

AMPARO EN REVISIÓN 213/2018
QUEJOSOS Y RECURRENTE: *** Y OTROS**

PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
SECRETARIA ADJUNTA: MONSERRAT CID CABELLO

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**¹, a continuación se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del Amparo Directo en Revisión 1060/2018, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

[...]

117. **Estudio de la primera cuestión:** ¿La parte quejosa cuenta con interés jurídico para promover el juicio de amparo?
118. Es **infundado** el **primer agravio** planteado por la **recurrente adhesiva**, mediante el cual afirma que los quejosos carecen de interés jurídico para combatir los actos reclamados y, por consiguiente, se debió sobreseer en el juicio de amparo porque los quejosos fueron omisos en acreditarlo, además de que los actos no les causan impacto significativo. Afirma que el A quo perdió de vista que con independencia de la manifestación de autoconciencia como miembro de una comunidad indígena, y con independencia de que la misma pueda realizarse sin que sea necesario un reconocimiento por parte del

¹ Jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página 61.

Estado, el señalamiento de la autoconciencia como miembro de una comunidad indígena no puede tener *per se* efectos en el juicio.

119. En primer lugar, cabe reiterar que el Juez de Distrito concluyó que no se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción XII, del artículo 61, de la Ley de Amparo, en razón de que los **quejosos sí tienen interés jurídico** para promover el juicio de amparo.

120. A juicio de esta Primera Sala **fue correcta la conclusión alcanzada por el Juez de Distrito al desestimar la causal de improcedencia prevista en la fracción XII, del artículo 61, de la Ley de Amparo**, en razón de que los quejosos sí tienen interés jurídico para promover el juicio de amparo. Para ello, se retoman las consideraciones sostenidas por esta Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012².

121. Tal y como lo señaló el Juez de Distrito, en dicho precedente esta Primera Sala señaló que la autoconciencia o la autoadscripción es el criterio determinante para advertir quiénes son las “personas indígenas” o los “pueblos y comunidades indígenas”, como se aprecia del tercer párrafo del artículo 2 constitucional, en el que establece -siguiendo al Convenio ***** de la Organización Internacional del Trabajo- que la “conciencia de su identidad indígena deberá ser el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.”

122. En ese sentido, la autoidentificación aun siendo un elemento propio del sujeto por existir en su fuero interno, no tiene una connotación ambigua o inferencial, como lo indica la autoridad, pues la autoconciencia se delimita por las características y afinidades del grupo al que se estima

² Aprobado en sesión de ocho de mayo de dos mil trece, por unanimidad de cinco votos. Ministro Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Secretario Alejandro Castañón Ramírez.

pertenecer, de las cuales se desprenden diversos elementos objetivos comprobables y particulares, como son: a) La continuidad histórica, b) La conexión territorial, c) Las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas, o parte de ellas.³

123. Así, para determinar si existe o no autoadscripción indígena, esta Primera Sala ha establecido que el artículo 2 de la Constitución Federal exige al legislador ordinario establecer previsiones específicas que regulen el modo en que debe manifestarse esa conciencia; sin embargo, ante la ausencia o existencia parcial de normas que establezcan tales aspectos, las autoridades deben realizar una ponderación completa del caso, basada en constancias y actuaciones, con una actitud orientada a favorecer la eficacia de los derechos de las personas, sobre todo en casos penales y en aquellos que prima facie parecen involucrar a grupos estructuralmente desaventajados. Resulta aplicable la tesis CCXII/2009 de la Primera Sala, de rubro: "PERSONAS INDÍGENAS. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. AUTOADSCRIPCIÓN."⁴

³ Artículo 2, párrafos primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Guía de Aplicación del Convenio No. 169 de la OIT.

⁴ Texto: "El artículo 2o. de la Constitución Federal, reformado el catorce de agosto de dos mil uno, ofrece una respuesta normativa a aspectos determinantes de nuestra historia y de nuestra identidad como sociedad que están en el núcleo de muchos de los vectores de desventaja e injusticia que afectan a los ciudadanos. Sin embargo, como esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo oportunidad de subrayar al resolver los amparos directos en revisión 28/2007 y 1851/2007, las dificultades que enfrenta una corte de justicia al intentar determinar quiénes son las "personas indígenas" o los "pueblos y comunidades indígenas" a quienes aplican las previsiones constitucionales anteriores son notables; dichos conceptos, de sustrato originalmente antropológico y sociológico, deben adquirir un significado específicamente jurídico, cuya concreción viene dificultada por la intensa carga emotiva -tradicionalmente negativa y sólo recientemente transformada en algún grado- que gravita sobre ellos. La arquitectura del artículo 2o. de la Constitución Federal prevé que exista un desarrollo normativo mediante el cual el legislador ordinario concrete los conceptos, derechos y directrices que contiene, pero mientras este desarrollo no exista, o exista sólo parcialmente, los tribunales de justicia se ven a menudo confrontados directamente con la tarea de delimitar esas categorías de destinatarios en cumplimiento de su deber de atenerse a la fuerza vinculante y a la aplicabilidad directa de muchas de ellas. En el desarrollo de esa tarea deben tomar en consideración que el texto constitucional reconoce, en primer lugar, la importancia de la articulación (total o parcial) de las personas en torno a instituciones sociales, económicas, culturales y políticas (en el caso de los pueblos indígenas), así como de la identificabilidad de algún tipo de unidad social, económica y cultural en torno a un territorio y a ciertos usos y costumbres (en el caso de las comunidades indígenas). Asimismo, la Constitución -

124. Así, esta Primera Sala ha destacado que la importancia del tema de ponderación recae fundamentalmente en la demostración de la conciencia del sujeto como indígena, es decir, en elementos que permitan advertir que en su fuero interno y conciencia asume como propios los rasgos sociales y pautas culturales que caracterizan a los miembros de los pueblos indígenas, independientemente de otras cuestiones como sería radicar fuera del territorio tradicional o incluso el desconocimiento por parte de las autoridades tradicionales mientras existan estos elementos, por ser el parámetro elegido por el legislador, para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

125. En este contexto, contrario a lo afirmado por la recurrente, de autos se advierte que los quejosos sí acreditaron ser titulares de un interés jurídico. Ello, pues en la autorización de impacto ambiental ***** de veinte de junio de dos mil catorce, se estableció expresamente lo siguiente: "(...) considerando que, como primera apreciación, el **proyecto incide sobre el territorio en el que habitan comunidades indígenas, toda vez que los municipios en donde se pretende instalar el proyecto, son considerados como municipios indígenas o como municipios con población indígenas dispersa (***** y *****)**"; de ahí que si, en términos de la demanda de amparo, los quejosos se autoadscribieron como "**indígenas ***** , originarios**

siguiendo en este punto al convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo- no encierra ambigüedad alguna en torno al imperativo de tomar la autoconciencia o la autoadscripción como criterio determinante al señalar que "la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas". Por tanto, en ausencia de previsiones específicas que regulen el modo en que debe manifestarse esta conciencia, será indígena y sujeto de los derechos motivo de la reforma constitucional, aquella persona que se autoadscriba y autoreconozca como indígena, que asuma como propios los rasgos sociales y las pautas culturales que caracterizan a los miembros de los pueblos indígenas. La apreciación de si existe o no existe una autoadscripción indígena en un caso concreto debe descansar en una consideración completa del caso, basada en constancias y actuaciones, y debe realizarse con una actitud orientada a favorecer la eficacia de los derechos de las personas, sobre todo en casos penales y en aquellos que prima facie parecen involucrar a grupos estructuralmente desaventajados". Visible en la Novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, diciembre 2009, página 291.

y vecinos del pueblo indígena *****”, ello es suficiente para considerar acreditado su interés jurídico.

126. Además, contrario a lo señalado por la adherente, en el sentido de que el señalamiento de la autoconciencia como miembro de una comunidad indígena no puede tener *per se* efectos en un juicio, lo cierto es que esta Primera Sala ha sido consistente en señalar que bajo una actitud orientada a favorecer la eficacia de los derechos de las personas que involucran grupos estructuralmente desventajados, debe privilegiarse su autoconciencia, sobre la manifestación para negárselas.

127. Tal y como quedó señalado, esta Primera Sala ha señalado que en términos del artículo 2 constitucional, tercer párrafo, la conciencia de identidad indígena es el criterio fundamental para determinar a quiénes se les aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas, por lo que éste debe ser el punto de partida para el análisis correspondiente.

128. Cabe destacar que el texto actual del artículo 2 constitucional, tuvo su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, como una reivindicación por parte del Estado Mexicano de los derechos de los pueblos originarios y ancestrales descendientes de los grupos anteriores a la conquista o colonización, en parte fomentada por el levantamiento en el estado de Chiapas del denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

129. Sin embargo, el reconocimiento a nivel constitucional sobre los grupos y pueblos indígenas se estableció por primera vez en el artículo 4⁵, con

⁵ “**Artículo 4.**- La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que

la reforma publicada el veintiocho de enero de mil novecientos noventa y dos, en donde se reconoció a la Nación Mexicana como pluricultural con base en la existencia de los pueblos indígenas, y se garantizó, además de la reglamentación de su organización interna, el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En la iniciativa de reforma, se advierte claramente esa conciencia⁶.

130. Así, en el referido precedente esta Primera Sala señaló que el principio de pluriculturalismo modifica la visión tradicional de que la sociedad es un conglomerado sin distinciones de raza, origen o pertenencia étnica (monoculturalismo), para reconocer un modelo de organización social que permite la convivencia armoniosa de grupos o comunidades étnicas, cultural, religiosa o lingüísticamente diferentes, no sólo valorando positivamente esa diversidad, sino protegiéndola y fomentándola.⁷

aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.”

⁶ “Los pueblos y las comunidades indígenas de México viven en condiciones distantes de la equidad y el bienestar que la Revolución Mexicana se propuso y elevó como postulado constitucional. La igualdad ante la ley, el principio esencial e indiscutible de nuestra convivencia, no siempre se cumple frente a nuestros compatriotas indígenas. En situación es incompatible con la modernización del país, con la justicia y, finalmente, con la defensa y el fortalecimiento de nuestra soberanía.

Los pueblos y las culturas indígenas aportan las raíces más profundas de nuestra historia y nacionalidad. Estamos orgullosos de ellas y queremos asumirlas con plenitud. La contribución decisiva de los indígenas mexicanos a las grandes gestas históricas constitutivas de la nación, ha mostrado reiteradamente que la diferencia y la especificidad cultural, lejos de diluir, fortalece su compromiso con los intereses nacionales. El cotidiano sacrificio de nuestros compatriotas indígenas para producir en condiciones adversas, para preservar, defender y enriquecer nuestro patrimonio natural, histórico y cultural, y para ejercer la solidaridad comunitaria y con el país, expresa hoy su indisoluble vínculo con los valores más arraigados del pueblo de México.

(...)

La iniciativa contiene dos elementos principales. El primero reconoce la composición pluricultural de la nación. Se trata de una declaración general que incumbe a todos los mexicanos y que en muchos sentidos nos define. Al hacerlo protege el derecho a la diferencia dentro del marco de la convivencia. La declaración reconoce que la naturaleza pluricultural se origina en la diversidad que aportaron los pueblos indígenas, previa a la formación de la nación moderna. A esa persistente diversidad original se agregaron muchas otras vigorosas corrientes, hasta conformar la pluralidad que nos constituye. Si el principio es universal, la movilización de la sociedad tiene en la inadmisibilidad de los pueblos indígenas un propósito urgente y prioritario, preeminente en términos del bienestar común.”

⁷ Suyai G. Gualda, ALAI, América Latina en Movimiento 2009-12-16, “América Latina, Pueblos originarios, otros proyectos y alternativas para América Latina: Reflexiones en torno al multiculturalismo y pluriculturalismo.

131. Tomando en consideración este principio de pluriculturalidad, el efectivo acceso a la jurisdicción retomado también en esta reforma, exigió al Estado que el acceso a sus órganos jurisdiccionales por parte de las comunidades y grupos indígenas fuera pleno –atendiendo a su situación de grupo vulnerable-, sobre un parámetro de respeto a sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social⁸.

132. No obstante esta inicial modificación, aceptando que la situación jurídica de los pueblos indígenas aún era profundamente insatisfactoria, se advirtió la necesidad de establecer principios rectores para fortalecer el reconocimiento a su libre determinación y autonomía, el acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural, llevándose a cabo una segunda reforma, esta vez en el artículo 2 constitucional, para desarrollar en el texto constitucional -mencionado así en la exposición de motivos- el marco internacional en la materia, como es el Convenio ***** de la Organización

⁸ “La ley no siempre se aplica a los indígenas con sentido de justicia y a veces persisten resabios discriminatorios. Muchos de los detenidos indígenas no hablan el español ni tuvieron acceso al conocimiento de las leyes; están siendo juzgados sin los beneficios de un intérprete o de una defensoría adecuada. Reclamos y demandas indígenas no son siempre atendidos oportuna y adecuadamente por las instancias de procuración y administración de justicia. En casos aislados, quedan impunes quienes ejercen violencia contra los indígenas. Por ello, hay una identidad casi absoluta entre los pueblos indígenas y la pobreza, con frecuencia extrema. (...)

