo principio de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo señala que **"el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda"**. Se reconoce que toda persona **"deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones"**¹⁸.

Por su parte, las Naciones Unidas en el "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", desarrollaron de manera más específica el principio de participación ciudadana. En el artículo 4.6 establecieron que **"cada parte garantizará un entorno propicio para el trabajo de las personas asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente, proporcionándoles reconocimiento y protección"**¹⁹.

Asimismo, en el artículo 8.2 relativo al derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales se estableció la obligación para los estados parte de asegurar, en el marco de su legislación, el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir en cuanto al fondo y el procedimiento: **(a)** cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental; **(b)** cualquier decisión, acción y omisión relacionada con la participación pública de procesos de toma de decisiones ambientales, y **(c)** cualquier otra

¹⁸ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992, Principio 10.

¹⁹ Artículo 4. Disposiciones generales.

[...]

6. Cada Parte garantizará un entorno propicio para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente, proporcionándoles reconocimiento y protección.

decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente.

En este sentido, el entorno propicio para la participación ciudadana en la protección del medio ambiente también se garantiza a través de formas de legitimación activa amplia. En efecto, este principio también exige reconocer que **"aun cuando el interés afectado no toque directamente al recurrente, los Estados habrán de garantizar el acceso a la tutela jurisdiccional a través de diversas fórmulas de legitimación activa amplia"**²⁰. Al respecto, el acuerdo mencionado en su artículo 8.3 reitera la obligación de los Estados de garantizar el acceso a la justicia en materia ambiental a través de **"una legitimación activa amplia"**²¹.

Esta Segunda Sala 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.

Una vez precisado el marco teórico y legal del derecho humano al medio ambiente, se profundizará en el avance de la línea jurisprudencial que ha ido construyendo esta Segunda Sala en el tema de interés legítimo en relación con el derecho al medio ambiente.

²⁰ Andaluz Westreicher Carlos, *Manual de Derecho Ambiental*, Perú, Editorial Iustitia, 2016, pp. 643.

²¹ Artículo 8. Acceso a la justicia en asuntos ambientales.

[...]

3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con:

c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional;

[...].

1.4. Interés legítimo en materia ambiental. Como ya se dijo, ésta no es la primera vez que la Segunda Sala se pronuncia en cuanto al tema de interés legítimo en materia ambiental, no obstante, en esta ocasión se continuará con el desarrollo de la idea de que para acreditar tener interés legítimo el particular debe contar con “un interés cualificado que se distinga del que tiene el resto de la población”. Dicho en otras palabras, se analizará con mayor detalle qué significa que un particular se encuentra en una especial situación frente al ordenamiento para luego poder responder a la pregunta sobre ¿Quién puede reclamar una violación al derecho humano al medio ambiente en el juicio de amparo?.

Hasta aquí, esta Segunda Sala ha sostenido que el derecho a un medio ambiente sano en su vertiente colectiva constituye un bien público cuyo disfrute o daño no sólo afecta a una persona, sino que importa a todas las personas en general, por lo cual su defensa y titularidad es de carácter difuso. No obstante, entender a los derechos humanos independientes del sistema de administración de justicia nos llevaría a afirmar que tratándose de este derecho humano *cualquier* persona puede reclamar su afectación como bien común, lo cual traería consigo: **(I)** el desconocimiento de las bases establecidas por la propia Constitución para la protección de los derechos fundamentales, y **(II)** la posibilidad de sobrecargar el sistema judicial mexicano.

Por lo anterior, esta Sala del Tribunal Constitucional considera que la solución de la tensión entre la protección del medio ambiente sano como derecho con una especial conformación y la eficacia de los medios de protección, debe alcanzarse con la construcción de un *equilibrio* entre ambos extremos, siempre procurando que con ello no se sobrecargue el sistema de administración de justicia, pues descuidar

dicha cuestión resultaría en una indebida protección a todo el sistema de protección de derechos fundamentales.

Bajo esta directriz, la Segunda Sala avanzará en la delimitación del concepto de interés legítimo para la defensa del medio ambiente como derecho humano a la luz de los artículos 4, en relación con el diverso 1 constitucionales.

Enfáticamente, se insiste en que el reconocimiento del interés legítimo no implica la generación de una protección al interés común o simple, en tanto no busca tutelar un interés genérico de la sociedad, sino garantizar el acceso a la justicia ante afectaciones **jurídicamente relevantes y protegidas**. Por ello, se dice que quien alega tener interés legítimo se encuentra 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.

Por lo anterior, esta Segunda Sala del Tribunal Constitucional 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. Aunque existe un amplio debate sobre lo que debe entenderse por dicho concepto, para efectos de la presente sentencia esta Sala se limitará a definir lo que debe entenderse por servicio ambiental desde la óptica meramente de conservación.

Ahora bien, previo a desarrollar dicho concepto, es necesario comprender cómo se desarrolla la relación del ser humano con el entorno natural que lo rodea, lo cual en definitiva es una labor por demás compleja. Una primera aproximación a dicho cuestionamiento indica que es esencial advertir que el ser humano se encuentra inmerso en un conjunto de ecosistemas conformados por elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural así como de otros causados por el propio ser humano, que en forma individual o asociada conforman el medio en el que se desarrolla la vida; siendo todos estos factores en su conjunto los que aseguran: **(I)** la salud individual y colectiva de las personas, **(II)** la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos²².

La Primera Sala de este Tribunal Constitucional ha afirmado que un ecosistema, entendido en términos generales, es **"un sistema de elementos vivos y no vivos que conforman una unidad funcional, [la cual] brinda al ser humano diversos tipos de *servicios ambientales*".** Por su parte, la doctrina especializada en el tema entiende por servicios ambientales aquellos beneficios que obtiene el hombre de los diversos ecosistemas.

En el mismo sentido, el artículo 3, fracción XXXVI, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece qué se entiende por servicios ambientales, 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 humano²³.

²² Artículo 2.3 de la Ley General del Ambiente (LGA) Ley No. 28611, Perú en Andaluz, *op .cit.*, p. 34.

²³ Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:
[...]

Así, el hombre, **convive y forma parte de los ecosistemas** que la propia naturaleza conforma, de modo que de ellos **obtiene múltiples beneficios**, sea porque le provee de bienes y condiciones necesarias para el desarrollo de su vida o bien, porque impiden eventos que la ponen en riesgo o disminuyen su calidad de vida²⁴.

A manera de ejemplo, podemos enunciar algunos de los *servicios ambientales* que prestan determinados ecosistemas:

- **Agroecosistemas.** Mantienen algunas funciones de la cuenca (filtración, control de flujo, protección parcial de los suelos); proporcionan hábitat para aves, polinizadores y organismos del suelo importantes para la agricultura; desarrollan la materia orgánica del suelo; fijan carbono; y proporcionan empleo.
- **Costeros/marinos.** Moderan los impactos de las tormentas; proporcionan hábitats para la fauna silvestre; mantienen la biodiversidad; diluyen y tratan desperdicios, proporcionan puertos y rutas de transporte; hábitats y empleo para los humanos; y aportan disfrute estético y oportunidades de entretenimiento.
- **Bosques.** Eliminan contaminantes atmosféricos; emiten oxígeno; permiten el ciclo de nutrientes; mantienen una serie de funciones de la cuenca (filtración, purificación, control de flujo, estabilización del suelo); mantienen la biodiversidad; fijan el carbono de la atmósfera; moderan las rigurosidades e impactos climáticos; genera suelo; proporcionan empleo; suministran hábitats para los humanos y para la fauna silvestre; y aportan disfrute estético y oportunidades de entretenimiento.

XXXVI. Servicios ambientales: los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas, necesarios para la supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para que proporcionen beneficios al ser humano.

²⁴ Andaluz, *op. cit.* p. 34.

- ✦ **Agua dulce.** Amortiguan el flujo del agua (controlan tiempo de entrada y volumen); diluyen y transportan desperdicios; permiten el ciclo de nutrientes; mantienen la biodiversidad; proporcionan hábitats acuáticos, vía transporte y empleo, aportan belleza estética y oportunidades de entretenimiento.

- ✦ **Pastizales/praderas.** Mantienen una serie de funciones de la cuenca (filtración, purificación, control de flujo, estabilización del suelo); permiten el ciclo de nutrientes; eliminan contaminantes atmosféricos; emiten oxígeno; mantienen la biodiversidad; generan suelo, fijan carbono de la atmósfera; suministran hábitats para los humanos y para la fauna silvestre; proporcionan empleos; y aportan disfrute estético y oportunidades de entretenimiento²⁵.

Ahora, una pregunta obligada en materia de derecho ambiental que tiene relación directa con el tema del *interés legítimo* es ¿Quiénes se benefician de los servicios ambientales?.

Los beneficios de los servicios ambientales pueden caracterizarse como aquellos de carácter local, regional, nacional e inclusive mundial. Así, las funciones de control biológico de plagas o la polinización de plantaciones por animales silvestres son servicios que benefician a nivel local, el flujo constante de agua de calidad beneficia a nivel regional (irrigaciones y poblados ubicados sobre aguas dulces), y por último, la contribución de los bosques a la regulación del sistema climático mundial y la captura de carbono benefician a nivel mundial.

Lo anterior, no implica que dado que hay ciertos ecosistemas que prestan servicios ambientales que benefician mundialmente, entonces

²⁵ Recursos mundiales, 2002, La Guía Global del Planeta. PNUD, PNUMA, Banco Mundial, Instituto de Recursos Mundiales, BID, Washington, D.C., 2002, p.9, en Andalus *op. cit.* p. 51.

cualquier persona pueda acudir al juicio de amparo a reclamar la protección del medio ambiente, pues ello inevitablemente traería como consecuencia la sobrecarga del sistema judicial. Sin embargo, tampoco quiere decir que quien acude al juicio de protección de derechos por afectación al medio ambiente deba probar con evidencia científica la alteración de un servicio ambiental respecto del cual dicha persona es beneficiaria, pues adoptar esa postura traería como consecuencia contradecir el artículo 8.3 inciso e) del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, en América Latina y el Caribe, que como ya se dijo **"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"**.