El segundo elemento establece el mandato constitucional para que la ley prevea los instrumentos adecuados para garantizar a los pueblos indígenas el pleno e igualitario acceso a la jurisdicción del Estado, así como para proteger y desarrollar sus culturas, organizaciones sociales y recursos que sustentan. También establece que las prácticas y costumbres jurídicas de los pueblos indígenas serán tomadas en consideración en los términos que la ley establezca, en los juicios y procedimientos agrarios en que los indígenas sean parte.

La condición de injusticia es un problema complejo, antiguo e integral. Es también diverso y específico, resistente a toda generalización. Por ello, su atención no puede depositarse en una sola competencia. Tratar de hacerlo no sólo puede resultar ingenuo, sino que podría apartarse de principios esenciales como la división de poderes, el pacto federal y la autonomía municipal. En consecuencia, la iniciativa está orientada a promover de manera gradual, pero ineludible, que la condición de injusticia sea combatida en todos los ámbitos hasta traducirse en instrumentos jurídicos concretos y eficaces para erradicarla. En ellos habrán de establecerse con claridad las instituciones e instancias responsables, así como sus atribuciones y obligaciones.”

Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.⁹

133. Al incorporar estos principios, se destacó el derecho humano de acceso a la justicia para las comunidades o grupos indígenas, derivado de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran y del reconocimiento de su autonomía, fijó un ámbito de protección especial, que sin tratarse de una cuestión de fuero personal, permitiera y garantizara que los miembros de estas comunidades contaran con la protección necesaria y los medios relativos, que garantizaran el acceso pleno a los derechos.

134. La implementación, distinguió dos ámbitos: a) El acceso a la justicia impartida por los pueblos indígenas [fracción II] y b) El acceso a la justicia impartida por tribunales de la Federación y de las Entidades Federativas [fracción VIII]:

“Artículo 2.- La Nación Mexicana es única e indivisible.

(...)

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:

(...)

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las

⁹ La exposición de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 2º Constitucional, en su parte conducente, establece: “(...) El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respeto de los pueblos indígenas. Ella se inscriben en el marco nuevo derecho internacional en la materia -de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado-

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

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

mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

(...)

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”.

135. Conforme al mandato constitucional, el primer aspecto, reconoce la existencia de los sistemas normativos de los pueblos indígenas para regular y solucionar sus conflictos internos, es decir, su *juris dictio*, que integra a sus órganos y normas dentro de la función judicial del Estado Mexicano, siempre que se ajusten a la Constitución, respeten garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres, debiendo establecerse en la ley los casos y procedimientos de validación por la jurisdicción estatal.

136. En el otro ámbito, el cual es la materia del asunto, se garantiza a los grupos y comunidades indígenas el acceso pleno a la jurisdicción del Estado y para ello, se precisa que **en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de la Constitución Federal.**

137. Esta previsión debe entenderse no como una mera opción o permisión para todas las autoridades jurisdiccionales, sino como un imperativo constitucional que condiciona e informa el resto de las normas, con el objetivo de posibilitar el ejercicio real de los derechos -cuyos efectos pueden ser muy graves cuando se acude al mismo para denunciar

violaciones de derechos fundamentales- y la expresión de su identidad individual y colectiva de los ciudadanos indígenas, y superar paulatinamente la desigualdad de oportunidades que tradicionalmente les ha afectado.

138. Tiene aplicación al caso, la tesis 1a CCX/2009 emitida por esta Primera Sala, de rubro: “PERSONAS INDÍGENAS. ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 2º APARTADO A, FRACCIÓN VIII DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”¹⁰.

139. En esa medida, **el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, cuando se trate de medios de defensa de derechos fundamentales, como el presente, implica permitir a cualquier integrante de una comunidad o grupo indígena, instar a la autoridad jurisdiccional correspondiente, para la defensa de los derechos humanos**

¹⁰ Texto: “La reforma al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, tuvo entre sus finalidades garantizar a los indígenas de México tanto el uso de sus sistemas normativos para la resolución de sus conflictos internos, dentro de los límites marcados por el necesario respeto a la Constitución, como el **acceso pleno** a la jurisdicción estatal. El objetivo general de esta última previsión era poner fin a la discriminación y marginación sufridas tradicionalmente por la población indígena también en el ámbito jurisdiccional -cuyos efectos pueden ser muy graves cuando se acude al mismo para denunciar violaciones de derechos fundamentales- y establecer medios efectivos para superar las diferencias impuestas por el propio ordenamiento jurídico estatal. El sentido de incorporar a la Constitución Federal previsiones específicas acerca de la posición jurídica de los ciudadanos indígenas es otorgarles un reconocimiento específico al más alto nivel del ordenamiento, mediante previsiones destinadas a condicionar e informar el resto de las normas, con el objetivo de posibilitar el ejercicio real de sus derechos y la expresión de su identidad individual y colectiva, y superar paulatinamente la desigualdad de oportunidades que tradicionalmente les ha afectado. Por ello la fracción VIII del apartado A del artículo 2o. constitucional insta claramente a todos los juzgadores del país a desplegar su función jurisdiccional teniendo en cuenta sus costumbres y especificidades culturales en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, dentro del respeto a los preceptos de la Constitución. Se trata de un imperativo constitucional, no algo que las autoridades jurisdiccionales tienen la mera opción o permisión de hacer si y sólo si (además) en el caso concreto el acusado las prueba en el proceso de modo fehaciente. La Constitución es clara: en los juicios y procedimientos de que sean parte personas o colectivos indígenas los juzgadores deben partir de la premisa de que estas especificidades -que exigirán dar acogida a normas y prácticas especiales, no necesariamente iguales a las de fuente estatal ordinaria, en una amplia variedad de ámbitos- pueden existir en el caso concreto y evaluar, cuando efectivamente existan, si han influido en la comisión de los hechos enjuiciados o en los elementos determinantes de la responsabilidad del encausado”. Visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, diciembre 2009, página 290.

colectivos, independientemente si se trata de los representantes de la comunidad, pues esto no puede ser una barrera para su disfrute pleno.

140. La anterior interpretación se refleja en los instrumentos internacionales de los cuales México es parte, cuyos derechos contenidos en los mismos conforman junto con los derechos previstos en la propia Constitución, un parámetro de regularidad normativa del resto de elementos jurídicos del país.

141. Si bien el principio de acceso a la justicia se encuentra consagrado en diversos instrumentos internacionales, son pocos los tratados sobre grupos vulnerables, y en específico sobre pueblos y comunidades indígenas, que se han emitido.

142. Al respecto, nuestro país forma parte del Convenio ***** de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. En dicho instrumento internacional, los Estados parte se comprometen a garantizar que los pueblos y comunidades indígenas, para el respeto efectivo de sus derechos, puedan iniciar procedimientos legales, ya sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, de acuerdo con el artículo 12¹¹.

143. Es decir, el instrumento internacional citado, hace énfasis en que el acceso efectivo a la justicia para grupos y comunidades indígenas, implica el acceso a iniciar procedimientos legales, personalmente o bien a través de sus organismos representativos.

¹¹ “Artículo 12. Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien **por conducto de sus organismos representativos**, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.”

144. En virtud de lo anterior, este postulado, junto con el contenido del artículo 2 constitucional que garantiza el acceso a la justicia individual o colectivamente a los grupos y comunidades indígenas, poseen plena fuerza vinculante al haberse adoptado en la normativa de nuestro país, lo que implica que permeé en todos los ámbitos del sistema jurídico, para crear un enfoque que al analizar el sistema de normas en su totalidad, cumpla con su objetivo, que no es otro que el ejercicio real de sus derechos y la expresión de su identidad individual y colectiva, para superar la desigualdad de oportunidades que tradicionalmente les ha afectado, lo cual se conoce como principio de transversalidad.¹²

145. Así, a juicio de esta Primera Sala se acredita el interés jurídico de los quejosos para impugnar esa determinación. Por otra parte, en torno a las consideraciones formuladas por el Juez de Distrito a mayor abundamiento, relativas a que los quejosos tienen además interés legítimo, quedan firmes al no haber sido combatidas por la recurrente adhesiva, ya que únicamente aduce que carecen de interés jurídico.

146. Finalmente, procede **desestimar** el argumento formulado por la parte recurrente adherente relativo a que los actos reclamados no le causan agravio a la quejosa ya que no existe obligación de llevar a cabo una consulta; ello ya que dicho planteamiento involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del asunto.¹³

¹² Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

“**Artículo 2.** Para los efectos de este ordenamiento, se entenderá por:

(...)

XI. Principios Institucionales: Son los principios de transversalidad de las políticas públicas, la promoción de la no discriminación, la consulta y el enfoque de género para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, observando el carácter multiétnico y pluricultural de la Nación, así como fomentar el desarrollo sustentable para el uso racional de los recursos naturales de las regiones indígenas sin arriesgar el patrimonio de las generaciones futuras (...).”

¹³ Resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 135/2001, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, enero de 2002, página 5, registro 187973, de rubro: “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE.”

[...]

187. **Estudio de la tercera cuestión: ¿Cuál es el parámetro normativo en materia de consulta a los pueblos indígenas?**

188. En el **cuarto agravio** la parte recurrente principal señala que le causa agravio el análisis del cumplimiento de los parámetros del proceso de consulta. Ello, pues de manera restrictiva y regresiva se determina que sí se cumplió con la consulta previa, lo que fue indebidamente abordado y, por ello, resultaría suficiente para que se revoque o modifique la resolución sin necesidad de analizar los demás elementos.

189. A fin de determinar si asiste o no la razón a la parte recurrente, en primer lugar, se debe señalar el parámetro de regularidad constitucional aplicable al caso.

190. El artículo 2, Apartado B, fracción IX, de la **Constitución Federal**, establece que es obligación de las autoridades 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.¹⁴

191. Este derecho a ser consultados se encuentra ampliamente desarrollado en el referido **Convenio ***** de la Organización Internacional**

¹⁴ “**Artículo 2.-** La Nación Mexicana es única e indivisible.

(...)

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

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

(...)

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”.

del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes¹⁵, el cual es de observancia obligatoria para el Estado Mexicano. En particular, el artículo 6, numerales 1, inciso a)¹⁶ establece que los gobiernos deben consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas ya sean de carácter legislativo o administrativo, susceptibles de afectarles directamente. El numeral 2 del referido artículo¹⁷ señala que las consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

192. El artículo 7¹⁸ señala que los pueblos deberán tener el derecho de decidir sobre sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida que afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan. Asimismo deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los

¹⁵ Ratificado por el Senado de la República el 5 de septiembre de 1990 y aprobado el 11 de julio de 1990, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990.

¹⁶ **Artículo 6.-**

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

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

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

¹⁸ **Artículo 7**

1. Los pueblos interesados deberán tener 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, 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 pueden 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.

planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. Por otra parte, el referido precepto establece que en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan los pueblos indígenas, el mejoramiento de sus condiciones de vida, de trabajo, de nivel de salud y educación debe ser prioritario, con su participación y cooperación. En ese sentido, deberán elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento. Además, se contempla que los gobiernos velen, siempre que haya lugar, porque se efectúen estudios para evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre medio ambiente que las actividades puedan establecer.

193. El artículo 15¹⁹ dispone que los gobiernos deben establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, **a fin de determinar** si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección y explotación de los recursos existentes en sus tierras.

194. El Convenio referido ha sido aplicado por los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo en diversos informes que han sido aprobados por el Consejo de Administración de la referida Organización, al resolver las reclamaciones planteadas en términos del artículo 24²⁰ de la Constitución de la Organización referida y las

¹⁹ “**Artículo 15**

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

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

²⁰ “**Artículo 24.**

Reclamaciones respecto a la aplicación de un convenio.

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho

Observaciones Generales emitidas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

195. Por otra parte, el derecho de consulta y el deber estatal correlativo se vinculan con el derecho a la participación reconocido en el artículo 23 de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**. Además, con lo artículos 1.1 que reconoce el principio de igualdad y no discriminación y el artículo 2 que establece la obligación de adecuar el ordenamiento interno a las normas de la Convención. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre el derecho a la consulta de los pueblos indígenas y tribales, al resolver los Casos Pueblo Saramaka Vs. Surinam²¹, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador²² y Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras²³, a los cuales haremos referencia al analizar las características de la consulta.