Ello es así, pues 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.

Además, la afectación al medio ambiente como resultado de la alteración del equilibrio de un ecosistema no necesariamente se manifiesta de manera inmediata y perceptible, lo que fortalece la idea de que la existencia de evidencia física o material no puede ser una condición necesaria para demostrar la alteración o daño a un *servicio ambiental*. Consecuentemente, la exigencia de evidencia irrefutable sobre la alteración de un *servicio ambiental*, constituye una medida de desprotección del medio ambiente derivada del **desconocimiento del funcionamiento de los ecosistemas**, siendo que en la mayoría de las ocasiones cuando las alteraciones al ambiente que afectan negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos son perceptibles para el ser humano es porque el

desequilibrio ambiental ya es **irreparable e irreversible.**

Consecuentemente, esta Segunda Sala, en línea con lo que ha sostenido la Primera Sala, considera que 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*, lo cual quiere decir que, la ausencia de pruebas científicas que reflejen puntualmente los **“beneficios que determinado ecosistema otorga a la persona o comunidad”** no puede ser motivo para considerar que determinado ecosistema no presta un servicio ambiental, o bien, que el beneficio que confiere el ecosistema no repercute a una determinada persona o comunidad.

Esta Suprema Corte destaca que el principio de precaución nos obliga a buscar, en cada caso, las herramientas o 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*.

Es importante hacer notar, 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.

En esos términos, si bien el *área de influencia* constituye un concepto esencialmente geográfico, esto no implica que el interés legítimo en materia ambiental este limitado a un criterio de vecindad inmediata, es decir, que sólo puede acudir -en defensa del ecosistema-

aquella persona que vive a un lado del mismo. Todo lo contrario, la delimitación de este espacio geográfico es amplia, pues esencialmente se determina por los beneficios que prestan los ecosistemas y las zonas en donde impactan sus servicios ambientales.

A juicio de esta Sala de la Suprema Corte, el *área de influencia* o también conocida como “entorno adyacente” es una herramienta conceptual que ayuda a los operadores jurídicos a definir la legitimación activa en el juicio de amparo ambiental, la cual resulta fundamental para conciliar la tensión previamente apuntada entre la efectiva protección de un derecho con especial conformación como el medio ambiente sano y la eficacia de los medios de protección, 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.**

No pasa inadvertido para esta Sala que la definición del *área de influencia* de cada ecosistema es un problema que deberá resolverse caso por caso pues dependerá del tipo de ecosistema y de los servicios ambientales que presta.

Expuesto lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte se propone construir una metodología basada en preguntas que sirva como una herramienta para que los operadores jurídicos resuelvan en cada caso si una persona física se encuentra en una especial situación frente al ordenamiento, o mejor dicho, si 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?

1.5. Interés legítimo en el caso concreto. En aplicación de la metodología propuesta por esta Sala de la Suprema Corte se procede a determinar si en el caso concreto los quejosos contaban con interés legítimo para promover el juicio de amparo que el juez de distrito del conocimiento sobreseyó.

¿Cuál es el tipo de ecosistema que se pretende proteger?

De la demanda inicial se advierte que los quejosos alegaron que la autoridad responsable tuvo por presentada la EvIS por la parte tercero interesada sin identificar los posibles impactos relacionados con los cuerpos de agua (cenotes) pertenecientes al acuífero denominado “**Península de Yucatán**”, que según su dicho abarca una superficie de 124,409 kilómetros cuadrados.

Atendiendo a lo anterior, esta Sala determina que el ecosistema que los quejosos pretenden proteger es un **ecosistema costero**, pues de acuerdo con el artículo 3, fracción XIII Bis, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, estos ecosistemas se componen por distintos sistemas biológicos, entre los

que se encuentran los cenotes²⁶, los cuales se caracterizan porque se localizan en la zona costera pudiendo comprender porciones marinas, acuáticas y/o terrestres, que abarcan en el mar a partir de una profundidad de 200 metros, hasta 100 kilómetros tierra adentro o 50 metros de elevación.

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

Más específicamente, de los estudios técnicos de aguas nacionales subterráneas del acuífero Península de Yucatán, clave 3105, estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo, se advierte que la Península de Yucatán se caracteriza por la ausencia de ríos superficiales, ya que la elevada precipitación pluvial, aunada a la gran capacidad de filtración del terreno y la reducida pendiente topográfica, favorece a la recarga de agua subterránea en toda su superficie. Asimismo, al filtrarse toda el agua de lluvia provoca que las rocas calizas del subsuelo se disuelvan, provocando hundimientos que dejan al

²⁶ Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

[...]

XIII Bis. Ecosistemas costeros: Las playas, las dunas costeras, los acantilados, franjas intermareales; los humedales costeros tales como las lagunas interdunarias, las lagunas costeras, los esteros, las marismas, los pantanos, las Ciénegas, los manglares, los petenes, los oasis, los cenotes, los pastizales, los palmares y las selvas inundables; los arrecifes de coral; los ecosistemas formados por comunidades de macroalgas y de pastos marinos, fondos marinos o bentos y las costas rocosas. Estos se caracterizan porque se localizan en la zona costera pudiendo comprender porciones marinas, acuáticas y/o terrestres; que abarcan en el mar a partir de una profundidad de menos de 200 metros, hasta 100 km tierra adentro o 50 m de elevación.

descubierto depósitos subterráneos de agua conocidos como cenotes o dolinas²⁷.

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 para satisfacer las necesidades de las personas y otros seres vivos de la región²⁸. Además, las propiedades físicas de la roca caliza (porosidad, permeabilidad y solubilidad) que permiten la formación de los cenotes determinan la existencia de un acuífero no confinado, que prácticamente intercomunica todos los cuerpos de agua existentes en la zona²⁹.

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. El volumen de extracción total asciende a 1,313.3 millones de metros cúbicos anuales.

Del total de la extracción, 816.06 millones de metros cúbicos, que corresponde al 62.1%, se destinan al uso agrícola, 432.14 millones de metros cúbicos, que corresponde al 32.9% se destinan para el abastecimiento público urbano, 52.17 millones de metros cúbicos, que representa el 4% son destinados para uso industrial y 12.98 millones de metros cúbicos, es decir, el 1% se reservan para uso doméstico y de abrevadero³⁰.

²⁷ Información extraída del “ACUERDO por el que se dan a conocer los estudios técnicos de aguas nacionales subterráneas del acuífero Península de Yucatán, clave 3105, estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo.”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil trece.

²⁸ Proyecto de Saneamiento y Manejo Integral de Cenotes, p. 2.

²⁹ Roger M. Aspectos Biológicos de los Cenotes de Yucatán, p. 1.

³⁰ “ACUERDO por el que se dan a conocer los estudios técnicos de aguas nacionales subterráneas del acuífero Península de Yucatán, clave 3105, estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo.”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil trece.

¿Cuál es el área de influencia o entorno adyacente del acuífero “Península de Yucatán”?

En este apartado, se determinará el área de influencia de los servicios ambientales que presta el ecosistema costero que pretenden defender los quejosos, en específico los servicios ambientales que presta el acuífero denominado **“Península de Yucatán”**.

Según el Acuerdo por el que se dan a conocer los estudios técnicos de aguas nacionales subterráneas Península de Yucatán, clave 3105, estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil trece, el acuífero se localiza en la porción sureste del país, abarca 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, con excepción de la porción sur centro de la Península, que corresponde a los acuíferos Cerros y Valles del Estado de Quintana Roo y Xpujil del Estado de Campeche.

El acuífero Península de Yucatán abarca totalmente los 106 municipios del Estado de Yucatán. Asimismo, en el Acuerdo se menciona que **"la única fuente de abastecimiento de agua en la Península de Yucatán, para todos los usos, es el agua subterránea, por lo que todos los habitantes y las actividades económicas de la región dependen absolutamente del agua subterránea, para garantizar el abastecimiento de agua a la población y a las actividades productivas"**.

Con base en lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte concluye que el *área de influencia* del ecosistema costero acuífero denominado **“Península Yucatán”** que buscan defender los quejosos, 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.

¿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?

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 quejosos demostraron habitar en el municipio de Cansahcab, Yucatán³¹, entonces podemos aceptar como cierta la afirmación de los quejosos en el sentido de que se benefician de los servicios ambientales prestados por el ecosistema mencionado.

Con todo lo anterior en mente, esta Segunda Sala de la Suprema Corte califica de **fundado** el agravio de los recurrentes en el sentido de que cuentan con *interés legítimo* para promover el juicio de amparo indirecto en contra de la emisión del dictamen técnico de la EvIS y del oficio **100.-DEIS.006/16** que tuvo por cumplida la presentación de la EvIS por parte de la empresa *********, por lo que se **revoca** el **sobreseimiento** decretado por el Juez de Distrito.

1.6. Causa de improcedencia hecha valer por el Presidente de la República, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. En sus informes justificados, el Ejecutivo Federal, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores adujeron, respectivamente, que es improcedente el juicio de amparo por lo que hace al reclamo del precepto 120 de la Ley de la Industria Eléctrica, *ya que dicha disposición legal fue emitida en acato a todas y cada una de las formalidades que se exigen para su discusión, aprobación y expedición,*

³¹ Ver fojas 33 a 35 del cuaderno de amparo indirecto *********.

promulgación y publicación.

A juicio de esta Sala, debe **desestimarse** tal causa de improcedencia, pues por una parte, las autoridades soslayan que **la parte quejosa no combate el proceso legislativo ni aduce vicios a éste, sino que cuestiona la regularidad constitucional de su contenido normativo**, y por otra, porque el hecho de que la norma reclamada afecte o no derechos humanos, como lo es el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada, **es una cuestión que atañe al fondo del asunto**; misma que, lógicamente, no puede ser motivo de análisis al momento de analizarse la procedencia del presente juicio.

Así lo establece la Jurisprudencia P./J. 135/2001, intitulada: **"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE"**.

Finalmente, debe señalarse que esta Sala advierte que la procedencia del presente juicio de amparo, por lo que respecta al reclamo de dicha norma general, en su carácter de heteroaplicativa, se encuentra colmada en la especie, pues:

- I. Dicha disposición **sirvió de base para fundamentar el oficio reclamado** -de hecho, todo el Tercer considerando se ocupa de examinar y aplicar el precepto 120 de la Ley de la Industria Eléctrica, en el cual se precisa la obligación de presentar una evaluación de impacto social, así como los contenidos que debe contener ésta, como lo es, la identificación de los pueblos indígenas potencialmente afectados-; y
- II. Esa aplicación normativa **genera una afectación en los quejosos, en tanto personas indígenas**, pues la forma en que se delimite la obligación del Estado de identificar o caracterizar

a los pueblos indígenas que se encuentran en el área de influencia de un proyecto en materia eléctrica, **trasciende al goce de su derecho a la consulta previa, libre e informada**, ya que *sólo serían consultadas aquellas comunidades o pueblos indígenas del área de influencia del proyecto que se hayan identificado como tales.*

Una vez agotado el análisis de las causas de improcedencia no estudiadas en el fallo recurrido y, al no advertirse de oficio que se actualice alguna en la especie, lo procedente es examinar los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo.

2. Análisis de los conceptos de violación. Agotado el análisis de las cuestiones de procedibilidad, esta Sala se avocará al análisis de los conceptos de violación planteados por la parte quejosa, en los cuales aduce, sustancialmente la: **(I)** inconstitucionalidad del artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica; y la **(II)** indebida caracterización de los impactos sociales, ambientales y culturales.

2.1. Constitucionalidad del artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica. En su primer concepto de violación, la parte quejosa aduce que el precepto citado al rubro es inconstitucional, ya que *confiere a terceros la obligación del Estado de identificar y caracterizar a los pueblos y comunidades indígenas de acciones y proyectos que puedan mermar sus derechos, a pesar de que no tengan el conocimiento de cómo deben realizar tal caracterización, con lo cual se deja en estado de indefensión a tales comunidades indígenas y, por ende, sin derecho a ser consultadas respecto a los proyectos eléctricos que las afecten, como resultado de esa inadecuada identificación.*

A juicio de esta Segunda Sala, el precepto reclamado **no resulta**

inconstitucional, pues contrario a lo que aduce la parte quejosa, de una interpretación armónica de la Ley de la Industria Eléctrica y su reglamento se advierte que, si bien los interesados en realizar un proyecto en materia eléctrica deben realizar la referida caracterización, como uno de los requisitos que se exigen en la elaboración de la evaluación de impacto social, lo cierto es que, **en última instancia, es la propia autoridad la encargada de valorar, modificar o aprobar tal identificación de los pueblos indígenas.**

Es decir, el precepto reclamado no se traduce en una claudicación del deber que tiene el Estado de realizar tal caracterización, sino que, por el contrario, implica que **la autoridad debe realizar sus propias diligencias, estudios y demás indagaciones técnicas, a fin de acreditar, adecuadamente, cuáles son las comunidades y pueblos indígenas que podrían ser afectados por el proyecto eléctrico respectivo y, con base en ello, determinar las personas y colectividades indígenas que deben ser consultadas previo a la autorización de tal proyecto.** Ello sin perjuicio de que, posterior a la emisión de la resolución correspondiente, la autoridad pueda seguir agregando información que le parezca relevante para dar cumplimiento a su deber de respetar los derechos de las comunidades indígenas.

A fin de demostrar las razones de ello, debe tenerse en cuenta que el precepto reclamado establece, en lo que interesa, que los interesados en obtener permisos o autorizaciones para desarrollar proyectos en la industria eléctrica deberán presentar, ante la Secretaría de Energía, una Evaluación de Impacto Social que **"deberá contener la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación correspondientes"**.

A su vez, es el artículo 87 del Reglamento de la Ley de la Industria

Eléctrica, establece que la Evaluación de Impacto Social a que se refiere el precepto 120 de la citada ley, deberá contener, entre otras cuestiones, **"la identificación de los pueblos y comunidades indígenas que se ubican en el área de influencia directa e indirecta del proyecto"**.

De donde se desprende que, en efecto, *en principio corresponde a los interesados la carga de identificar a los pueblos y comunidades indígenas que puedan ser afectados, directa o indirectamente, por el proyecto en materia eléctrica de que se trate.*

Empero, contrario a lo que estima la parte quejosa, esa identificación o caracterización **no se agota ni se lleva a cabo exclusivamente por los particulares, sino que es objeto de un análisis y valoración por parte de la propia Secretaría, a la cual se le impone un débito legal de *debida diligencia* respecto a la "validación" de la información que le es presentada en la evaluación de impacto social.**

Se dice lo anterior, ya que el propio artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica es expreso al establecer que, una vez presentada la Evaluación de Impacto Social -la cual, como se ha precisado, deberá contener entre otras cuestiones, la identificación de pueblos y comunidades indígenas-, la Secretaría de Energía **"emitirá el resolutive y recomendaciones que correspondan, en los términos que señalen los reglamentos de esta Ley"**.

Con relación a lo anterior, el precepto 87 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica precisa que la referida autoridad **"emitirá la resolución y las recomendaciones que correspondan a la Evaluación del Impacto Social en un plazo de noventa días naturales, contado a partir de la presentación de dicha evaluación"**. Esto es, la aludida secretaría **"emitirá un resolutive y**

recomendaciones que corresponda" respecto al contenido de la Evaluación de Impacto Social, como lo es, lo relativo a la identificación de comunidades indígenas que se ubiquen en el área de influencia del proyecto.

En esa inteligencia, para esta Segunda Sala, el débito legal de emitir una resolución respecto a la Evaluación de Impacto Social respectiva, y, en su caso, realizar las recomendaciones respectivas, **se traduce en que la propia autoridad estatal sea, en última instancia, la responsable 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.**

Debiéndose reiterar que, como será expuesto en el siguiente apartado de la presente ejecutoria, **la identificación de tales colectividades no se agota con la resolución que tiene por presentada la Evaluación de Impacto Social, sino que, por el contrario, posterior a ella**, las autoridades a cargo de llevar a cabo la consulta y de autorizar el proyecto, no sólo tienen la posibilidad, **sino el deber de asegurarse que se encuentren plenamente identificados los pueblos y 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 tal proyecto en sus comunidades, forma de vida, medio ambiente o en su salud.**

En esa tesitura, contrario a lo aducido por la parte quejosa, el precepto reclamado en forma alguna puede ser interpretado en el sentido de que *queda al arbitrio de terceros la caracterización o identificación de los pueblos y comunidades indígenas* que puedan ser

afectados por el desarrollo de un proyecto en materia eléctrica, **pues como se ha razonado, la identificación de tales colectividades se encuentra siempre sujeta a revisión y valoración técnica por parte de la autoridad, por lo que ésta es la encargada de cerciorarse qué pueblos y comunidades indígenas, efectivamente, se encuentran en las áreas de influencia del proyecto,** y con base en ello, determinar a quienes debe consultarse.

Finalmente, esta Sala considera oportuno señalar que, el hecho de que corresponda en “primera instancia” a los particulares llevar a cabo esa labor de identificación, resulta coherente con el procedimiento legal que debe desahogarse en forma previa al otorgamiento de autorizaciones o permisos para que se realice un determinado proyecto en la materia eléctrica, pues lógicamente, *son los interesados quienes deben aportar a la autoridad la información mínima o básica respecto a tales proyectos, a fin de que la autoridad se encuentre en aptitud de justipreciar, con base en sus facultades legales, si procede o no autorizar los mismos.*

En ese sentido, a juicio de esta Segunda Sala, esa labor o carga impuesta a los interesados, en el sentido de identificar a los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran en el área de influencia del proyecto, **en forma alguna debe entenderse como una renuencia o claudicación, por parte de la autoridad, de tomar las medidas necesarias para proteger a los gobernados que puedan ser afectados con tales proyectos;** por el contrario; los datos precisados en la Evaluación de Impacto Social, **se erigen como un “punto de partida” o cúmulo de información esencial, para que la autoridad, por una parte, pueda emprender la valoración respectiva sobre la viabilidad de autorizar un determinado proyecto en la materia y,**

por otra, determine la necesidad de desplegar sus deberes de proteger y respetar los derechos de las comunidades indígenas que pudiesen ser afectadas -a través del proceso consultivo-.

De donde se desprende que, al momento de emitir la resolución correspondiente a la Evaluación de Impacto Social, la Secretaría de Energía, a fin de establecer, entre otras consideraciones, *si la identificación de las comunidades y pueblos indígenas que se precisa en tal documento se comporta con la realidad*. En suma, contrario a lo que plantea la parte quejosa, la labor de identificar adecuadamente a tales comunidades **no se deja simplemente en manos de los particulares**, ya que, conforme al artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica, así como a los diversos 87 y 88 de su Reglamento.

Y es el hecho que esa valoración, la conmina necesaria y lógicamente, *a la realización de un análisis técnico-jurídico propio para contrastar la información que le es presentada por el particular y*, con base en ello, determinar cuáles son las comunidades y pueblos indígenas.

Máxime que la referida interpretación de la norma reclamada, en el sentido de que la autoridad cuenta con un débito de debida diligencia en la identificación de tales comunidades, se comporta con los débitos que debe realizar el 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 [como lo es el derecho a la consulta previa, libre e informada], en especial respecto del goce de sus derechos de propiedad, a fin de garantizar su supervivencia física y cultural"**³².