196. Por su parte, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 631/2012, fijó las características mínimas que deben tener este tipo de consultas, a saber:

- **La consulta debe ser previa.** 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.
- **La consulta debe ser 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.
- **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y

Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente”.

²¹ Sentencia del 28 de noviembre de 2007.

²² Sentencia de 27 de junio de 2012.

²³ Sentencia de 8 de octubre de 2015.

consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de 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.

- **La consulta debe ser 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.

197. Del referido asunto derivó la tesis 1a. CCXXXVI/2013 (10a.) de esta Primera Sala de rubro y texto siguientes:

“COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES. La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, **consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe.** En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.”²⁴

[...]

309. **Estudio de la sexta cuestión: ¿La consulta se llevó a cabo de manera previa?**

²⁴ Visible en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XXIII, agosto de 2013, tomo I, página: 736
Amparo en revisión 631/2012. ***** y otros, miembros integrantes de la ***** . 8 de mayo de 2013. Cinco votos; José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

310. A juicio de esta Primera Sala es **infundado** el **cuarto agravio de la recurrente principal**, en el cual señala que es incorrecto el considerando séptimo de la sentencia, relativo al análisis del cumplimiento de los parámetros del proceso de consulta, pues de manera restrictiva y regresiva se determina que sí se cumplió con la consulta previa.

311. Tal y como quedó señalado, esta Primera Sala ha determinado que la consulta 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.

312. Los órganos consultivos de la Organización Internacional del Trabajo, señalaron en un primer momento, que el carácter previo implica que se involucren a las comunidades afectadas lo antes posible en el proceso (incluso en la realización de estudios de impacto ambiental)²⁵ y, en un segundo momento, se precisó que sea con la *suficiente antelación* para que la consulta resulte efectiva y significativa²⁶.

313. Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos refiere que la consulta debe llevarse a cabo en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, pues el aviso temprano permite un tiempo adecuado para la discusión interna dentro de las comunidades.²⁷

²⁵ Bolivia, informe adoptado en marzo de 1999, documento GB.274/16/7, párrafo 39; Colombia, informe adoptado en noviembre de 2001, documento GB.282/14/3, párrafo 90 y Ecuador, informe adoptado en marzo 2000, documento GB.282/14/2, párrafo 38. *Op cit.* “Análisis comparativo Convenio 169, Convergencias y Divergencias entre OIT y Corte IDH”, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, página 10.

²⁶ Argentina, informe adoptado en noviembre de 2008, documento GB.303/19/7., párrafo 64. “Análisis comparativo Convenio 169, Convergencias y Divergencias entre OIT y Corte IDH”, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, página 10.

²⁷ *Cfr.* Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, párrafos 180 a 184: “... el Estado debía haber garantizado la participación del Pueblo Sarayuku y, en consecuencia, que no se realizaran actos de ejecución de la referida concesión dentro de su territorio sin consultarle previamente...” Al respecto se precisó “no ha sido controvertido que el Estado no realizó alguna forma de consulta con

314. En este contexto, a juicio de esta Primera Sala, la consulta cumple con el carácter previo si se cumplen las siguientes condiciones: **a)** se realiza lo antes posible, entendiendo que sea en las primeras etapas del proyecto, **b)** se realiza con un tiempo adecuado para la discusión, es decir, con suficiente antelación para que resulte efectiva y significativa y **c)** se lleva a cabo antes de tomar la medida o realizar el proyecto, entendiendo que no se realicen actos de ejecución.

315. De las constancias que obran en autos, la consulta sí se realizó de forma previa, pues cumplió con las condiciones antes referidas.

316. **La consulta cumple con la condición señalada en el inciso a), pues se realizó lo antes posible, entendiendo que sea en las primeras etapas del proyecto.** Ello, pues el proceso de consulta se inició, previa publicación de la convocatoria, en español y en zapoteco, para participar en el proceso de consulta y la difusión del Protocolo, con la primer fase de acuerdos previos, que tuvo verificativo mediante asambleas de tres, cuatro, cinco y seis de noviembre de dos mil catorce.

317. Como quedó señalado, en dichas asambleas estuvieron presentes la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de Energía, la Secretaría General del Gobierno del Estado de Oaxaca, integrantes del Ayuntamiento de la Heroica Ciudad de *****, la Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado, la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico del Gobierno del Estado, la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Sarayuku, en ninguna de las fases de ejecución de los actos de exploración petrolera y a través de sus propias institucionales y órganos de representación. En particular, el Pueblo no fue consultado antes de que se construyeran helipuertos, se cavaran trochas, se sembraran explosivos o se destruyeran zonas de alto valor para su cultura y cosmovisión.

318. Además, en las asambleas estuvieron presentes, respectivamente, el Presidente Municipal, Síndicos y regidores, integrantes del Consejo Municipal de Desarrollo Social y del Consejo Municipal de Desarrollo Rural que forman parte de la cabecera municipal de la Heroica Ciudad de *****, representantes del Consejo Consultivo de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, representantes del Consejo Consultivo de la Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca, poseedores y/o titulares de bienes o derechos sobre los terrenos ubicados donde se pretende construir el proyecto eólico, habitantes de las localidades y/o asentamientos humanos, representantes de las Instituciones Educativas y Culturales ubicadas en las áreas de influencia del proyecto, representantes de Sociedades de Velas que realizan ceremoniales en las áreas de influencia del proyecto, representantes e integrantes de sociedades de producción rural, asociaciones ganaderos y distritos de riego ubicados en las áreas de influencia del proyecto, debidamente acreditadas, representantes de organizaciones económicas con actividad en el Municipio de la Heroica Ciudad de *****, que tengan relación con el desarrollo del proyecto eólico, representantes de las Cooperativas y Asociaciones de pescadores artesanales, representantes de Comités Comunitarios, representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil con actividad en el Municipio de la Heroica Ciudad de *****, que tengan relación con el desarrollo del proyecto eólico, representantes de organizaciones sociales con actividad en el Municipio de la Heroica Ciudad de *****, que tengan relación con el desarrollo del proyecto eólico, Integrantes del Padrón básico de Comuneros y/o ejidatarios que forman parte del municipio de la Heroica Ciudad de *****, mujeres indígenas.

319. Las participaciones en dichas asambleas fueron traducidas al idioma *****.

320. Posteriormente, se llevó a cabo una segunda fase de acuerdos previos el diez, once, doce y trece de noviembre, en cuyas asambleas se presentaron observaciones y comentarios al proyecto de protocolo de consulta.

321. Atendiendo a las observaciones y comentarios entre las autoridades y los asistentes, el veinticuatro de noviembre de dos mil catorce se suscribió el “Protocolo para la implementación de Consulta Previa, Libre e Informada sobre el Desarrollo de un Proyecto de Generación de Energía Eólica, de conformidad con estándares del Convenio ***** de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, el cual se presentó en la Asamblea General de Cierre de la Fase de Acuerdos Previos²⁸, el dos de diciembre de dos mil catorce.

322. Posteriormente, en la fase informativa se celebraron diversas asambleas y talleres informativos que tuvieron verificativo entre el dos de diciembre de dos mil catorce y el veinte de abril de dos mil quince, estuvieron presentes las personas antes señaladas y, en específico, **la Secretaría de Energía** presentó diversa información “Generación, tarifas y energías renovables”, “Sistema Eléctrico Mexicano, su funcionamiento y conexión de parques eólicos”, en específico al analizar lo referente a si la consulta fue informada; la empresa tercera interesada ***** , también proporcionó diversa información relativa al proyecto sometido a consulta, como se explicará más adelante; **la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental**, proporcionó una serie de información en materia ambiental el diecisiete, dieciocho y diecinueve de diciembre de dos mil catorce; **el Instituto Nacional de Antropología e Historia** proporcionó información referente al tema de

²⁸ Anexos 48 y 215-V.

los posibles impactos al patrimonio arqueológico e histórico, el diecisiete de diciembre citado y el cuatro de marzo de dos mil quince; la **Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios**, de la Secretaría de Salud, el diecisiete de diciembre de dos mil catorce y el cinco de febrero de dos mil quince les presentó información sobre los efectos en la salud ante la exposición de los aerogeneradores “fuentes oficiales de información epidemiológica nacional, no reportan casos relacionados con síntomas probablemente asociados a la exposición del ruido (Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica (SINAVE), Sistema Único Automatizado para la Vigilancia Epidemiológica (SUAVE) Cubos de Notificación Semanal de Casos Nuevos de Enfermedades de la Dirección General de Epidemiología.”; el **Servicio de Administración Tributaria**, impartió un taller “Régimen de obligaciones que adquiriría un arrendatario para el desarrollo de un parque eólico” el veinte de febrero de dos mil quince.

323. El veinte de abril de dos mil quince, se celebró una asamblea en la que se llevó a cabo el **cierre de la fase informativa** procediendo a pasar a la fase deliberativa del proceso de consulta.

324. En la fase deliberativa, los diversos grupos que representan a la comunidad indígena, de manera interna, deliberaron e hicieron llegar las minutas que reflejan el resultado de sus asambleas, de las que se advierten la aprobación del proyecto bajo diversas peticiones.

325. El treinta de julio de dos mil quince, se llevó a cabo la asamblea consultiva, en la cual representantes indígenas presentaron actas de asambleas en la que acordaron realizar diversas propuestas de beneficios comunitarios. Posteriormente, la Directora General de Impacto Social y Ocupación Superficial de la Secretaría de Energía, el Director General de Conciliación para la Mejora Económica y de

Infraestructura de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, quien en representación del gobierno del estado y el Director de la empresa ***** presentaron distintos beneficios y compromisos. Además, el moderador abrió una ronda para que las personas que quisieran intervenir así lo hicieran; solicitando la palabra diversos pobladores y, finalmente, se sometió a aprobación diversos planteamientos y se precisó que se tomó la decisión de otorgar el consentimiento para la instalación del parque a ***** con la decisión de esta asamblea y en las condiciones que se hizo.

326. **En ese sentido, si el diálogo con la comunidad indígena inició el tres de noviembre de dos mil catorce, fecha en que tuvo verificativo la primera asamblea de acuerdos previos, y el consentimiento se obtuvo en la asamblea celebrada el treinta de julio de dos mil quince, además, la resolución de impacto ambiental estaba condicionada a que se realizara este proceso y en términos del permiso de energía, la ejecución del proyecto tendría verificativo el treinta de junio de dos mil dieciocho; por lo tanto, se cumplió con la condición precisada en el inciso a), pues se realizó en lo antes posible, en las primeras etapas del proyecto a gran escala, tal y como quedó precisado al responder la cuarta cuestión.**

327. **Por otra parte, la consulta cumple con la condición precisada en el inciso b), pues se realizó con un tiempo adecuado para la discusión, es decir, con suficiente antelación para que resulte efectiva y significativa.**

328. Como quedó precisado, el diálogo con la comunidad indígena inició el tres de noviembre de dos mil catorce, fecha en que tuvo verificativo la primera asamblea de acuerdos previos. Además, debe destacarse que desde la fase de acuerdos previos los participantes solicitaron más

información, lo cual reiteraron en las primeras asambleas de la fase informativa, motivo por el cual tuvieron verificativo distintos talleres informativos. Tal y como se desprende del acta de veinticinco de marzo de dos mil quince, se desarrollaron más de veinte sesiones de trabajo, ya sea en la modalidad de asamblea o en la modalidad de talles, desde diciembre de dos mil catorce hasta marzo de dos mil quince²⁹

²⁹ Cfr. Relatoría de la asamblea informativa, anexo 39, páginas 5 y 6. “En primera instancia lo que hicimos fue presentar algunos aspectos muy puntuales del sistema y el sector eléctrico desde un punto de vista más técnico, desde el enfoque de la ingeniería, qué es un parque eólico, cómo se genera la electricidad, cómo se genera la electricidad en México. Y **era importante que tuviéramos un espacio en que se presentara esa información** porque **muchos de ustedes habían estado comentando que había dudas desde el aspecto más básico de cómo funcionaba un parque eólico y además de esto era también importante que ustedes conocieran información porque también así lo hicieron saber con respecto al sistema eléctrico en nuestro país**. Es decir, cuál es la forma en la que este país se genera la electricidad, cuáles son las tarifas, cuáles son los diferentes permisos que necesita un proyecto eólico para poder llevarse a cabo, etc. Esto dos primeros temas que fueron los primeros que trabajamos en las asambleas, fueron presentados por un consultor independiente que habló del tema del sector eléctrico y por un funcionario de la Secretaría de Energía que habló sobre el tema del sistema en nuestro país con el asunto de las tarifas, con el asunto de los diferentes proyectos de generación de energía, etc.