Al respecto, debe tenerse que el débito estatal de garantizar la

³² Corte IDH. Caso del "Pueblo Saramaka vs. Surinam". Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Párr. 85.

“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"**³³, 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 se[a]n respetadas, garantizadas y protegidas"**³⁴.

Atento a lo hasta aquí razonado, esta Segunda Sala concluye que el artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica, así entendido, **no resulta contrario al parámetro de regularidad constitucional**; de ahí que resulte **infundado** el concepto de violación planteado.

2.2. Indebida identificación de los impactos sociales. Una vez precisado lo anterior, esta Sala se avoca al análisis del planteamiento de la parte quejosa en el cual aduce que el hecho de que las autoridades responsables hayan autorizado un proyecto que no identificó los posibles impactos relacionados con los cuerpos de agua del acuífero “Península de Yucatán ”, *transgrede su derecho a contar con un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar*, así como la correlativa obligación de todas las autoridades de garantizar el respeto del mismo, el cual se encuentra contemplado en el artículo 4º de la Constitución.

Para estar en posibilidad de calificar los argumentos hechos valer por los quejosos, es necesario recordar rápidamente el contenido del derecho en cuestión. Esta Segunda Sala ha sostenido que el bien jurídico protegido por ese derecho humano al medio ambiente es

³³ Corte IDH. Caso del “Pueblo Saramaka vs. Surinam”. Sentencia de 12 de agosto de 2008 (interpretación de la sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). Párr. 37.

³⁴ Ídem.

precisamente la naturaleza, entendida como el entorno en el que se desenvuelve la persona, caracterizada por el conjunto de ecosistemas y recursos naturales que permiten el desarrollo de los individuos.

Se ha dicho también que, los principios de *precaución* y *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. Así, atendiendo al principio de precaución en materia ambiental debe procurarse una solución ex ante -evitando el daño- en lugar de optar por el remedio como la solución ex post -indemnizando-. Esto 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.

Además, recordamos que un concepto clave en la materia ambiental y muy particularmente del principio de precaución es el “riesgo ambiental”. Esto hace necesario que *previo* al desarrollo de cualquier proyecto, la autoridad competente determine si existen riesgos para el medio ambiente.

En esos términos, **una evaluación de riesgos ambientales es una condición *necesaria* para la implementación de cualquier proyecto con impacto ambiental y, consecuentemente, su ausencia constituye en sí misma una vulneración a este principio y, por tanto, al derecho humano a gozar de un medio ambiente sano.**

En los términos apuntados, esta Sala declara **fundado** el argumento hecho valer por los quejosos, pues a pesar de que la Secretaría de Energía en el dictamen técnico y el oficio impugnados no

autorizó llevar a cabo ningún proyecto de energía eólica, lo cierto es que atendiendo al principio de *precaución* ello no debe entenderse como un impedimento para estimar violado el derecho fundamental al medio ambiente.

Lo anterior es así, toda vez que el principio de *precaución* que rige la materia ambiental opera ante la incertidumbre del riesgo al medio ambiente y, por tanto, demanda una actuación estatal positiva por parte de las autoridades ante la ausencia de información. Por ello, en materia ambiental no es requisito necesario para estimar transgredido el derecho aludido que efectivamente ya se haya causado un daño visible y comprobable a la naturaleza sino que la afectación al principio y derecho aludidos puede ser producto de que la autoridad no se haya allegado de la información suficiente -ya sea que provenga del particular interesado o que la recabe de oficio- que le permita llevar a cabo acciones necesarias para, en su caso, determinar si el proyecto es viable o prever medidas adecuadas de mitigación.

En los mismos términos, del Título Cuarto “Disposiciones aplicables a los Integrantes de la Industria Eléctrica” en su Capítulo II “**Del Impacto Social y Desarrollo Sustentable**” de la Ley de la Industria Eléctrica se advierte que los proyectos de infraestructura de los sectores público y privado en la industria 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.

Por lo anterior, esta Segunda Sala concluye que cuando el artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica señala **que los interesados en obtener permisos o autorizaciones para desarrollar proyectos en la industria deberán presentar a la Secretaría la Evaluación de Impacto Social, que deberá contener la**

identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales, ello sin duda debe incluir los impactos que en materia de medio ambiente tendrán los proyectos.

Sirve de apoyo a la interpretación anterior lo establecido en el "Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético", el cual si bien no es obligatorio al presente caso toda vez que los actos aquí impugnados fueron emitidos con anterioridad a que dicho acuerdo entrara en vigor³⁵, puede ser utilizado por esta Sala de la Suprema Corte como apoyo para dotar de contenido a las reglas establecidas en la Ley de la Industria Eléctrica y su Reglamento.

En ese sentido, el artículo 24, fracción II del acuerdo mencionado establece que además de lo dispuesto en el artículo 23³⁶, en el caso de las actividades o proyectos que utilicen formatos de evaluación (C) y (D)³⁷ para la identificación de impactos sociales, el promovente deberá

³⁵ TRANSITORIOS.

[...]

SEGUNDO. Las Evaluaciones de Impacto Social que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente Acuerdo, se atenderán hasta su conclusión conforme a las disposiciones vigentes al momento de su presentación.

³⁶ Artículo 23. La identificación de los Impactos Sociales deberá realizarse considerando:

- I. Las características técnicas de las actividades realizadas en cada una de las Etapas del Proyecto;
- II. La literatura especializada sobre impactos sociales asociados a proyectos de infraestructura;
- III. La delimitación del Área de Influencia del Proyecto;
- IV. La caracterización de las Comunidades que se ubican en el Área de Influencia del Proyecto;
- V. Los cambios y consecuencias, positivas y negativas, que podría generar el desarrollo del Proyecto en las Comunidades que se ubican en el Área Núcleo y en el Área de Influencia Directa, y que podrían experimentarse de forma perceptual o física, y
- VI. La forma en que el Proyecto puede cambiar o tener consecuencias, físicas o percibidas, en la forma de vida de las mujeres y hombres integrantes de una Comunidad, su cultura, su cohesión, estabilidad, temores y aspiraciones, servicios e instalaciones, sus sistemas de toma de decisiones, su entorno físico, su salud, su bienestar y sus derechos.

³⁷ Artículo 10. La Evaluación deberá presentarse conforme a los formatos anexos, mismos que se detallan a continuación.

[...]

III. Formato de Evaluación de Impacto Social (C).

- a. Exploración superficial marítima;
- b. Exploración superficial sísmica terrestre invasiva o que implique infraestructura;
- c. Servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica;
- d. Almacenamiento de Gas Natural y Petrolíferos;

incluir un apartado específico donde se describa la forma en que los **cambios o riesgos ambientales** asociados al proyecto podrán impactar o interactuar con la forma de vida de las mujeres y hombres integrantes de las comunidades ubicadas en el área de influencia del proyecto.

En este caso, del dictamen técnico emitido por la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial se advierte que el “Proyecto Eólico Cansahcab” consistirá en la instalación de 125 aerogeneradores de aproximadamente 2MW cada uno, para generar un total de 250MW por lo que era necesario que la empresa interesada incluyera en su Evaluación de Impacto Social, los cambios o riesgos ambientales asociados al proyecto, específicamente los relacionados con los cuerpos de agua del acuífero “Península de Yucatán”, lo cual no hizo. No obstante, la autoridad mencionada en la sección 2 de su dictamen titulado “Elementos de valoración para el resolutivo” en el punto 11 correctamente resaltó que “el promovente no identificó

-
- e. Licuefacción y regasificación de Gas Natural;
 - f. Transporte por ducto de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos con longitud mayor a 10 km y menor a 100 km;
 - g. Generación de energía eléctrica mediante radiación solar con capacidad mayor a 10 MW y menor a 200 MW;
 - h. Generación de energía eléctrica mediante central hidráulica con capacidad menor a 80 MW;
 - i. Generación de energía eléctrica mediante central eólica con capacidad mayor a 10 MW y menor a 100 MW;
 - j. Generación de energía eléctrica mediante central de cogeneración y térmica con capacidad mayor a 10 MW y menor a 300 MW;
 - k. Generación de energía eléctrica que se ubique dentro de instalaciones industriales, productivas, comerciales y/o de servicios en operación, cuya capacidad sea igual o mayor a 250 MW;
 - l. Otras actividades de generación de energía eléctrica mediante energías limpias con capacidad mayor 10 MW y menor a 200 MW.
- IV. Formato de Evaluación de Impacto Social (D).
- a. Tratamiento y refinación de petróleo;
 - b. Transporte por ducto de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos con longitud igual o mayor a 100 km;
 - c. Exploración y extracción de hidrocarburos en área contractual o área de asignación;
 - d. Generación de energía eléctrica mediante radiación solar con capacidad igual o mayor a 200 MW;
 - e. Generación de energía eléctrica mediante central hidráulica con capacidad igual o mayor a 80 MW;
 - f. Generación de energía eléctrica mediante central eólica con capacidad igual o mayor a 100 MW;
 - g. Generación de energía eléctrica mediante central de cogeneración y térmica con capacidad igual o mayor a 300 MW;
 - h. Otras actividades de generación de energía eléctrica mediante energías limpias con capacidad igual o mayor a 200 MW.

posibles impactos relacionados con los cuerpos de agua (cenotes) que ubicó dentro del área de influencia del Proyecto, esto con el objeto de prever las medidas de prevención y mitigación correspondientes”.

Así, por cuanto ve al acto reclamado consistente en la emisión del dictamen técnico de la Evaluación de Impacto Social del Proyecto denominado “Proyecto Eólico y Fotovoltaico Cansahcab”, esta Segunda Sala concluye que la autoridad responsable cumplió con las obligaciones derivadas del contenido del derecho a un medio ambiente sano, así como a los principios que los rigen, especialmente al de *precaución*.