Bien, una vez que se dio este contexto general del sector y el sistema eléctrico llevamos a cabo unas asambleas en las que se presentó la información que es más importante para comprender el proyecto, y fue justamente la presentación que hizo la empresa que está promoviendo el desarrollo de este paquete sobre el proyecto; en la que explicó dónde está ubicado el proyecto, cuál es la extensión de las tierras, cuántos megawatts son, cuántos aerogeneradores son, cuáles son los diferentes requisitos que ellos tienen que cumplir para poder desarrollar el proyecto eólico. Nos explicaron también los elementos con respecto a cuáles son algunos de los impactos ambientales que ellos han identificado por la obligación de la autoridad de revisar a través del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, comentaron también aspectos generales sobre la política que tiene la empresa con respecto a los beneficios, en fin, dieron un panorama general. Hablaron también sobre los empleos, los clasificaron, dieron toda una información sobre el proyecto en términos de sus características generales **y una vez que tuvimos esa presentación entramos en una entrega de información en asambleas posteriores, en que las autoridades de diferentes dependencias vinieron a abordar temas específicos**. El primero de ellos fue la evaluación de impacto ambiental que presentó la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la que expuso cuáles eran los elementos que ellos habrían considerado en la revisión de la evaluación de impacto ambiental, destacando un aspecto importante de ésta que era la condicionante que tiene con respecto a la realización de esta consulta y el resultado de ella emane. También vinieron funcionarios de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud a exponer cuáles son los posibles riesgos a la salud del desarrollo de parques eólicos en general. Y también vinieron funcionarios de Instituto Nacional de Antropología e Historia, hablaron de uno de los temas que tiene mucha relevancia que son los posibles impactos al patrimonio cultural y al patrimonio arqueológico de aquí, de la comunidad indígena de *********; se lleva a cabo este proyecto en virtud de la prospección arqueológica que ellos ya realizaron sobre el sitio donde se está planteando la posibilidad de construir el proyecto. Finalmente también se presentó información sobre cuáles eran los impactos económicos que proponía el desarrollador de este proyecto y los posibles beneficios que podrían derivarse de este proyecto eólico. Además, se llevaron a cabo dos talleres con temáticas específicas, un taller específico sobre cuáles serían las obligaciones fiscales que adquirirían los propietarios, poseedores de predios donde se pretende desarrollar el proyecto si es que se hace y también se llevó a cabo el taller de la manifestación de impacto ambiental a cargo justamente del grupo de expertos consultores que desarrollaron la evaluación específica de este proyecto, **estos han sido los diferentes temas que se han cubierto a lo largo de más de 20 sesiones de trabajo, ya sea en la modalidad de asamblea o en la modalidad de talles y que se han desarrollado como lo dije desde diciembre hasta ahora, considerando algunos recesos que se fueron**

329. Además, **la consulta cumple con la condición señalada en el inciso c), pues se llevó a cabo antes de tomar la medida o realizar el proyecto, entendiendo que no se realicen actos de ejecución.**

330. Si bien la consulta no se llevó a cabo antes de emitir la autorización en materia de impacto y riesgo ambiental, ni el permiso que autoriza a generar energía eléctrica bajo la modalidad de autoabastecimiento, lo cierto es que la referida consulta sí se llevó a cabo antes de realizar el proyecto.

331. Ello, pues si bien el diálogo con la comunidad indígena inició el tres de noviembre de dos mil catorce y el consentimiento se otorgó el treinta de julio de dos mil quince, ello fue con anterioridad a que se realizara el proyecto.

332. En este contexto, si bien la autorización ***** se emitió el veinte de junio de dos mil catorce, lo cierto es que fue de forma condicionada a realizar el proceso de consulta. Es decir, en tanto no se realizara el proceso de consulta no podría ejecutarse el proyecto, pues como quedó precisado, en términos del artículo 47 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la ejecución de la obra o la realización de la actividad de que se trate deberá sujetarse a las condiciones previstas en la resolución de la autorización y a las demás disposiciones aplicables.

333. Respecto al permiso emitido por la Secretaría de Energía, cabe reiterar que se otorgó el quince enero de dos mil quince, es decir, con posterioridad a que iniciara el diálogo con la comunidad indígena y si bien se otorgó de forma previa a la obtención del consentimiento, lo

teniendo durante el mes de enero y febrero debido a la petición de varios de ustedes con respecto a eventos culturales de gran relevancia para esta comunidad.

cierto es que su ejecución sólo podía realizarse hasta el treinta de junio de dos mil dieciocho, en términos de la condición sexta del referido permiso.

334. A mayor abundamiento cabe destacar que en el Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio ***** de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, emitido por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se precisa como condición básica “que la consulta se lleve a cabo **previamente al inicio de las** medidas, **autorizaciones**, concesiones, **permisos** o las acciones que se pretenden impulsar”; lo que es conforme con el artículo 6.1 del Convenio ***** en lo relativo 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**”

335. De ahí que si la comunidad indígena otorgó el consentimiento el treinta de julio de dos mil quince, previo a la operación y ejecución del proyecto, la consulta cumplió con la condición de realizarse de manera previa, pues en términos de lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el Estado garantizó la participación del pueblo y, en consecuencia, que no se realizaran actos de ejecución de los actos administrativos sin consultarlos previamente.

336. En ese sentido, fue correcta la conclusión alcanzada por el Juez de Distrito, relativa a que la consulta tuvo el carácter de previo, pues ésta se realizó **con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución del parque eólico sometido a consulta.**

337. Por lo anterior, es **infundado** el argumento del **tercer agravio**, relativo a que se le debió dar participación a partir de que se iniciaron los trámites para la autorización y el permiso. Ello, pues **aun y cuando la autorización y el permiso se emitieron cuando no había concluido el procedimiento de consulta, lo cierto es que su ejecución estaba condicionada a realizar la consulta y, además, a ningún fin práctico llevaría reponer el procedimiento si una vez desahogadas las fases de la consulta el pueblo indígena otorgó su consentimiento para la construcción y operación del proyecto de generación de energía eólica**, tal y como quedará precisado al responder la novena cuestión.

338. **Estudio de la séptima cuestión: ¿La consulta se llevó a cabo de manera culturalmente adecuada?**

339. A juicio de esta Primera Sala la respuesta a la pregunta planteada es en sentido positivo.

340. Como quedó precisado, esta Sala ha determinado que el deber de consultar tiene que ser de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales.

341. En cuanto a la **forma** en que debe realizarse la consulta, en el Convenio ********* en el artículo 6.1 a) se establece que sea mediante *procedimientos adecuados* a las circunstancias y, en particular, a través de las instituciones representativas de los pueblos indígenas.

342. Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que las consultas deben realizarse a través de

procedimientos adecuados, de conformidad con sus propias tradiciones³⁰.

343. Así, **esta Primera Sala considera que para determinar si la consulta se llevó a cabo de manera culturalmente adecuada deben cumplirse dos condiciones: a) la consulta debe realizarse de acuerdo con las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones, y b) la representación de los pueblos debe definirse de conformidad con sus propias tradiciones.**

344. A juicio de esta Primera Sala, **la consulta cumplió con la condición señalada en el inciso a), pues se realizó de acuerdo con las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones.**

345. Los procedimientos adecuados implican que la consulta se ajuste a la cultura, idioma y dinámicas organizativas, a sus autoridades representativas y a su elección, a los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, adoptando y poniendo en marcha estrategias de información y comunicación que sean culturalmente pertinentes.³¹

346. En ese contexto vale la pena reiterar que, esta Sala ha señalado que los pueblos indígenas gozan de libre determinación y autonomía para elegir, de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas

³⁰ Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, párrafo 130 y Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, párrafo 201.

³¹ De acuerdo con el Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, emitido por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno y en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, lo cual, también debe reconocerse y regularse por las constituciones y leyes de las entidades federativas, con el propósito de fortalecer la participación y representación política conforme con sus tradiciones y normas internas.³²

347. Así, en cuanto al sujeto colectivo y las autoridades, en el “Protocolo para la implementación de Consulta Previa, Libre e Informada sobre el Desarrollo de un Proyecto de Generación de Energía Eólica, de conformidad con estándares del Convenio ***** de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”³³, suscrito el dieciséis de octubre de dos mil catorce, se señaló lo siguiente:

“Para contribuir con la identificación y definición del sujeto colectivo del derecho a la consulta previa, dentro de la especificidad del pueblo indígena ***** de ***** , de hecho uno de los municipios con mayor población indígena en el país, se acordó que el H. Ayuntamiento Constitucional de la Heroica Ciudad de ***** elaboraría una **propuesta del sujeto colectivo de derecho a la consulta previa.**

Adicionalmente, se sugirió que para la definición de esa propuesta, el H. Ayuntamiento Constitucional de la Heroica Ciudad de ***** tomara en cuenta los siguientes elementos orientadores y de referencia que fueron desarrollados por la Autoridad Responsable, el Órgano Técnico, el Órgano Garante y el Comité Técnico Asesor del proceso de consulta previa:

1. Identificar las localidades con población hablante de una lengua indígena que podrían ser afectadas en sus derechos e intereses por el desarrollo del proyecto;
2. Identificar las localidades en el Catálogo de localidades indígenas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (actualizado al 2010);

³² Cfr. Tesis 1a. CXII/2010 de rubro: “LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIONES III Y VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.” Visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXII, noviembre de 2010, página: 1214, registro 163462

³³ Anexo 40.

AMPARO EN REVISIÓN 213/2018

3. Verificar *in situ* la presencia de otras localidades y/o asentamientos poblacionales, que permitan consolidar la propuesta sobre el sujeto colectivo de derecho a la consulta previa
4. Considerar el diagnóstico antropológico sobre **autoridades representativas** del pueblo indígena *********, elaborado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

| Autoridades Municipales | Autoridades Agrarias | Autoridades Religiosas |
|--|---|---|
| Asamblea comunitaria; Presidente municipal, síndico, regidores; Cabildo comunitario; Agentes municipales; Autoridades de barrios: ***** “dueños de la costumbre” | Comisariado ejidal, Consejo de vigilancia | Sociedades de vela (Presidente, secretario, tesorero, vocales); Mayordomos; Capitanes; Padrinos; Gussana, “organizador de fiestas” / gussana gola “la gran anfitriona”; Chagola (“casamentero”), animador de la celebración |
| Asociaciones y organizaciones Representantes de comités comunitarios; Representantes de sociedades de producción rural; Líderes de asociaciones civiles y organizaciones | | Otros Artesanos y productores; Maestros; Representantes del Consejo Consultivo de la CDI |

Considerar las áreas potenciales de influencia del proyecto de la empresa *********:

(...)

En el proceso de consulta previa que es objeto del presente Protocolo, y de acuerdo a lo estudiado y aprobado en sesión del 11 de junio de 2014 por el Cabildo del Municipio de la Heroica Ciudad de ********* se ha determinado que el sujeto colectivo de derecho a la consulta previa será:

1.- El sujeto colectivo de la consulta previa es la comunidad indígena de *********, perteneciente al pueblo *********, Municipio y Distrito de la Heroica Ciudad de *********.

2.- Las **instancias representativas** son:

A. Asamblea, Comisariado y Concejo de Vigilancia y/o integrantes del Padrón básico de Comuneros, comuneras y/o ejidatarios y ejidatarias que forman parte del municipio de la Heroica Ciudad de *********.

B. Poseedores, poseedoras y/o las y los titulares de bienes o derechos sobre los terrenos ubicados donde se pretende construir el proyecto eólico.

C. Las y los habitantes de las localidades y/o asentamientos humanos: *********, *********, ********* y *********, ********* y demás localidades afectadas por el desarrollo del proyecto.

D. Las y los representantes de las Instituciones Educativas y Culturales ubicadas en las áreas de influencia del proyecto.

E. Autoridades municipales: Presidente Municipal, Síndicos, Regidores, Regidoras.

F. Las y los integrantes del Consejo Municipal de Desarrollo Social que forman parte de la cabecera municipal de la Heroica Ciudad de *****.

G. Las y los integrantes del Consejo Municipal de Desarrollo Rural que forman parte de la cabecera municipal de la Heroica Ciudad de *****.

H. Las y los representantes de Sociedades de Velas que realizan ceremoniales en las áreas de influencia del proyecto.

I. Las y los representantes de Comités Comunitarios

J. Las y los representantes e integrantes de sociedades de producción rural, asociaciones de ganaderos y distritos de riego ubicados en las áreas de influencia del proyecto, debidamente acreditadas.

K. Las y los representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil con actividad en el Municipio de la Heroica Ciudad de *****.

L. Las y los representantes de organizaciones sociales y económicas con actividad en el Municipio de la Heroica Ciudad de ***** , que tengan relación con el desarrollo del proyecto eólico.

M. Las y los representantes del Consejo Consultivo de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas- CDI

N. Las representantes del Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas de la Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca.

O. Las y los representantes de las Cooperativas y Asociaciones de pescadores artesanales.

(...)

Traductor-Interprete

De acuerdo al Convenio ***** , se garantizará un intérprete-traductor de lengua ***** , con el fin de garantizar el acceso amplio y oportuno a la información bajo el principio de buena fe y de procedimientos apropiados. El sujeto consultado definirá la o las personas que desempeñarán este trabajo. De no ser posible la elección de una persona por parte de los sujetos de consulta previa, la autoridad responsable y el órgano técnico realizarán las gestiones necesarias para garantizar la presencia de un intérprete-traductor en todas las fases del proceso de consulta previa.”

348. Derivado de las asambleas en la fase de acuerdos previos, se hicieron cambios al protocolo por lo que el veinticuatro de noviembre de dos mil catorce se suscribió el “Protocolo para la implementación de Consulta Previa, Libre e Informada sobre el Desarrollo de un Proyecto de Generación de Energía Eólica, de conformidad con estándares del Convenio ***** de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”³⁴.

³⁴ Anexo 27.

349. De acuerdo con la asamblea celebrada el dos de diciembre de dos mil catorce se precisó:

“Siguiendo las adecuaciones que se hicieron al protocolo, podemos ir a la página número 12, esta modificación es muy importante pues es referente al Sujeto de Consulta. Como se explicó en las sesiones anteriores, en el proceso de consulta se reconoce que el sujeto colectivo de derecho a la consulta previa es la comunidad indígena de *****, perteneciente al pueblo *****, Municipio y Distrito de la Heroica Ciudad de *****. Luego se enlistan las instancias representativas que conforman este sujeto, y al final de este listado se hace la siguiente precisión: ‘Las Autoridades municipales (Presidente Municipal, Síndicos, Regidores y Regidoras) constituyen una instancia representativa de la comunidad indígena de *****; y únicamente para el caso de la consulta previa sobre el proyecto de ***** al que hace referencia el Presente protocolo, fungirán sólo como Autoridad Responsable, a fin de facilitar el consenso del presente instrumento.’

Esta responde a las solicitudes por varias organizaciones y personas que se cambiara el papel del Cabildo en el proceso de consulta. Esta modificación quedó asentada en la página 12 para que ustedes lo tengan presente.

(...)

13. Continuando con la parte de las etapas o las fases de la consulta, y en particular lo referente a la fase informativa, puesto que es una fase de gran importancia para ustedes, pues justamente la parte sustantiva del derecho a la consulta es su derecho a la información y en este sentido han sido importantes las aportaciones que se hicieron para mejorar el documento propuesto, además, de que esta fase informativa se pudiera desarrollar a través de asambleas, reuniones, como originalmente fue propuesto, y a esto se hizo un agregado en la página 15, que se refiere a que la información deberá ser difundida a través de medios electrónicos, impresos y otros. Por ejemplo, la radio, el Internet, el periódico y que esta información deberá observar los principios de suficiencia, es decir se deberá satisfacer la necesidad de información con respecto a este proyecto. Este es un deber que tienen las autoridades en este proceso de consulta y además deberá ser **pertinente culturalmente hablando, deberá ser accesible a la Comunidad Indígena de *******, buscando que la comunidad cuente con los elementos necesarios relacionados con el proyecto eólico para la generación de acuerdos y obtención del consentimiento. En este sentido queda explícito en el protocolo de consulta, que esta información es justamente la que tendría que darles a ustedes elementos para ya sea llegar acuerdos o en su caso la obtención del consentimiento tal y como queda plasmado en el protocolo. Así mismo se incluyó que los sujetos podrán solicitar información adicional, vinculada con el desarrollo del proyecto. Esto es una parte muy importante, es decir, ante la información que se presente en un inicio también se podrá solicitar información adicional que los sujetos de consulta requieran para poder tomar una decisión respecto al desarrollo del proyecto.

14. También con respecto a la fase informativa se especifica, que se buscará un **mecanismo para que la información acerca del proyecto se encuentre a disposición de las personas que participan en la consulta, durante todo el proceso**, es decir la información que se va a generar y a proporcionar a través de distintos mecanismos como se mencionó hace un momento, deberá estar a disposición de todas y todos ustedes de manera permanente a lo largo de todo el proceso. Esto quiere decir que ustedes podrán solicitar esta información, no solamente en la fase informativa sino durante todo el procesos, incluida la fase deliberativa, incluso cuando estemos entrando a la fase de consulta.

(...)

Katya Puga, Representante de la SENER. Voy a dar lectura a los 4 acuerdos que se perfilaron en función de los posicionamientos planteados:

1. La Asamblea General manifiesta su acuerdo en lo general con el protocolo para la implementación del Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada sobre el desarrollo de un Proyecto de generación de energía eólica, de conformidad con el convenio ********* de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independiente, en su versión consolidada.

2. La Asamblea General manifiesta su acuerdo en que se establezca una salvaguarda en la que cualquier punto no previsto en el protocolo se podrá considerar y consensuar a lo largo del Proceso de Consulta. Esto implique para el caso particular de la Asamblea Popular del Pueblo *********, se darán 15 días para la revisión de las observaciones entregadas a partir de la presente fecha.

3. La Asamblea General manifiesta que está de acuerdo con que se inicie la Fase Informativa los días 3, 4 y 5 de diciembre y que **se dé un plazo para la realización de las festividades de la comunidad indígena**, reanudando al término de las mismas el día 17 de diciembre.”

350. De lo anterior, se advierte que la consulta se ajustó a la cultura de la comunidad indígena, pues se tomaron en consideración las fiestas de la Santa Cruz de la comunidad indígena entre el siete y dieciséis de diciembre para suspender el procedimiento.

351. Así, derivado de las asambleas que se realizaron con los sujetos posiblemente afectados con el proyecto, el protocolo inicialmente propuesto se modificó atendiendo a lo manifestado por la población consultada.³⁵

³⁵ Cfr. Relatoría de la asamblea de doce de noviembre. “Respecto a los actores de la consulta, **la observación de incluir a las organizaciones señaladas en las propuestas, pueden incluirse.** Respecto a los sujetos de consulta y de **remover como sujetos de consulta a las autoridades municipales**, SENER se refiere a las dificultades para determinar a las autoridades tradicionales según determinan los protocolos y prácticas usuales, puesto que **las autoridades municipales son**

352. En ese contexto, debe destacarse que la fase de acuerdos previos cumple la función de consensar, con la población consultada, la metodología de la consulta para garantizar que sea culturalmente pertinente.
353. Así, esta Sala advierte que la fase de acuerdos previos cumplió con la finalidad de definir la forma en la que se llevaría a cabo el proceso de consulta.
354. Además, en todo momento el procedimiento se ajustó al idioma y dinámicas organizativas de la comunidad indígena, ya que el proyecto de protocolo se redactó en zapoteco, además en todas las asambleas y talleres informativos se contó con la presencia de traductores en todas las asambleas, lo que permitió un diálogo entre la comunidad indígenas y los representantes del Estado.
355. Además, **la consulta cumplió con la condición señalada en el inciso b), pues la representación de los pueblos se definió de conformidad con sus propias tradiciones**, ello pues se sometió a su consideración quiénes eran las instancias representativas y solicitaron que se cambiara el papel del Cabildo en el proceso de consulta.
356. En ese sentido, a juicio de esta Primera Sala fue correcta la concusión del Juez de Distrito en el sentido de que la consulta fue culturalmente adecuada.

representantes de la ciudadanía, los comisariados ejidales, además de ausentes desde hace tiempo en *********, son autoridades agrarias, pero no son especialmente representativas del pueblo indígena en tal condición. Por ello, la ausencia de autoridades tradicionales hizo particularmente compleja y amplía la convocatoria de la Fase de Acuerdo previos. **Los representantes municipales, se señala, son también parte de la comunidad indígena *******, y ese es el motivo de su inclusión.”

357. **Estudio de la octava cuestión:** ¿La consulta se llevó a cabo de manera informada?

358. A juicio de esta Primera Sala la respuesta a la pregunta planteada es en sentido positivo.

359. Como quedó precisado, esta Sala ha señalado que la consulta informada exige información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Así, 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.

360. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el Estado debe aceptar y brindar información y para ello, es necesaria una comunicación constante entre las partes. Así, la participación de los pueblos indígenas deber ser constante y permanente. Así, es obligación del Estado de asegurarse que los miembros del pueblo o de la comunidad tengan conocimiento de los posibles beneficios y riesgos, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto.³⁶

361. La finalidad es que la información debe ser tal que permita a los pueblos indígenas realizar un **proceso interno de deliberación**, por lo que se debe difundir por todos los medios de comunicación adecuados y accesibles a las circunstancias.³⁷

362. De las constancias de autos se advierte que se otorgó información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las

³⁶ Pueblo Indígena ***** . Párrafos 202 y 208.

³⁷ Cfr. Derecho a la Consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en torno a proyectos de desarrollo y explotación de recursos naturales, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2016, página 131.

comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Ello, desde que se publicó el “Protocolo para la implementación de Consulta Previa, Libre e Informada sobre el Desarrollo de un Proyecto de Generación de Energía Eólica, de conformidad con estándares del Convenio ***** de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”³⁸, suscrito el dieciséis de octubre de dos mil catorce, se otorgó información sobre la consulta y se precisó de qué forma se llevaría a cabo la fase informativa.

“...Fase Informativa

Tiene como objetivo garantizar que la información referente al proyecto y a las posibles afectaciones sociales, culturales, espirituales, a la salud, al medio ambiente y, en general, a cualquier derecho humano esté disponible y sea del conocimiento de la comunidad o el pueblo indígena a consultar. De acuerdo a las recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y a la Guía sobre el Convenio No. ***** , la información que se proporcione al pueblo o comunidad indígena responderá al menos a los siguientes aspectos:

- a. La descripción sustantiva del proyecto de generación de energía eólica: normas, trámites, aspectos técnicos, financieros, etc.;
- b. La naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance del proyecto de generación de energía eólica;
- c. La razón o las razones o el objeto del proyecto de generación de energía eólica;
- d. La duración del proyecto de generación de energía eólica;
- e. La ubicación de las áreas que se verán afectadas;
- f. Una evaluación preliminar de los probables impactos económicos, sociales, culturales y ambientales, incluso los posibles riesgos, y una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución;
- g. El personal que probablemente intervenga en la ejecución del proyecto (incluso pueblos indígenas, personal del sector privado, instituciones de investigación, empleados gubernamentales y demás personas);
- h. Los procedimientos que pueden entrañar el proyecto; y
- i. Cualquier otra información que soliciten las y los consultados.

La Fase Informativa para la consulta previa podrá consistir en: 1) una o varias asambleas y/o reuniones informativas en las que participarán las personas representativas de la población involucrada y aquellos que el Ayuntamiento de ***** determine como importante participar; y 2) en la difusión de la información relativa al proyecto a través de medios electrónicos e impresos, por ejemplo, radio, internet, periódico, etc. La información deberá observar los principios de suficiencia, pertinencia cultural y accesibilidad, buscando que la comunidad cuente con los elementos necesarios relacionados con el

³⁸ Anexo 40.

proyecto eólico para la generación de acuerdos u obtención del consentimiento.

Las asambleas y/o reuniones informativas contarán también con la participación de las Autoridades Responsables, del Órgano Técnico, del Órgano Garante, del Comité Técnico, Observadores y Grupo Asesor, así como las y los representantes de la empresa en los momentos que se considere necesaria su participación. En este sentido, es importante mencionar que es derecho de los pueblos y comunidades indígenas solicitar estudios independientes, que ayuden a resolver sus dudas, así como información adicional que requieran los sujetos de consulta, vinculada con el desarrollo del proyecto.

En el marco de la Fase Informativa se podrán llevar a cabo **talleres y/o reuniones de información dirigidos a grupos específicos de la comunidad, mujeres y jóvenes, con el propósito de generar un proceso de reflexión con relación al proceso de consulta previa**, y a las necesidades percibidas por estos grupos en materia de desarrollo local, a fin de que se genere información que aporte a la construcción de una propuesta de beneficios sociales, económicos, culturales y ambientales asociados al posible desarrollo del parque eólico, así como información sobre la percepción de la comunidad con respecto al desarrollo de proyectos de energía eólica en su comunidad. Estos talleres y/o reuniones se realizarán con la participación de las Autoridades Responsables, del Órgano Técnico, del Órgano Garante, y del Comité Técnico, y se determinará en función del tema y atribuciones de las dependencias participando en estos órganos quién fungirá como responsable de su organización y desarrollo.