No obstante lo anterior, no puede concluirse lo mismo respecto del acto consistente en la emisión del oficio **100.-DEIS.006/16**, toda vez que la autoridad responsable a sabiendas de que la empresa *********, no había identificado los cambios o riesgos ambientales relacionados con el acuífero “**Península de Yucatán**”, decidió aprobar la presentación de la Evaluación de Impacto Social del proyecto denominado *********, lo cual resulta violatorio de los principios de *precaución* e *in dubio pro natura* y, por tanto, del derecho humano a gozar de un medio ambiente sano.

Lo correcto habría sido que la autoridad responsable con fundamento en el último párrafo del artículo 87 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica³⁸, hubiera prevenido al interesado para que

³⁸ Artículo 87. La Evaluación de Impacto Social deberá presentarse en un documento de acuerdo con la guía y el formato que establezca la Secretaría. La responsabilidad respecto del contenido del documento corresponderá a los interesados para obtener permisos o autorizaciones.

La Evaluación de Impacto Social contendrá la identificación de los pueblos y comunidades indígenas que se ubican en el área de influencia directa e indirecta del proyecto. La Secretaría emitirá las disposiciones administrativas que contendrán la metodología para la definición del área de influencia directa e indirecta en los proyectos de desarrollo de la industria eléctrica.

La evaluación de Impacto Social contendrá la identificación, caracterización, predicción, y valoración de los impactos sociales positivos y negativos que podrían derivarse del proyecto. Deberán incluir las medidas de prevención y mitigación, así como los planes de gestión social, propuestos por los interesados en desarrollar el proyecto de la industria eléctrica.

subsana la omisión en la que incurrió.

Es importante precisar, que si bien la información presentada en la Evaluación de Impacto Social no es definitiva pues no constituye ningún tipo de autorización para llevar a cabo el proyecto, ello no es impedimento para conceder el amparo, toda vez que la especial configuración del derecho al medio ambiente y la particularidad de los principios *-precaución, in dubio pro natura y participación ciudadana-* 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, resultan **fundados** los argumentos de los quejosos en torno a la violación de su derecho a gozar de un medio ambiente sano, por lo que resulta oportuno que **se invalide el oficio 100.-DEIS.006/16** porque la autoridad administrativa *no exigió ni se aseguró de que hubiera información completa, que previera el riesgo ambiental, y con ello se pudiera llegar a determinaciones tendientes a la protección del medio ambiente.*

Ahora bien, a pesar de haberse decretado una violación por parte de la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial de la Secretaría de Energía al derecho humano del medio ambiente esta Sala de la Suprema Corte considera prudente analizar los conceptos de violación relacionados con derechos de comunidades y pueblos

La Secretaría emitirá la resolución y las recomendaciones que correspondan a la evaluación del impacto social en un plazo de noventa días naturales, contado a partir de la presentación de dicha evaluación.

La Secretaría emitirá un resolutivo y recomendaciones que corresponda en los términos que se hace referencia en el párrafo anterior.

En el supuesto de que la Evaluación de Impacto Social no satisfaga lo dispuesto en la guía a que se refiere este artículo, la Secretaría prevendrá al interesado para que en un plazo de veinte días hábiles, contado a partir del día siguiente al que reciba dicha prevención, subsane las omisiones. La prevención suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, hasta en tanto no se subsane las omisiones.

indígenas pues habrá que determinar si el beneficio hasta ahora alcanzado por los quejosos pudiera ser mayor en función de esos derechos.

Previo a analizar los demás conceptos de violación, cabe mencionar que dado que los quejosos se autoadscriben como indígenas, ello les da la oportunidad de hacer valer los derechos de comunidades indígenas, por lo que esta Sala procederá a estudiar las alegaciones que al respecto hicieron valer.

Los quejosos alegan posibles violaciones a los derechos de las comunidades y pueblos indígenas los cuales se verían afectados por la construcción del “Proyecto Eólico y Fotovoltaico Cansahcab”. Dada la estrecha relación que existe entre todos ellos, esta Segunda Sala abordará conjuntamente el estudio de todos en el mismo apartado.

En relación con este apartado, los quejosos argumentan en esencia que:

- La EvIS es un instrumento que sirve para garantizar los derechos humanos de las comunidades indígenas.
- Que la EvIS presentada y aprobada carece de una adecuada caracterización de las áreas de influencia del proyecto.
- No existen impactos debidamente medidos y mucho menos mitigados.
- Hay una incorrecta caracterización de las comunidades indígenas dentro del área de influencia del proyecto que se pretende realizar.
- Que la EvIS autoriza impactos que no han sido evaluados, medidos y que por lo tanto, no van a poder ser mitigados.
- Se aprobó la EvIS sin información sobre **(i)** riesgo de mortalidad por colisión con los aerogeneradores y con la línea eléctrica de

evacuación; (ii) mortalidad por atropello, y (iii) por el efecto barrera.

✦ Que no se contemplan la compensación y beneficios compartidos a que tienen derechos las comunidades indígenas.

Los quejosos aducen que estas cuestiones violan en sí mismo varios derechos de las comunidades y pueblos indígenas, particularmente el derecho a una consulta previa e informada. Por ello, en este apartado se analizará el derecho a la consulta a comunidades y pueblos indígenas y su posible afectación, pues con ello ésta Sala estará en posibilidad de responder al resto de las violaciones aducidas.

2.2.1. Marco teórico y legal del derecho a la consulta de comunidades y pueblos indígenas. El Pleno de esta Suprema Corte y cada una de sus Salas, por vía jurisprudencial han reconocido que el derecho a la consulta de comunidades y pueblos indígenas deriva de una interpretación del artículo 2 de la Constitución³⁹ y el artículo 6 y 7⁴⁰

³⁹ Artículo 2. 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.

[...]

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.

[...]

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.

[...]

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.

[...].

⁴⁰ Convenio 169 de la OIT.

Artículo 6

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

del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual 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. En cuanto al modo de llevar a cabo las consultas, el Pleno de la Suprema Corte estableció que las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional son las siguientes:

- ✦ **La consulta debe ser previa.** Antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no

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

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

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

Artículo 7

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

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

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

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

únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

- ✦ **Libre.** Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.
- ✦ **Informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.
- ✦ **Culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- ✦ **De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.”

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 que 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”⁴¹.

Justamente para garantizar que las comunidades verdaderamente puedan decidir sobre sus intereses y derechos en los proyectos tendentes al desarrollo del país, es que los Estados deben celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados “a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos”⁴². La Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo 32 se refiere a la obligación de consulta “particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo”, como en el caso que nos atañe. Asimismo, se refiere a que “[l]os Estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas”.

El Relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, en un estudio temático⁴³ mencionó que el objeto de las consultas a los pueblos indígenas es precisamente **“poner fin al modelo histórico de exclusión del proceso de adopción de decisiones con el objeto de que en el futuro las decisiones importantes no se impongan a los pueblos indígenas y que estos**

⁴¹ Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, artículo 7.

⁴² Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 32.

⁴³ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009.

puedan prosperar como comunidades distintas en las tierras en que, por su cultura, están arraigados".⁴⁴

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, se debe cuidar que **"las consultas sean negociaciones en procura de acuerdos mutuamente aceptables y se celebren antes de la adopción de las decisiones sobre las medidas propuestas"**, y no consultas con el carácter de mecanismos para proporcionar a los pueblos indígenas información sobre decisiones que ya se han adoptado o están en proceso de adoptarse, sin permitirles influir verdaderamente en el proceso de adopción de decisiones"⁴⁵. Deben ser procesos en donde ambas partes trabajen de buena fe para llegar a un consenso, en este sentido, ninguna de las partes tiene derecho a imponer de manera unilateral su voluntad⁴⁶. Para lograr esto, **"el procedimiento consultivo en sí debe ser resultado del consenso"**⁴⁷.

Finalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la interpretación de la sentencia para el **Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam** se refirió a la consulta a comunidades indígenas que verán afectados sus territorios por planes de desarrollo o inversión, y determinó que el Estado debe llevar a cabo dicha obligación **"desde el inicio de la actividad que se propone"**, de consultar activamente, **"de buena fe, y con el objetivo de llegar a un acuerdo"**, lo cual implica que se les **"brinde información al respecto en un formato entendible y públicamente**

⁴⁴ A/HRC/12/34, párrafo 41.

⁴⁵ A/HRC/12/34, párrafo 46.

⁴⁶ A/HRC/12/34, párrafo 49.

⁴⁷ A/HRC/12/34, párrafo 51.

accesible".⁴⁸

2.2.2. Procedimiento para la aprobación de un proyecto de Energía Eléctrica. Una vez fijado el contenido del derecho a la consulta y con el fin de determinar si, como lo alegan los quejosos, los actos impugnados conllevan una afectación al mismo, primero debemos aclarar cuál es el proceso para llevar a cabo un proyecto de energía eléctrica como el “Proyecto Eólico y Fotovoltaico Cansahcab”, y en qué momento de ese proceso podemos ubicar la EvIS y la consulta a las comunidades indígenas.

De los hechos del expediente se advierte que la empresa *********, que presentó ante la Secretaría de Energía la Evaluación de Impacto Social sobre el “Proyecto Eólico y Fotovoltaico Cansahcab” pretende ser, bajo las definiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, un “Generador”⁴⁹ de energía eléctrica, en la modalidad de energía limpia por proceder del viento⁵⁰.

La Ley de Energía Eléctrica establece en su artículo 17 que para generar energía eléctrica en el territorio nacional, es necesario contar con una autorización otorgada por la Comisión Reguladora de Energía

⁴⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párrafo 17.

⁴⁹ Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

XXIV. Generador: Titular de uno o varios permisos para generar electricidad en Centrales Eléctricas, o bien, titular de un contrato de Participante del Mercado que representa en el Mercado Eléctrico Mayorista a dichas centrales o, con la autorización de la CRE, a la Centrales Eléctricas ubicadas en el extranjero.

⁵⁰ Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

XXII. Energías Limpias: Aquellas fuentes de energía y procesos de generación de electricidad cuyas emisiones o residuos, cuando los haya, no rebasen los umbrales establecidos en las disposiciones reglamentarias que para tal efecto se expidan. Entre las Energías Limpias se consideran las siguientes:

a) El viento;

[...].

(CRE)⁵¹. Lo mismo establece el artículo 16 del Reglamento⁵² de la misma Ley, y además establece en su artículo 20⁵³ que “[l]os permisos y autorizaciones se otorgarán a todas aquellas personas que cumplan con los requisitos establecidos en este Reglamento y en las disposiciones administrativas de carácter general que al efecto expida la CRE”.

Adicionalmente, dicha legislación señala en su artículo 120 que los interesados en obtener permisos o autorizaciones para desarrollar proyectos en la industria eléctrica deben presentar a la Secretaría (SENER) “una Evaluación de Impacto Social que deberá contener la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación correspondientes”. Y que “[l]a Secretaría emitirá el resolutivo y recomendaciones que correspondan”.

Al respecto, el Capítulo I del Título Tercero del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica establece los requisitos y modos de presentación de la Evaluación de Impacto Social (Evis):

"Capítulo I

⁵¹ Artículo 17. Las Centrales Eléctricas con capacidad mayor o igual a 0.5 MW y las Centrales Eléctricas de cualquier tamaño representadas por un Generador en el Mercado Eléctrico Mayorista requieren permiso otorgado por la CRE para generar energía eléctrica en el territorio nacional. Se requiere autorización otorgada por la CRE para importar energía eléctrica proveniente de una Central Eléctrica ubicada en el extranjero y conectada exclusivamente al Sistema Eléctrico Nacional. Las Centrales Eléctricas de cualquier capacidad que sean destinadas exclusivamente al uso propio en emergencias o interrupciones en el Suministro Eléctrico no requieren permiso.

[...].

⁵² Artículo 16. Requieren de permiso otorgado por la CRE, las Centrales Eléctricas con capacidad igual o mayor a 0.5 MW, así como las representadas por un Generador en el Mercado Eléctrico Mayorista, con independencia de su capacidad, salvo las destinadas exclusivamente al uso propio en emergencias o interrupciones en el Suministro Eléctrico. Para efectos de lo anterior, se considerará la capacidad neta que una Central Eléctrica haga disponible al Sistema Eléctrico Nacional.

[...].

⁵³ Artículo 20. Los permisos de generación y Suministro Eléctrico y las autorizaciones de importación y exportación tendrán una vigencia de hasta treinta años. Los permisos y autorizaciones se otorgarán a todas aquellas personas que cumplan con los requisitos establecidos en este Reglamento y en las disposiciones administrativas de carácter general que al efecto expida la CRE.

De la Consulta y Evaluación de Impacto Social

Artículo 86. Los interesados en obtener permisos o autorizaciones para desarrollar proyectos en la industria eléctrica incluidos los relativos a la prestación del Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica deberán presentar a la Secretaría la Evaluación de Impacto Social a que se refiere el artículo 120 de la Ley, noventa días antes de su intención de iniciar las negociaciones con los propietarios o poseedores de los terrenos donde se pretenda ubicar el proyecto de que se trate. Se otorgarán los permisos para el desarrollo de proyectos de la industria eléctrica una vez que se presente la Evaluación de Impacto Social.

Artículo 87. La Evaluación de Impacto Social deberá presentarse en un documento de acuerdo con la guía y el formato que establezca la Secretaría. La responsabilidad respecto del contenido del documento corresponderá a los interesados para obtener permisos o autorizaciones.

La Evaluación de Impacto Social contendrá la identificación de los pueblos y comunidades indígenas que se ubican en el área de influencia directa e indirecta del proyecto. La Secretaría emitirá las disposiciones administrativas que contendrán la metodología para la definición del área de influencia directa e indirecta en los proyectos de desarrollo de la industria eléctrica.

La Evaluación de Impacto Social contendrá la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales positivos y negativos que podrían derivarse del proyecto. Deberán incluir las medidas de prevención y mitigación, así como los planes de gestión social, propuestos por los interesados en desarrollar el proyecto de la industria eléctrica.

La Secretaría emitirá la resolución y las recomendaciones que correspondan a la evaluación del impacto social en un plazo de noventa días naturales, contado a partir de la presentación de dicha evaluación.

La Secretaría emitirá un resolutivo y recomendaciones que corresponda en los términos que se hace referencia en el párrafo anterior.

En el supuesto de que la Evaluación de Impacto Social no satisfaga lo dispuesto en la guía a que se refiere este artículo, la Secretaría prevendrá al interesado para que en un plazo de veinte días hábiles, contado a partir del día siguiente al que reciba dicha prevención, subsane las omisiones. La prevención suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, hasta en tanto no se subsane las omisiones.

Artículo 88. Para efectos de la resolución y las recomendaciones que la Secretaría emitirá sobre la Evaluación de Impacto Social, ésta podrá apoyarse de terceros expertos y autoridades competentes en la

materia, sin que dicha solicitud de apoyo modifique, suspenda o amplíe el plazo previsto en el artículo anterior para emitir la resolución y recomendaciones correspondientes.

1. Finalmente, la Ley de la Industria Eléctrica prevé que la SENER debe llevar a cabo procesos de consulta a fin de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades indígenas:

Artículo 118. La Secretaría deberá informar a los interesados en la ejecución de proyectos de infraestructura en la industria eléctrica sobre la presencia de grupos sociales en situación de vulnerabilidad en las áreas en que se llevarán a cabo las actividades para la ejecución de los proyectos, con el fin de que se implementen las acciones necesarias para salvaguardar sus derechos.

Artículo 119. Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria eléctrica, la Secretaría deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan.

En dichos procedimientos de consulta podrán participar la CRE, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias y filiales, así como los particulares.

El Reglamento de la Ley en comento da mayor contenido a esta obligación de llevar a cabo consulta con comunidades indígenas:

Capítulo II

De la Consulta

Artículo 89. La Secretaría será la responsable de los procedimientos de consulta relativos a los proyectos de la industria eléctrica que se desarrollen en comunidades y pueblos indígenas, a que se refiere el artículo 119 de la Ley y emitirá las disposiciones administrativas correspondientes para los procedimientos de consulta conforme a las fases que establece el artículo 92 del presente Reglamento.

En el caso de proyectos desarrollados por las empresas productivas del Estado, éstas llevarán a cabo los procedimientos de consulta en términos de las disposiciones administrativas referidas en el párrafo anterior, contando con el visto bueno de la Secretaría.

Los procedimientos de consulta se llevarán a cabo libres de coacción, proporcionando información, vasta, veraz y culturalmente pertinente a los pueblos y comunidades indígenas asociados al proyecto.

Artículo 90. La Secretaría realizará la consulta a que se refiere el

artículo 119 de la Ley, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Lo anterior, sin perjuicio de que la Secretaría determine que otras dependencias o entidades federales, estatales y municipales, en el ámbito de su competencia y dada la naturaleza del proyecto a consultarse, deban participar

Artículo 91. La consulta a que se refiere el artículo 119 de la Ley se realizará a las comunidades y pueblos indígenas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados, con el fin de alcanzar un acuerdo u obtener el consentimiento libre e informado.

La consulta a que se refiere el artículo 119 de la Ley observará los principios rectores de buena fe, libertad, información, pertinencia cultural, transparencia, acomodo y razonabilidad. Asimismo, seguirá los estándares nacionales e internacionales en la materia.

Artículo 92. La consulta a que se refiere el artículo 119 de la Ley comprenderá, al menos, las siguientes fases generales:

I. Plan de Consulta: La planeación que lleve a cabo la Secretaría para la realización de la consulta, y el establecimiento de la coordinación con las dependencias y entidades señaladas en el artículo 90 de este Reglamento;

II. Acuerdos previos: Las definiciones que la Secretaría y las autoridades tradicionales o representativas de las comunidades y pueblos indígenas convienen sobre la forma en la que se llevará a cabo la consulta;

III. Informativa: La entrega de información suficiente y culturalmente pertinente a las comunidades y pueblos indígenas sobre el proyecto que se somete a consulta;

IV. Consultiva: El periodo de diálogo que ocurre al interior de la comunidad o pueblo indígena para la toma de decisiones sobre la aceptación del proyecto sometido a consulta;

V. Deliberativa: La construcción de acuerdos o la obtención del consentimiento libre e informado, según sea el caso, sobre el desarrollo del proyecto sometido a consulta, y

VI. Seguimiento de acuerdos: El monitoreo del cumplimiento de los acuerdos adoptados, utilizando el mecanismo que para tal efecto defina la comunidad o pueblo indígena consultado".

En síntesis, la Ley de la Industria Eléctrica y su Reglamento establecen tres requisitos para que una empresa como *********, pueda

generar energía eléctrica:

1. Que tenga autorización o permiso por parte del CRE;
2. Que tenga resolución positiva de la Secretaría sobre la Evaluación de Impacto Social presentada, y
3. Que haya llegado a un acuerdo o cuenta con el consentimiento de las comunidades indígenas afectadas, derivado del proceso de consulta respectivo.