En la Fase Informativa se buscará un mecanismo para que, información sobre el proyecto, se encuentre a disposición de las personas que participan en la consulta durante todo el proceso.”³⁹

363. Además, atendiendo a las observaciones manifestadas, el veinticuatro de noviembre de dos mil catorce se suscribió el “Protocolo para la implementación de Consulta Previa, Libre e Informada sobre el Desarrollo de un Proyecto de Generación de Energía Eólica, de conformidad con estándares del Convenio ***** de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”⁴⁰, documento en el cual se añadió lo siguiente:

“Las comunidades que se encuentran ubicadas en el área de influencia directa del proyecto podrán solicitar reuniones informativas específicas, para atender asuntos particulares vinculados al desarrollo del proyecto”⁴¹

³⁹ Anexo 40, páginas 13 y 14.

⁴⁰ Anexo 27.

⁴¹ Anexo 28, página 16.

364. Así, durante la fase de acuerdos previos se otorgó información general del proyecto; de la Relatoría de la Asamblea General de Cierre de la Fase de Acuerdos Previos⁴², se advierte que el **dos de diciembre de dos mil catorce**, se realizó una última asamblea en la fase de acuerdos previos en la cual se destacó que la parte sustantiva del derecho a la consulta es el derecho a la información y, en ese sentido, se precisó que dicha fase se pudiera desarrollar a través de asambleas, reuniones y se agregó lo siguiente:

“13. Continuando con la parte de las etapas o las fases de la consulta, y en particular lo referente a la fase informativa, puesto que es una fase de gran importancia para ustedes, pues justamente la parte sustantiva del derecho a la consulta es su derecho a la información y en este sentido han sido importantes las aportaciones que se hicieron para mejorar el documento propuesto, además de que esta fase informativa se pudiera desarrollar a través de asambleas, reuniones, como originalmente fue propuesto, y a esto se hizo un agregado en la página 15, que se refiere a que la información deberá ser difundida a través de medios electrónicos, impresos y otros. Por ejemplo, la radio, el Internet, el periódico y que esta información deberá observar los principios de **suficiencia**, es decir, se deberá satisfacer la necesidad de información con respecto a este proyecto. Este es un deber que tienen las autoridades en este proceso de consulta y además deberá ser **pertinente** culturalmente hablando, deberá ser **accesible** a la Comunidad Indígena de *********, buscando que la comunidad cuente con los elementos necesarios relacionados con el proyecto eólico para la generación de acuerdos y obtención del consentimiento. En este sentido queda explícito en el protocolo de consulta, que esta información es justamente la que tendría que darles a ustedes elementos para ya sea llegar acuerdos o en su caso la obtención del consentimiento tal y como queda plasmado en el protocolo. Así mismo se incluyó que los sujetos podrán solicitar información adicional, vinculada con el desarrollo del proyecto. Esto es una parte muy importante, es decir, ante la información que se presente en un inicio también se podrá solicitar información adicional que los sujetos de consulta requieran para poder tomar una decisión respecto al desarrollo del proyecto.

14. También con respecto a la fase informativa se especifica, que se buscará un mecanismo para que la información acerca del proyecto se encuentre a disposición de las personas que participan en la consulta, durante todo el proceso, es decir la información que se va a generar y a proporcionar a través de distintos mecanismos como se mencionó hace un momento, deberá estar a disposición de todas y todos ustedes

⁴² Anexos 48 y 215-V.

de manera permanente a lo largo de todo el proceso. Esto quiere decir que ustedes podrán solicitar esta información, no solamente en la fase informativa sino durante todo el proceso, incluida la fase deliberativa, incluso cuando estemos entrando a la fase de consulta.”⁴³

365. Así, se especificó que la información se encontraba a disposición de las personas que participan en la consulta **durante todo el proceso.**

366. Asimismo, de la asamblea celebrada el dos de diciembre de dos mil catorce, se establecieron como fechas para desarrollar dicha fase informativa los días tres, cuatro y cinco de diciembre de dos mil catorce, según se advierte de la siguiente transcripción tomada de la versión estenográfica de la citada asamblea:

2. La asamblea General manifiesta que está de acuerdo con que se inicie la Fase Informativa los días 3, 4 y 5 de diciembre y que se dé un plazo para la realización las festividades de la comunidad indígena, reanudando al término de las mismas el día 17 de diciembre.⁴⁴

367. Así, se realizaron diversas asambleas y talleres informativos con las instancias representativas de la comunidad indígena *********, como quedó precisado, se abordaron distintos temas, respectivamente.

368. La **Secretaría de Energía** presentó el tema **“Generación, Tarifas y Energías Renovables”**⁴⁵, el consultor externo, doctor Isaac Portugal Rosas el tema **“Sistema Eléctrico Mexicano, su funcionamiento y conexión de parques eólicos”**⁴⁶. En esas exposiciones se desarrollaron los siguientes temas:

- Generación de energía en México
- Generación por tipo tecnología
- Participación de privados en la generación de energía en México
- Participación de privados en la generación de energía en Oaxaca
- Tarifas de consumo eléctrico (residencial, comercial e industrial y subsidios)

⁴³ Cfr. Anexo 48, página 13.

⁴⁴ Cfr. Anexo 48, página 42.

⁴⁵ Anexo 14.

⁴⁶ Anexo 12.

AMPARO EN REVISIÓN 213/2018

- Comparativo de tarifas doméstica e industrial
- Comparativo entre los subsidios que reciben distintos estados
- Comparativo entre los subsidios que reciben distintas localidades
- Energías renovables
- Compromisos de México contra el cambio climático
- Potencial de energías renovables en México
- Energía eólica
- Elementos de un proyecto eólico
- Alternativas para el desarrollo de proyectos eólicos en México
- Incremento de la capacidad de transmisión
- Permisos necesarios para el desarrollo de parques eólicos
- Resumen del desarrollo eólico en México
- Nuevo modelo de la industria eléctrica
- Energías renovables y eficiencia energética en el nuevo modelo
- Certificados de Energías Limpias
- El estado actual del Sistema Eléctrico Mexicano
- Capacidad del Sistema Eléctrico Mexicano

369. *********, expuso “**Proyecto Energía Eólica del Sur**”⁴⁷, en el cual se abordaron los siguientes temas:

- Personalidad de la promovente del proyecto
- Descripción del proyecto, incluyendo:
 - Descripción técnica.
 - Características del parque eólico.
 - Ubicación del parque eólico.
 - Etapas de desarrollo del proyecto.
 - Cronograma tentativo del proyecto.
 - Elementos constructivos, considerando sus fases, actividades, infraestructura y maquinaria y equipo a utilizar.
- Impactos ambientales y arqueológicos
- Medidas de mitigación
- Estudios realizados (mecánica de suelos, mecánica de suelos para cruzamiento, hidrológico, topografía, estudios de viento, estudios ambientales, instalación de torres de medición, cambio de uso de suelo forestal y arqueológico).
- Estudios y permisos requeridos por diversas autoridades.
- Características del contrato de arrendamiento
- Beneficios asociados al proyecto.
- Política de responsabilidad social, de beneficios sociales y ejes de acción e inversión comunitaria de la empresa.
- Propuesta de inversión comunitaria.
- Datos de contacto.

370. También, la **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales** expuso el tema “**Impactos Ambientales y Medidas de Mitigación de**

⁴⁷ Anexo 46.

un **Proyecto Eólico**”, se tocaron los puntos que a continuación se enlistan.

- Proceso General de Recepción, Evaluación y Autorización de una Manifestación de Impacto Ambiental.
- Impactos ambientales y medidas de mitigación durante las etapas de preparación y construcción del proyecto.
- Impactos ambientales y medidas de mitigación durante la etapa de operación.
- Principales condicionantes establecidas en la resolución.
- Mecanismos para dar seguimiento y monitoreo a los impactos ambientales generados y a las medidas de mitigación.

371. La **Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios** impartió el tema **“Impactos a la Salud”**⁴⁸, se tocaron los puntos siguientes:

- Aspectos generales de la industria eólica
- Factores de exposición a los aerogeneradores
- Efectos en la salud
- Recomendaciones para cuidar la salud de la población cercana a parques eólicos
- Límites máximos permisibles de ruido y vibraciones
- Tema Shadow Flicker

372. Asimismo, al exponerse el tema **Impactos Culturales en Materia de Prospección Arqueológica**, se proporcionó información referente a:

- Marco legal que regula al patrimonio arqueológico e histórico
- Método de registro arqueológico
- Antecedentes de investigación en el Istmo de *****
- Investigaciones arqueológicas en el siglo XX
- Investigaciones arqueológicas en el siglo XXI
- Ejemplo de Sitios Arqueológicos en el Istmo (***** , ***** , ***** , *****)
- Proyecto de Salvamento Arqueológico de la *****

373. El **Servicio de Administración Tributaria**, por conducto del Administrador Local del Servicio de Administración Tributaria en Oaxaca, impartió un taller denominado **“Régimen de obligaciones**

⁴⁸ Anexo 73.

que adquiriría un arrendatario para el desarrollo de un parque eólico”, en el cual se presentó el tema “Facilidades para propietarios o titulares de terrenos”⁴⁹

374. *********, expuso y proporcionó información respecto a la derrama o Impactos Económicos y Participación de Beneficios de la comunidad indígena *********.⁵⁰

375. El Instituto Nacional de Antropología e Historia, expuso ante la comunidad indígena ********* el tema “Posibles Impactos al Patrimonio Arqueológico e Histórico”⁵¹.

376. Los biólogos Ulises Reynosa Guerrero y Marina Marín González, de la consultora ********* impartieron el taller denominado “Manifestación de impacto ambiental del proyecto promovido por *********”, en el cual se presentó la siguiente información:

- Metodologías y resultados de los estudios de flora y fauna realizados en la Poligonal *********
- Sistema biótico. Flora silvestre-sitios de muestreo
- Sistema biótico. Flora silvestre - establecimiento de cuadrantes
- Sistema biótico. Flora silvestre – resultados
- Sistema biótico. Flora - ejemplos de especies dominantes
- Sistema biótico. Vertebrados - transectos y trabajo de campo
- Sistema biótico. Vertebrados-registro de fauna
- Sistema biótico. Vertebrados-resultados
- Sistema biótico. Estudio de aves y murciélagos
- Posibles impactos ambientales asociados al desarrollo del Proyecto
- Metodología para la identificación de impactos
- Medidas de prevención, mitigación - restauración y/o compensación de los posibles impactos ambientales
- Componente ambiental - aire geomorfología. Edafología
- Componente ambiental - hidrología, vegetación
- Componente ambiental – fauna
- Seguimiento para el cumplimiento y evaluación del desempeño de las medidas (Plan de Manejo Ambiental)
- Programa de rescate y reubicación de especies vegetales

⁴⁹ Anexo 15

⁵⁰ Anexo 13

⁵¹ Anexo 23

- Programa de rescate de fauna silvestre
- Programa de conservación de suelos
- Programa de reforestación

377. El **dieciséis de abril de dos mil quince**, dentro del periodo de la fase informativa, se celebró una asamblea en la que se informó del estatus de dicha fase y se realizaron propuestas respecto a la fase deliberativa por parte de la Directora General de Impacto Social y Ocupación Superficial de la Secretaría de Energía; asimismo, en dicha asamblea se les comunicó a los presentes que se había solicitado información a la empresa tercero interesada, que les sería proporcionada en ese momento de manera escrita a la comunidad de ***** respecto a:

- Versión pública del acta constitutiva de la empresa
- Nombre de las empresas a las que se distribuiría la energía generada, dentro de la modalidad de autoabastecimiento bajo la cual se encuentra enmarcado el proyecto
- Información financiera del proyecto, monto de financiamiento y su inversión.
- Información respecto a los contratos de arrendamiento
- Información respecto a las políticas de contratación local, responsabilidad social, salud ocupacional y seguridad, derechos humanos, protección al medio ambiente y, código de ética.

378. En esa asamblea se puso a disposición la información requerida por la comunidad indígena respecto a la situación Agraria de las Tierras en *****⁵².

379. Cabe destacar que la información estuvo disponible para su consulta en la Biblioteca Municipal de ***** y en la plataforma de difusión de la consulta (<http://sener.gob.mx>). Además, en todas las asambleas y talleres estuvo presente un traductor del idioma zapoteco.

380. Por último, el veinte de abril de dos mil quince, se acordó el cierre de la fase informativa y se procedió a abrir la fase deliberativa correspondiente.⁵³

⁵² Anexo 38.