Ahora bien, lo que **no resulta** claro es cómo se concatenan estos tres requisitos. De una simple lectura de la Ley no es posible apreciar una relación entre éstos, pues ninguna disposición hace referencia a que dependan uno de otro o a la temporalidad de los mismos. Además, ninguno de los artículos de la Ley⁵⁴ y de su Reglamento⁵⁵ que se

⁵⁴ Artículo 130. Los permisos previstos en esta Ley serán otorgados por la CRE. Para su otorgamiento los interesados deberán presentar la solicitud correspondiente, la acreditación del pago de derechos o aprovechamientos en los términos que establezcan las disposiciones legales de la materia, la información relativa a su objeto social, capacidad legal, técnica y financiera, y la descripción del proyecto en los términos que establezca la CRE mediante disposiciones de carácter general.

Los permisionarios deberán ser personas físicas o morales constituidas conforme a las leyes mexicanas.

⁵⁵ Artículo 21.- Las solicitudes de permisos y autorizaciones, así como sus modificaciones se presentarán ante la CRE de acuerdo con los formatos que ésta establezca y deberán contener, además de los requisitos establecidos en el artículo 130 de la Ley, los siguientes datos:

I. Nombre o denominación o razón social y domicilio fiscal del interesado;

II. Domicilio para oír y recibir notificaciones;

III. Nombre del representante legal, en su caso;

IV. Tipo de permiso o autorización que solicita;

V. Para los permisos de generación:

a) Ubicación de la Central Eléctrica;

b) Capacidad y generación anual estimada de la Central Eléctrica, y

c) Tipo de tecnología y, en su caso, el combustible primario;

VI. Para las autorizaciones de importación y exportación:

a) Modalidad de importación, en términos del segundo párrafo del artículo 19 de este Reglamento;

b) Cantidad estimada de potencia o energía a importar o exportar, y

c) Punto de interconexión en el cual pretende importar o exportar, y

VII. Para los permisos de Suministro Eléctrico:

a) Modalidad de suministro;

b) Demanda, usuarios y ventas de energía máximas estimadas, y

c) Zonas en que se ofrecerá el suministro.

Artículo 22. Con la solicitud de permiso o autorización a que se refiere el artículo anterior, se entregará como mínimo, la siguiente información:

I. La personalidad y existencia legal, en su caso, del interesado;

refieren a los requisitos para solicitar la autorización de la CRE y el procedimiento para que esta autoridad los otorgue, hace referencia a la EvIS o la consulta. En cuanto a dicha cuestión, únicamente se advierte alguna concatenación en el artículo 86 del Reglamento, el cual establece que “[s]e otorgarán los permisos para el desarrollo de

II. La personalidad y facultades del representante legal;

III. El objeto social del interesado, en caso de ser persona moral;

IV. La relativa a la capacidad técnica y financiera de los interesados, en los términos que establezca la CRE en las disposiciones administrativas de carácter general que al efecto expida;

V. El comprobante de pago de derechos o aprovechamientos, según sea el caso, y

VI. Tratándose de los permisos de generación, las fechas estimadas de inicio y terminación de las obras respectivas, incluyendo la fecha estimada de puesta en servicio considerando, en su caso, las etapas sucesivas, y el monto estimado del costo de las obras.

Artículo 23. El procedimiento de evaluación de la solicitud presentada ante la CRE y, en su caso, del otorgamiento del permiso o autorización y sus modificaciones se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

I. La admisión a trámite de la solicitud se determinará dentro de los quince días siguientes a la recepción de la misma. Transcurrido dicho plazo sin que medie notificación o requerimiento, la solicitud se tendrá por admitida. Si dentro del plazo se determina la omisión de algún requisito, se requerirá al promovente que subsane los faltantes dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación. En caso de que el solicitante no desahogue el requerimiento en el plazo referido se tendrá por no admitida la solicitud;

II. Una vez admitida la solicitud, la CRE llevará a cabo el análisis y evaluación de la misma, teniendo un plazo de sesenta días para resolver lo conducente. Las solicitudes recibidas se publicarán en la página electrónica de la CRE, observando lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

III. Durante los primeros veinte días hábiles del plazo referido en la fracción anterior, se podrá prevenir al interesado para que, dentro del plazo de treinta días hábiles contado a partir de que surta efectos la notificación, subsane cualquier omisión o deficiencia en la información presentada en su solicitud; transcurrido dicho plazo sin desahogar la prevención, se desechará la misma;

En el supuesto de que la prevención se haga en tiempo, el plazo para que la CRE resuelva el trámite se suspenderá y se reanudará a partir del día hábil inmediato siguiente a aquél en que el interesado desahogue la prevención;

IV. En cualquier momento del procedimiento de evaluación se podrá:

a) Requerir al interesado la información complementaria que se considere necesaria para resolver sobre el otorgamiento del permiso conforme al artículo 130 de la Ley;

b) Realizar investigaciones;

c) Recabar información de otras fuentes;

d) Efectuar consultas con autoridades federales, estatales, municipales, del Distrito Federal y de los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales;

e) Celebrar audiencias y,

f) Realizar, en general, cualquier acción que se considere necesaria para resolver sobre el otorgamiento del permiso o autorización;

V. La información presentada voluntariamente por el interesado, distinta a la señalada en las fracciones III y IV de este artículo, podrá ser considerada por la CRE al resolver sobre la solicitud, siempre y cuando dicha información se presente hasta veinte días antes de que concluya el plazo de la evaluación;

VI. Una vez efectuada la evaluación la CRE podrá otorgar o negar el permiso o autorización, y

VII. Cuando el permiso ampare actividades comprendidas en el artículo 118 de la Ley, si el interesado no acredita la presentación de la Evaluación de Impacto Social a que se refiere el artículo 120 de la Ley, antes de que concluya el plazo señalado en la fracción V del presente artículo, la CRE no otorgará el permiso o autorización correspondiente.

En caso de desechamiento de la solicitud o negativa del permiso o autorización, quedarán a salvo los derechos del interesado para presentar una nueva solicitud.

proyectos de la industria eléctrica una vez que se presente la Evaluación de Impacto Social”.

Ahora bien, esta Segunda Sala de la Suprema Corte considera esencial para la resolución del presente asunto esclarecer el orden o concatenación entre los requisitos que mencionamos en el párrafo 133, particularmente por cuanto se trata del derecho a la consulta de comunidades indígenas. Ello es así, ya que los quejosos argumentan que al aprobar la EvIS, la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial de la Secretaría de Energía está autorizando los impactos y que además se viola su derecho a la consulta por dicha autorización. Dicho en otras palabras, los quejosos le dan al oficio impugnado, esto es, a la aprobación de la EvIS, un carácter de decisión definitiva que autoriza la realización del proyecto y que además deja sin valor la consulta a las comunidades.

En este sentido, esta Sala del Tribunal Constitucional debe dilucidar los actos impugnados en este asunto, tienen un carácter definitivo o preliminar en función del derecho a la consulta y los demás derechos de las comunidades y pueblos indígenas.

2.2.3. El dictamen técnico y la aprobación de la Evaluación de Impacto Social tiene carácter preliminar. Como ya se mencionó, ni la Ley ni el Reglamento aportan a esta Sala de la Suprema Corte elementos suficientes para determinar la concatenación temporal de los tres requisitos que exige de quienes desean operar como generadores de energía⁵⁶. Ello dificulta pronunciarse sobre si los actos reclamados tienen un carácter preliminar o *definitivo* respecto de su contenido, es

⁵⁶1. Que tenga autorización o permiso por parte del CRE;

2. Que tenga resolución positiva de la Secretaría sobre la Evaluación de Impacto Social presentada, y

3. Que haya llegado a un acuerdo o cuenta con el consentimiento de las comunidades indígenas afectadas, derivado del proceso de consulta respectivo.

decir, si resultan definitivos la delimitación del área de influencia, la identificación y caracterización de los pueblos y comunidades indígenas, la compensación y beneficios compartidos y en general la “identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación”.

Por “*definitivo*” esta Sala 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, cuando esta Sala refiere al término “*preliminar*” quiere decir que la información contenida en la EvIS podría modificarse o corregirse en etapas posteriores.

En este sentido, para poder dilucidar el carácter *preliminar* o *definitivo* de los actos impugnados, primero es necesario interpretar como se concatenan lógicamente y temporalmente los tres requisitos mencionados.

Pues bien, como se ha venido sosteniendo en apartados anteriores, el derecho a la consulta de comunidades indígenas implica, entre otras cosas, que debe ser:

- **Previa**, en el sentido de que debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
- **Informada**, en cuanto a que se debe proveer a la comunidad de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta.
- **De buena fe**, en el entendido de que se debe asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea

tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados.

Además, debemos recordar que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas establece en su artículo 32 que “[l]os Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo”.

Por su parte, el Relator de Naciones Unidas ha sostenido que las consultas deben darse como negociaciones en procura de acuerdos mutuamente aceptables y que se celebren antes de la adopción de las decisiones, y no que se consulte como mecanismo para proporcionar a los pueblos indígenas información sobre decisiones que ya se han adoptado o están en proceso de adoptarse, **sin permitirles influir verdaderamente en el proceso de adopción de decisiones.**⁵⁷

Por lo anterior, esta Segunda Sala estima que la única interpretación compatible con el derecho a la consulta es que la Evaluación de Impacto Social y la consulta a comunidades indígenas, debe hacerse siempre de manera previa a la etapa de autorización de la CRE, que en su caso, tendría que tomar en cuenta estos dos requisitos en su decisión de aprobar el proyecto de generación de energía eléctrica.

⁵⁷ A/HRC/12/34, párrafo 46.

Sostener lo contrario, nos llevaría a respaldar que las consultas en el marco 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. Además, habría una “decisión administrativa” tomada en torno al proyecto (la autorización de la CRE) sin que se hubieren llevado a cabo las consultas para dicha determinación.

Si sostenemos que puede haber un orden distinto al que hemos determinado, las consultas perderían su razón de ser, puesto que: **(1)** podrían ser ignoradas, y **(2)** no tendrían verdadera influencia en la decisión que se adopte. Esto le quitaría cualquier sentido y contenido a la obligación de consultar a pueblos y comunidades indígenas.

En un sentido parecido, y dado el requisito de que la consulta a comunidades indígenas se lleve a cabo con información objetiva y completa, resulta lógico que la Evaluación de Impacto Social sea un requisito o se lleve a cabo de manera previa a la consulta con comunidades indígenas. Con ello, la autoridad puede asegurarse de que existe información suficiente para que se lleven a cabo las consultas respectivas.

Por lo anterior, esta Segunda Sala 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 Evaluación de Impacto Social por parte de la Secretaría de Energía a que hace referencia el artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica. En segundo lugar, una vez adquirida dicha aprobación y en caso de que se hayan identificado comunidades indígenas potencialmente afectadas, la Secretaría debe asegurarse que se lleve a cabo la consulta a comunidades indígenas que pueden

verse afectadas por el proyecto, obligación que deriva del artículo 2 constitucional, 6 y 7 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y que se prevé en el artículo 118 de la Ley. En dicho proceso también podrán participar la Comisión Reguladora de Energía, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias y filiales, así como los particulares, de conformidad con el artículo 119 de la Ley. Y finalmente, una vez que se haya llegado a un acuerdo o se haya dado el consenso por parte de las comunidades indígenas, de ser el caso, el particular interesado podrá proceder a solicitar el permiso o autorización por parte de la Comisión Reguladora de Energía, de conformidad con el artículo 17 de la Ley siguiendo los requisitos y procesos que se establecen en la Ley y su Reglamento.

Derivado de la conclusión anterior y tomando en cuenta el estándar constitucional e internacional en materia de consulta a comunidades indígenas, esta Segunda Sala considera que tanto el dictamen técnico como la emisión del oficio **100.-DEIS.006/16** por parte de la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial de la Secretaría de Energía tienen el carácter de *preliminar*, y por lo tanto, no pueden afectar **todavía** los derechos de las comunidades y pueblos indígenas que aducen los quejosos.

En efecto, el derecho a la consulta tiene que ser significativo en el sentido de que no puede ser una simple "*consulta informativa*" sino una negociación real en donde se intercambie información y sobre todo, en donde se escuche a las comunidades indígenas afectadas en cuanto a sus preocupaciones y el impacto que el proyecto generará en sus derechos. Por lo tanto, **es forzoso concluir que la aprobación de la**

EvIS por parte de la Secretaría es “preliminar”, pues toda la información contenida en la misma, puede ser corregida o modificada durante el proceso de consulta con las comunidades.

En este mismo sentido se pronunció la Secretaría de Energía en su informe justificado, en donde explicó que:

"[E]n el ejercicio de la participación de las comunidades indígenas durante el proceso de consulta, **es posible que éstas identifiquen otros impactos sociales o bien se propongan otras medidas de mitigación que estimen necesarias para garantizar la especial relación que éstas tienen con sus territorios**, dichos elementos son considerados en caso de alcanzar acuerdos y obtener beneficios, mismos que forman parte del instrumento jurídico convenido con la comunidad en el que, en su caso, se otorga el consentimiento libre, previo e informado".

Asimismo, refuerza esta conclusión el hecho de que el **“Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético”** publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de junio de dos mil ocho, establece en el artículo 46 lo siguiente:

"Artículo 46. Cuando de la revisión sustantiva se desprenda que se configura la existencia de un sujeto colectivo titular del derecho a la consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y exista la posibilidad de afectar sus derechos colectivos, la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial **notificará al Promoviente en la Resolución a la que se hace referencia en el artículo 36 de las presentes Disposiciones, sobre la procedencia de la Consulta Previa**, prevista en los artículos 120 de la Ley de Hidrocarburos y 119 de la Ley de la Industria Eléctrica; Capítulo IV, Sección Segunda, De la Consulta Previa, del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos; Título Tercero, Capítulo II, De la Consulta, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica; y demás normatividad aplicable.

La Resolución a que hace referencia el párrafo anterior establecerá:

- I. La identificación **preliminar** de las Comunidades y/o Pueblos Indígenas que deberán ser consultadas;
- II. La identificación **preliminar** de los derechos colectivos susceptibles

de afectación;

III. El objetivo y los principios que deberán regir el procedimiento de Consulta Previa, y

IV. Los componentes del procedimiento de Consulta Previa, de conformidad con los artículos 120 de la Ley de Hidrocarburos y 119 de la Ley de la Industria Eléctrica, y demás normatividad aplicable".

Aunque el acuerdo citado no es obligatorio porque no existía cuando se emitieron los actos impugnados, si resulta relevante en cuanto es compatible con la interpretación adoptada por esta Segunda Sala.

Es importante aclarar que la conclusión alcanzada por esta Segunda Sala no implica un pronunciamiento sobre si es adecuado o no el contenido de la EvIS, más bien no es relevante en este momento porque esa información todavía es susceptible de modificación.

Al respecto, las comunidades indígenas cuentan con un mecanismo y momento específico para hacer notar ante la autoridad y la empresa las cuestiones que les parecen incorrectas o imprecisas de la EvIS, como podrían ser la delimitación del área de influencia, la identificación y caracterización de los pueblos y comunidades indígenas, en general la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación. Dicho en otras palabras, **la etapa de consulta a las comunidades indígenas es un mecanismo especialmente diseñado por el legislador para que hagan valer lo que los quejosos aducen en sus conceptos de violación relacionado con las afectaciones a sus derechos como comunidades indígenas.**

Además, esta Sala de la Suprema Corte no puede asumir que la falta o deficiencia de información que se encuentre relacionada con los

derechos de una comunidad indígena, es una cuestión que no puede ser corregida antes de que se lleve a cabo la consulta a comunidades. De hecho, tanto el dictamen técnico como el oficio impugnado hacen una serie de recomendaciones a la empresa para allegarse de mayor información.

Como señalan los quejosos, la información objetiva y completa es esencial para que se lleve a cabo la consulta a comunidades indígenas, en cumplimiento de los estándares en la materia. De hecho, el artículo 7 del Convenio 169 establece como obligación de los gobiernos efectuar estudios que les permitan **"evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos"**. Y **"[l]os resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución"** de los proyectos de desarrollo.

Al respecto, el Relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas destacó que en los casos de proyectos en que se vaya a dar la explotación de recursos naturales o que afecten tierras en donde haya ocupación de comunidades y pueblos indígenas, es esencial que los pueblos interesados **"reciban información objetiva y completa sobre todos los aspectos del proyecto que los afecta, incluidas las repercusiones del proyecto sobre su vida y su entorno"** a efecto de poder tomar una decisión libre e informada. Para ello, el Estado debe llevar a cabo **"estudios sobre el impacto ambiental y social a fin de que se puedan conocer todas las consecuencias que cabe prever"**. Posteriormente los grupos consultados deben **"conocer esos estudios de impacto en las primeras etapas de las consultas, tener tiempo suficiente para entender las conclusiones de los estudios y poder presentar sus observaciones y recibir información acerca de cualquier preocupación que planteen. Además, un proceso de consulta basado en el**

consenso en contextos de esa naturaleza no debe solamente tratar las medidas para mitigar o compensar los efectos perjudiciales del proyecto sino también explorar y encontrar medios de distribución equitativa de los beneficios en un espíritu de verdadera colaboración"⁵⁸.

En ese sentido, las autoridades a cargo de llevar a cabo la consulta (SENER), de autorizar el proyecto (CRE), **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 para que la estudien, la analicen y puedan, en su caso, plantear sus preocupaciones para recibir más información al respecto.

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 Sala ha fijado, *los quejosos tendrán la posibilidad de acudir al juicio de amparo para reclamar la violación a su derecho de consulta.*

No obstante lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema 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.**

⁵⁸ A/HRC/12/34, párrafo 53.

QUINTO. Decisión. En los términos expuestos, lo procedente es **revocar** la sentencia recurrida y **conceder** la protección constitucional únicamente contra el oficio **100.-DEIS.006/16** emitido por la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial de la Secretaría de Energía para los efectos siguientes:

- (I) La autoridad responsable, deje insubsistente el oficio **100.-DEIS.006/16** y emita otro en el que reitere las cuestiones que no fueron materia de la protección constitucional, y
- (II) Asimismo, tomando en cuenta el contenido y las obligaciones impuestas por el derecho a gozar de un medio ambiente sano desarrolladas en el apartado VI de la presente ejecutoria y el punto 11 de la sección 2 del dictamen técnico de la Evaluación e Impacto Social titulado “Elementos de valoración para el Resolutivo” con fundamento en el artículo 87 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, prevenga a la empresa interesada *********, 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) Hecho lo anterior, la autoridad responsable deberá valorar a la luz de los derechos involucrados si se debe tener por cumplida la Evaluación de Impacto Social.

Por lo expuesto y fundado, se **resuelve**:

PRIMERO. En la materia de la revisión competencia de esta Segunda Sala, **se revoca** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a la parte quejosa contra el artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica, por las razones expuestas en el Cuarto considerando de la presente

ejecutoria.

TERCERO. La justicia de la Unión **ampara y protege** a la parte quejosa contra el oficio 100.-DEIS.006/2016 de treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis, emitido por la Secretaría de Energía, conforme a las razones expuestas en el Cuarto considerando del presente fallo y para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (Ponente), Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Presidente Javier Laynez Potisek. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa vota en contra de la procedencia del juicio y, vencida por la mayoría, emite su voto respecto del fondo del asunto. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas. Los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales y Yasmín Esquivel Mossa se reservaron su derecho para formular voto concurrente.

Firman los Ministros Presidente y Ponente, con la Secretaria de Acuerdos de la Segunda Sala que autoriza y da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

PONENTE

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

SECRETARIA DE ACUERDOS

JAZMÍN BONILLA GARCÍA

“En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos”.