⁵³ Anexos 36

381. En ese sentido, se cumplió con la finalidad de que la información permita a los pueblos indígenas realizar un **proceso interno de deliberación**. Al respecto, en el “Protocolo para la implementación de Consulta Previa, Libre e Informada sobre el Desarrollo de un Proyecto de Generación de Energía Eólica, de conformidad con estándares del Convenio ***** de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”⁵⁴, suscrito el dieciséis de octubre de dos mil catorce, se señaló lo siguiente:

“Consistirá en un proceso de diálogo interno en la comunidad, en la que las y los representantes y autoridades y las personas que ellos determinen de la comunidad potencialmente afectada perteneciente al pueblo indígena ***** deliberarán sobre la información presentada en la Fase Informativa. **Durante este periodo, las y los representantes de la comunidad podrán solicitar a las Autoridades Responsables la información que consideren oportuna y necesaria para facilitar el proceso de diálogo al interior de la comunidad.**⁵⁵

382. Además, derivado de las observaciones realizadas al protocolo, el veinticuatro de noviembre de dos mil catorce se suscribió el “Protocolo para la implementación de Consulta Previa, Libre e Informada sobre el Desarrollo de un Proyecto de Generación de Energía Eólica, de conformidad con estándares del Convenio ***** de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”⁵⁶, en el cual se precisó lo siguiente:

“El tiempo de deliberación se acordará entre los sujetos consultados y la autoridades responsables, respetando los tiempos y formas tradicionales de toma de decisiones de la comunidad indígena, respecto de lo que consideren necesario para analizar la información y deliberar para (sic) su decisión.
Se respetarán la propuesta de tiempos, modos y costumbres de la comunidad indígena, y se dará la debida consideración a la pluralidad

⁵⁴ Anexo 40.

⁵⁵ Cfr. Anexo 40, página 14.

⁵⁶ Anexo 27.

de instancias representativas participando en el proceso de consulta previa.”⁵⁷

383. Estudio de la novena cuestión: ¿La consulta se realizó de buena fe?

384. La respuesta a la pregunta planteada es en sentido positivo.

385. Esta Primera Sala ha señalado que los procedimientos de consulta deben ser de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo. Así, el Estado 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, con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

386. De conformidad con el artículo 6 del Convenio las consultas deben efectuarse de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

387. El Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo ha considerado que un procedimiento es adecuado cuando genere las condiciones propicias para poder llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento. Así, explica que las consultas implican establecer un diálogo genuino entre las partes, caracterizado por la comunicación, el entendimiento, el respeto mutuo y la buena fe en aras a obtener un acuerdo común.⁵⁸

⁵⁷ Cfr. Anexo 28, página 17.

⁵⁸ Brasil, informe adoptado en marzo de 2009, documento GB.304/14/7, PÁRRAFO 42, OIT. CEACR, Observación general 2011 sobre la obligación de consulta. Informe 2011 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ILC.100/III/1ª Publicado el 16 de febrero de 2011; documento GB.282/14/2, párrafo 38.

388. Los órganos consultivos de la Organización Internacional del Trabajo han determinado que la obtención de un acuerdo o del consentimiento no es un requisito para que la consulta sea válida, sino que se exige que la consulta tenga el objetivo o propósito de alcanzarlo⁵⁹.

389. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, al analizar los trabajos preparatorios que condujeron a la adopción del Convenio, señalaron que “no quiso sugerir que las conductas referidas deberían resultar en la obtención de un acuerdo o el consentimiento de lo que se consulta, sino que quiso expresar un objetivo para las consultas”.

390. Lo anterior, es reforzado por el Consejo de Administración, al señalar que alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento es el propósito al iniciar el proceso de consulta y no un requisito independiente.

391. La buena fe implica que tanto el Estado como los pueblos indígenas deben generar un clima de confianza y respeto mutuos.⁶⁰

392. Además, el Estado debe tener la intención de tomar en cuenta las manifestaciones de la comunidad para llegar a acuerdos. Así, está prohibido el engaño, la coerción intimidación o las amenazas por parte del Estado y los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades.⁶¹

⁵⁹ Argentina, informe adoptado en noviembre de 2008, documento GB.303/19/7, párrafo 81.

⁶⁰ Derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas en torno a proyectos de desarrollo y explotación de recursos naturales, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2016, páginas 121 a 124.

⁶¹ *Cfr.* Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, emitido por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

393. Así, el principio de buena fe debe permear en todas las etapas del proceso de consulta, así se deben tomar en cuenta las siguientes medidas: a) el Estado debe proceder de buena fe al determinar si una medida es susceptible de afectar a los pueblos indígenas, b) ambas partes deben estar dispuestas a dialogar de buena fe, es decir, con la finalidad de alcanzar un acuerdo y c) si las partes alcanzan un acuerdo la buena fe las vincula a su cumplimiento.⁶²

394. Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la obligación de obtener o no el consentimiento atiende a si es un plan de desarrollo o inversión a gran escala, pues si hay un mayor impacto dentro del territorio indígena entonces el Estado debe no sólo consultar sino también obtener el consentimiento previo, libre e informado según sus costumbres y tradiciones.⁶³

395. En ese sentido, esta Primera Sala advierte que el proceso de consulta se realizó de buena fe y, además, se obtuvo el consentimiento de la comunidad indígena, atendiendo a que el proyecto eólico es a gran escala tal y como se determinó al resolver la cuarta cuestión.

396. En primer lugar porque precisamente se determinó que la medida era susceptible de afectar al pueblo indígena y, por ello, se contempló el proceso de consulta.

397. Al respecto desde el “Protocolo para la implementación de Consulta Previa, Libre e Informada sobre el Desarrollo de un Proyecto de Generación de Energía Eólica, de conformidad con estándares del Convenio ***** de la Organización Internacional del Trabajo sobre

⁶² Cfr. Análisis comparativo convenio 169, Convergencias y divergencias entre OIT y Corte IDG, Pág. 12.

⁶³ Cfr. Caso Pueblo Saramaka Vs, Surinam, supra nota 16, párrafo 134.

pueblos indígenas y tribales en países independientes”⁶⁴, suscrito el dieciséis de octubre de dos mil catorce, se destacó que el desarrollo del proyecto podría afectar en sus derechos e intereses a la comunidad indígena perteneciente al pueblo ***** de *****, en los siguientes términos:

El presente Protocolo tiene como objetivo proponer las bases sobre las que se desarrollará el proceso de consulta previa, libre e informada con el objeto de alcanzar un acuerdo sobre la construcción y operación de un parque eólico, para generar electricidad con una capacidad total de 396 MW; para ello se instalarían 132 aerogeneradores tipo Vestas V90-3.0 que se ubicarán en una superficie de ***** hectáreas, en la jurisdicción de *****, Municipio del mismo nombre, en el Estado de *****, cada uno con una capacidad de generación de 3 MW, propuesto por la empresa ***** (en adelante *****); conforme al plano de localización que enseguida se inserta y que ampara la totalidad de dicha superficie que conforma el polígono (...)

La consulta a la que se refiere el presente Protocolo está vinculada al derecho colectivo que tienen las comunidades y pueblos indígenas a ser consultados de forma previa, libre e informada, cuando exista una afectación potencial a sus derechos e intereses, en virtud del desarrollo de un proyecto o de la adopción de una medida administrativa o legislativa. Por lo anterior, el sujeto colectivo de derecho es **la comunidad indígena perteneciente al pueblo ***** de *******, que podría verse afectada en sus derechos e intereses por el desarrollo del proyecto.

398. Cabe reiterar que el referido protocolo se publicó el dieciocho de octubre de dos mil catorce en español y zapoteco y que en la fase de acuerdos previos se presentó el protocolo para que pudieran ponerse de acuerdo sobre las reglas del procedimiento.

399. En segundo lugar, se advierte que las partes siempre estuvieron dispuestas a dialogar de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y a otorgar el consentimiento.

400. Ello, pues en todas las asambleas que se realizaron con miembros de la comunidad se abrió un espacio de diálogo, ya que se les dio la

⁶⁴ Anexo 40.

palabra a las personas presentes que solicitaron, quienes realizaron diversas manifestaciones y observaciones, las cuales fueron atendidas de la siguiente forma:

- Respecto a la observación formulada en torno a los principios rectores que están en el protocolo de consulta y que guían el proceso (buena fe, libre, previa informada, culturalmente apropiada, con miras a llegar a un acuerdo), se realizó la modificación solicitada y se precisó que el proceso se desarrollará con miras a llegar a un acuerdo y alcanzar el consentimiento. Además, en torno a los principios, respecto del cambio solicitado de quitar el principio de acomodo y razonabilidad, se precisó que atendiendo a que este principio es fundamental y al ser una garantía que tienen la comunidad indígena *****, lo que se hizo fue agregar la cita textual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que no podía ser excluida.
- En torno a los sujetos, se formuló observación en torno a que en el protocolo aparecía como sujeto de consulta y como autoridad responsable el Ayuntamiento de la Heroica Ciudad de ***** se explicó que al ser el Ayuntamiento una de las instancias representativas del Pueblo *****, también es un sujeto consultado y que al ser el encargado de dar una medida administrativa, como el permiso de cambio de uso de suelo, también tiene el carácter de responsable. En relación a este punto se informó que todavía no se realizaba el cambio (sujeto de consulta) en razón de que se esperaba revisar ese punto con el Comité Técnico Asesor para construir una respuesta.
- En torno a la solicitud de que se incluya a la Secretaría de Salud para que pueda aclarar lo referente a los impactos que en la salud tiene el parque eólico, se informó que se realizaría las gestiones para que participen en la fase informativa.
- Se atendió la observación formulada en torno al rol de *****, por lo que se aclaró el papel que ellos van a cumplir como asesores de la comunidad.
- Se retomó la propuesta de incluir en el protocolo a la UAM, ENAH, la Universidad de Chapingo, y la organización Científicos Unidos; además, se informó que se recibió la respuesta del Alto Comisionado de Naciones Unidas por lo que se incorporaría en las fases siguientes.
- Atendiendo a las observaciones se precisó en el protocolo que el objetivo de la consulta era alcanzar acuerdos y el consentimiento para la construcción del parque, y una vez que se llegue a los acuerdos y al consentimiento, entonces se buscaría ver el proceso de repartición de beneficios de forma justa y equitativa.
- Se añadió que toda la información requerida por los sujetos consultados se agregaría a la fase informativa y que se buscarían mecanismos para hacer masiva la difusión de la información.

AMPARO EN REVISIÓN 213/2018

- Por otra parte, se les dio intervención a diversos miembros de las instancias representativas de la comunidad indígena *****, quienes volvieron a realizar observaciones y propuestas.
- Finalmente, se les informó que el protocolo de consulta sería modificado con todas las propuestas y observaciones que se habían realizado, y que en una próxima sesión se pondría a disposición en la Presidencia Municipal y en medios electrónicos la nueva versión del protocolo en la que ya se integrarían las propuestas y observaciones realizadas, para que posteriormente se sometiera a aprobación.

401. Atendiendo al diálogo llevado a cabo en la fase de acuerdos previos, se hicieron cambios al protocolo por lo que el veinticuatro de noviembre de dos mil catorce se suscribió el “Protocolo para la implementación de Consulta Previa, Libre e Informada sobre el Desarrollo de un Proyecto de Generación de Energía Eólica, de conformidad con estándares del Convenio ***** de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”⁶⁵.

402. Cabe precisar que en la última asamblea de la fase de acuerdos previos, celebrada el dos de diciembre de dos mil catorce con todos los grupos de los miembros de la comunidad indígena, se les hizo saber de qué forma se atendieron a las observaciones formuladas, al respecto se señaló lo siguiente:

- El objetivo del proceso de consulta será llegar a un acuerdo y obtener el consentimiento de la comunidad indígena *****.
- Los principios de acomodo y el diverso deber de tomar decisiones razonadas, en términos de la jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- La identificación de actores, se dejaron como autoridades responsables a la Secretaría de Energía, la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca y el **Ayuntamiento de *******. Asimismo, se agregó el siguiente apartado. *“las autoridades responsables tomarán todas las provisiones necesarias para que se den las condiciones adecuadas para la realización de la consulta previa”*.
- La claridad y precisión de la redacción, cuando se habla del proyecto.
- Se precisó que cuando los participantes de la consulta previa lo decidan y soliciten, se recibirá asesoría del *****.

⁶⁵ Anexo 27. Los cambios al protocolo se encuentran resaltados.

- Se agregaron al protocolo como grupos de asesores y academias, a la Universidad Autónoma de Chapingo, Universidad Autónoma Metropolitana (unidad Xochimilco), Escuela Nacional de Antropología e Historia y la Unión de Científicos comprometidos con la Sociedad, Asociación Civil. Y como observadores se inscribió en el protocolo a PRODESC, Proyecto Poder, Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha, A. C. (código DH), Brigadas de Paz Internacional (PBI) y Representante de la Comisión Permanente de Asuntos Indígenas del Congreso del Estado de Oaxaca.
- Se reconoce como sujeto colectivo de derecho de consulta previa a la comunidad indígena ***** de ***** y que se enlistan las instancias representativas que conforman este sujeto, con la precisión de que **las autoridades municipales (Presidente Municipal, Síndicos, Regidores y Regidoras)**, constituyen una instancia representativa de dicha comunidad indígena, pero que en la fase de consulta previa sobre el proyecto de ***** al que hacía referencia dicho protocolo, **fungiría únicamente como Autoridad Responsable**, a fin de facilitar el consenso de dicho instrumento.
- Se agregó un quinto objetivo de proceso de consulta, consistente en garantizar que en el proceso de desarrollo de consulta y en el desarrollo del proyecto se observe un enfoque de derechos y una perspectiva de género.
- Se estipuló en el protocolo que el proceso de consulta debería privilegiar la búsqueda de consensos a través del dialogo democrático, respetuoso o incluyente.
- Se precisó que la información debería ser difundida en medios electrónicos, impresos y otros; además de que esta información debería observar el principio de suficiencia. Al igual que se incluyó que los sujetos podrían solicitar información adicional vinculada con el desarrollo con el proyecto.
- Se informó que se estableció que se buscarían mecanismo para que la información acerca del proyecto se encontrara a disposición durante todas las fases del proceso de consulta.
- Se les comunicó que, atendiendo las peticiones de los miembros de la comunidad indígena, el comité técnico asesor buscaría los mecanismos para apoyar la participación de los integrantes del ***** , así como para el financiamiento de los estudios adicionales que se llegaran a solicitar y se estimaran necesarios.
- Se les informó que se especificó la participación de la empresa.

403. En tercer lugar, las partes llegaron a acuerdos y además otorgaron el consentimiento. Ello, se advierte de la asamblea consultiva de treinta de julio de dos mil quince, en donde las partes llegaron a determinados acuerdos y, finalmente, otorgaron el consentimiento.

404. Así, la Directora General de Impacto Social y Ocupación Superficial de la Secretaría de Energía, quien, en esencia, realizó las siguientes **propuestas de beneficio a favor de la comunidad**:

- Destinar recursos del gobierno federal para el cambio de luminarias de alumbrado público y para el sistema de bombeo de agua potable.
- La instalación de un aerogenerador de dos megawatts, que junto con el proporcionado con el gobierno del estado, reducirían en un 35% (treinta y cinco por ciento) el porcentaje de energía eléctrica que se paga a la Comisión Federal de Electricidad.
- El compromiso de encontrar un espacio para la instalación del parque eólico municipal.
- Buscar financiamiento que permitan realizar estudios de impactos sociales, ambientales y culturales que se han generado con la instalación de todos los parques eólicos del istmo.

405. El Director General de Conciliación para la Mejora Económica y de Infraestructura de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, quien en representación del gobierno del estado realizó los siguientes **compromisos**:

- Construcción del centro cultural de convenciones del istmo.
- Construcción de equipamiento del centro de distribución alimentaria del istmo.
- Construcción y equipamiento de una planta de tratamiento integral de residuos sólidos urbanos.
- Construcción un jardín etnobotánico
- Rehabilitación del emisor de aguas tratadas.
- Rehabilitación del sistema de alcantarillado sanitario.
- Ampliación del Centro de atención integral de niños, niñas y adolescentes.
- La adquisición de un aerogenerador de 3 megawatts.

406. El Director de la empresa *********, presentó los **beneficios y obligaciones a que se comprometía la empresa** citada, siendo en esencia los siguientes:

- Dar prioridad de trabajo y empleos para la construcción del parque eólico a los ciudadanos *********.
- Pago directo a los poseedores titulares de los terrenos.
- Pago al módulo de riego número 11, para mejoras de obras hidráulicas para dar servicio a los campesinos.

- Creación de un fideicomiso de energía eléctrica en la que la empresa aportará ***** de pesos anuales más impuesto al valor agregado (IVA), para ser aplicado a la factura del consumidor residencial doméstico, tarifa 1-C, de todos los pobladores de ***** lo que se traduce en aproximadamente un 10% del consumo promedio.
- Mejora de los caminos internos en los terrenos, los cuales estarán abiertos al uso de todos para su libre tránsito.
- Desarrollo e implementación de planos con mitigación y conservación ambiental, con esfuerzos adicionales para cuidar las especies endémicas.
- Trabajar con sindicatos locales de transportistas, materiales y mano de obra de *****.
- A realizar los pagos correspondientes al municipio por licencia de construcción y cambio de uso de suelo, así como conceptos asociados con el proyecto, de conformidad a los acuerdos realizados con el municipio, los cuales se realizarán en presencia de la comunidad o de un notario público, como fue solicitado.
- Asimismo, a efectuar un pago anual para contribuir al Plan de Desarrollo Municipal, que permita mejorar la prestación de servicios a la comunidad.

407. Además, en la misma asamblea la comunidad indígena otorgó el consentimiento en los siguientes términos:

“...Pero, paisanas y paisanos, para que eso sea también válido, como lo hemos estado haciendo, yo me permito, en nombre de la mesa y la moderación, someter a consideración de ustedes varios planteamientos.

Primero, someto a consideración de ustedes, levantando la mano, ¿si están de acuerdo con las **propuestas de beneficios** que se hicieron aquí para que sean acuerdos?

Los que estén de acuerdo, levanten la mano. Por favor, bajen la mano. Los que estén en contra de aceptar esos beneficios, que levanten la mano.

Pregunto a los representantes presentes y a las representantes presentes en esta asamblea, ¿los que se abstengan de aprobar las propuestas de estos beneficios?

Se aceptan las propuestas de beneficios y pasan a ser acuerdos.

Hermanas y hermanos, hay otro elemento que el protocolo establece, y **es si se da o no el consentimiento para la instalación del proyecto que nos ha tenido durante toda esta fase.**

Y otra vez, hermanas y hermanos, les voy a poner a esta consideración, si se otorga por parte de las y los representantes en esta Asamblea, en la fase consultiva, **si están de acuerdo en otorgar el consentimiento para la instalación del parque eólico de ***** en *******, con los beneficios que se han presentado.

Los que estén de acuerdo, que levanten la mano. Por favor, bájenla otra vez.

Los que estén en contra de dar el consentimiento a la instalación del parque Eólico del sur.

Ahora, pregunto y someto a consideración, los que se abstengan de dar su consentimiento.

Ahí hay una mano alzada que se abstiene.

Paisanas y paisanos, **con esto se toma la decisión de otorgar el consentimiento para la instalación del parque ***** con la decisión de esta Asamblea y en las condiciones que se hizo.**

Con esto, paisanas y paisanos, cerramos esta sesión para tomar esta decisión histórica, pero también les pregunto, paisanas y paisanos, porque se presentaron aquí los planteamientos donde me están pidiendo, que haga una firma en nombre de todas las instancias representativas aquí presentes.

Les pregunto, si están de acuerdo con eso, porque fueron algunos los que presentaron, y los que están de acuerdo con el que el presidente municipal, **Saúl Vicente Vázquez firme un acta que se elabore con este acuerdo tomado en esta Asamblea Consultiva.**

Los que estén de acuerdo, que levanten la mano, por favor. Por favor bajen la mano.

¿Los que están en contra de esta propuesta que se hizo?

Está en contra el compañero de allá de aquel lado.

Dos en contra.

¿Los que se abstengan?

Nadie se abstiene.

Por lo tanto, se toma este acuerdo también. Hermanas y hermanos, para que firmen en nombre de todos los representantes.

Paisanas y paisanos, la firma de estos acuerdos, les preguntaría **porque así llegaron una serie de documentos con las firmas que señalaban, que ustedes mismos trajeron como representantes,** ¿si están de acuerdo en que en este acuerdo, y del acta que se levante, se anexasen la firma de la lista de asistencia de todos los que hoy están presentes en esta Asamblea que estuvieron a favor del proyecto y que se manifestaron a favor de los beneficios?

Si están de acuerdo en esos términos, por favor levanten la mano.

Vemos muchas manos, vamos a bajarla para ver si hay alguna decisión en contra. Bien.

Los que se abstengan.

Hay otra decisión.

Por lo tanto paisanas y paisanos... Si, una abstención.

Paisanas y paisanos, se ha propuesto la elaboración del acta. El acta de la Asamblea se puede levantar, pero el acta para la firma de este acuerdo tiene que tener, como ustedes lo han señalado también en varias de sus intervenciones, todo el respaldo legal que se requiera señalado en el protocolo y en otras instancias legales para que tengan toda la firma y toda, no solamente ante Notario, sino cuales son los considerandos.

Ya aprobamos los puntos de acuerdo y con eso cerramos esta decisión de la Asamblea de decir:

“Esto ya es un acuerdo. Para la firma de ese acuerdo elaborar el acta para esa firma; y entregarlo y firmarlo entre las dependencias federal, estatal, municipal y la comunidad.

Se requiere elaborar todos los considerandos alrededor de esos acuerdos para que tengan la firmeza, es decir, los acuerdos ya no se modifican, se hace la redacción jurídica conforme lo establece la reglamentación que permita que, efectivamente, tenga los sustentos.

Por lo tanto, vamos a elaborar nosotros sobre ese acuerdo para que elaboremos el acta y entonces lo podamos entregar a todas las instancias representativas para que cada quien tenga su acta, que sepa cuáles fueron los acuerdos que se firmó y cuáles son los respaldos que estamos señalando de los que se entregaron las propuestas de los que hicieron que estaban de acuerdo con el proyecto y de las consideraciones que plantearon, para que se vea que estos beneficios recogen sustancialmente lo que esperaban la mayoría.

Hay muchas cosas que requeríamos, hay muchas cosas que se necesitan, pero – como ustedes lo han señalado – este es un primer paso, pero un paso histórico en la toma de decisiones.

Mañana podemos hacer lo mismo y tomar una decisión en contra.

Hoy se ha tomado una decisión a favor, con la participación de todas y todos ustedes.

Eso es lo importante y así debemos de hacerle para aquellos proyectos de otras empresas transnacionales que quieran asentarse en nuestro territorio, tienen que pasar por estos procesos de consulta.

Seguramente, como nos han señalado: “Pero no se hizo esto, pero no se hizo lo otro”. No existe ninguna Ley hasta el momento que señale cuantos son los pasos que se tienen que dar; existen los fundamentos generales de lo que se debe de hacer para iniciar los procesos de consulta y trabajarlos. No existe en prácticamente todo el mundo.

Hay algunos lugares en donde se han empezado a hacer también consultas y en México no se han hecho en la manera como nosotros lo hemos hecho.

Esto es un avance y es un paso importante y una aportación de este pueblo Heroico *********, que una vez más con esta decisión está poniendo un ejemplo para que otras comunidades retomen este ejemplo y seguramente lo pueden mejorar.

Pero aquí está un ejemplo de un esfuerzo que todas y todos ustedes han puesto, incluidos los que han hablado en contra, incluidos los que han denostado a unos o a otras, pero hemos permitido que todo mundo hable a que nos confrontemos.

Confrontemos las ideas, confrontemos las propuestas, los planteamientos, pero no nos confrontemos físicamente entre hermanos.

Aquí hemos aguantado horas y horas para sacar decisiones importantes.

Y hoy, además de una decisión importante, los beneficios para toda la comunidad y eso es todavía más importante.

Por eso les pregunto nuevamente, compañeros:

¿Seguimos adelante de esta manera?

¿Estamos de acuerdo?

Levanten entonces la mano.

Muchas gracias, hermanas y hermanos.

Con esto, entonces **declaro formalmente aprobados los acuerdos...**”.

408. Así, se advierte que el principio de buena fe ha permeado en todas las etapas del proceso de consulta. Sin que pase desapercibido que el proceso de consulta aún se encuentra en la Fase de Ejecución y

AMPARO EN REVISIÓN 213/2018

Seguimiento de Acuerdos, en la cual la Secretaría de Energía en coordinación con las autoridades que intervinieron en el proceso de consulta, debe verificar que los acuerdos obtenidos en la consulta previa se lleven a cabo, lo que corresponde al Comité de Seguimiento y Monitoreo. De ahí que aún en esta etapa debe permear el principio referido.

[...]

Notifíquese;...

EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 113 Y 116 DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, Y 110 Y 113 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; ASÍ COMO EN EL ACUERDO GENERAL 11/2017, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PUBLICADO EL 18 DE SEPTIEMBRE DE 2017 EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN ESTA VERSIÓN PÚBLICA SE SUPRIME LA INFORMACIÓN CONSIDERADA LEGALMENTE COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL QUE ENCUADRA EN ESOS SUPUESTOS NORMATIVOS.