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

PONENTE:
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

SECRETARIO: ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.

Vo. Bo.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día

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

RESULTANDO:

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

> **"3. AUTORIDADES RESPONSABLES Y ACTOS U OMISIONES QUE SE RECLAMAN DE ELLAS:**
>
> a. El **Congreso de la Unión**, actuando como órgano colegiado:
>
> A. La Cámara de Diputados.
>
> B. La Cámara de Senadores.

PROYECTO

Se reclama la emisión inconstitucional del artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica.

b. El **Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.** Se reclama la emisión de la Ley de la Industria Eléctrica.

c. El **Secretario de Gobernación.** Se reclama la emisión de la Ley de la Industria Eléctrica.

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

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

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

PROYECTO

La demanda de amparo, se turnó al Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, donde mediante auto de veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho se registró con el expediente ********** y en la misma providencia el Juez se declaró **legalmente incompetente por razón de territorio** para resolver el juicio de amparo y ordenó su remisión al Juzgado de Distrito en el Estado de Yucatán en turno.

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

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

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

TERCERO. Reasunción de competencia. Recibidos los autos en este Alto Tribunal, se formó y registró la solicitud de reasunción de competencia planteada con el expediente **253/2019,** y en sesión privada

PROYECTO

de **veintitrés de octubre** de dos mil diecinueve, los Ministros integrantes de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, acordaron por unanimidad de votos, **reasumir su competencia originaria,** con fundamento en el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

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

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

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

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

PRIMERO. Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver este recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y, 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a lo previsto en los puntos

PROYECTO

primero y segundo, fracción III, del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se interpuso en contra de una sentencia dictada en la audiencia constitucional en un juicio de amparo indirecto en la que subsiste el problema de constitucionalidad respecto del artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica, además de que no resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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

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

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

PROYECTO

siguientes antecedentes:

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

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

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

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

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

PROYECTO

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

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

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

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

PROYECTO

estos pueblos".

- Esta indebida caracterización conlleva una serie de violaciones, ya que **"al no tener debidamente identificados y caracterizados los agentes sujetos de derecho pueden verse afectados sin que existan medidas de prevención, mitigación o compensación a sus derechos".**

- **Indebida identificación y caracterización de los pueblos indígenas.** En el segundo concepto de violación los promoventes de amparo adujeron que la Evaluación de Impacto Social, **"debe identificar y caracterizar los pueblos y comunidades indígenas que se encuentren en el área de influencia del proyecto",** esto con la finalidad de poder identificar los impactos que el proyecto puede causar a todas y cada una de la comunidades y pueblos indígenas presentes.

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

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

- **Indebida caracterización de los impactos sociales, ambientales y culturales.** En el tercer concepto de violación, los quejosos plantearon que la autoridad responsable autorizó

PROYECTO

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

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

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

Ello, toda vez que la definición del área de influencia en los proyectos no depende de los trazos o zonas que serán ocupadas por las obras o actividades, ni mucho menos por la división geopolítico administrativa, sino por **"los impactos sociales que se**

PROYECTO

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

- Así, para definir de manera apropiada el área de influencia del proyecto, se **"debe realizar un estudio que contenga la identificación de los pueblos y comunidades, con un mapa social y mediante un proceso participativo con dichas comunidades y pueblos, se defina aquellos que se verán impactados".**

- **Violación al derecho de los pueblos indígenas a los "beneficios compartidos"**. Finalmente, en el quinto concepto de violación los quejosos señalaron que la emisión de los actos reclamados privan su derecho humano **"a la compensación y a los beneficios compartidos, los cuales deben de ser otorgados a los pueblos y comunidades indígenas por la degradación que podrá generar el proyecto respecto de nuestros recursos comunitarios y por las utilidades que éstos les generen".**

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

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

PROYECTO

pueblos indígenas y tribales, es inherente al derecho de indemnización".

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

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

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

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

PROYECTO

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

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

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

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

VI. Recurso de revisión. Inconforme con la determinación anterior, el Ejido quejoso por conducto de su representante **********, interpuso recurso de revisión en su contra, el cual se turnó al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito y mediante auto de siete de junio de dos mil diecinueve se registró con el expediente **************, y ordenó su remisión a esta

PROYECTO

Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que en el escrito de agravios la parte recurrente solicitó que este Alto Tribunal retomara su facultad y competencia originaria para examinar y resolver el recurso.

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

(1) Si los quejosos, que se auto adscriben como indígenas mayas, resultan afectados de manera real y actual en su esfera jurídica -ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico-, por el oficio reclamado a la Secretaría de Energía, en el cual se tiene por cumplida la Evaluación de Impacto Social del "Proyecto Eólico Cansahcab".

(2) En caso de estimar que dicho acto sí es susceptible de impugnación a través del juicio de amparo, se deberá determinar: **(2.1.)** la regularidad constitucional del artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica, **(2.2)** si la Evaluación de Impacto Social contiene una adecuada caracterización de las áreas de impacto del proyecto; **(2.3)** si se identifican a los pueblos y comunidades indígenas que se encuentran en tales áreas; **(2.4)** si se analizan debidamente los impactos sociales, ambientales y culturales; y **(2.5)** si se reconoce el derecho de tales pueblos a "los beneficios compartidos" derivados de la utilidad generada por los proyectos que se realicen en sus territorios.

PROYECTO

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

A juicio de esta Segunda Sala, resulta esencialmente **fundado** el anterior motivo de disenso y, para establecer las razones de ello, debe tenerse en cuenta que, las razones por las cuales la Juez de Distrito sobreseyó en el juicio respecto al oficio reclamado -el cual hizo extensivo a la norma combatida al ser tal oficio su acto de aplicación normativa-, estribaron, sustancialmente, en que el hecho de que la autoridad *haya tenido por cumplida la presentación* de la Evaluación de Impacto Social del proyecto “Proyecto Eólico Cansahcab”:

1. **"[N]o limita el objetivo de respetar los derechos de las comunidades o pueblos indígenas";**
2. **"[N]o se traduce en la autorización o permiso para el desarrollo de los proyectos del sector energético";**
3. Consecuentemente, tampoco afecta **"derechos de propiedad, posesión, uso, aprovechamiento o disfrute del ejido quejoso"**; y
4. En todo caso, la aprobación de tal evaluación *no restringe ni priva a las comunidades indígenas de ser consultadas*, por el contrario, del contenido del oficio reclamado se advierte que, al determinarse la presencia de comunidades indígenas mayas alrededor del " Proyecto Eólico Cansahcab ", se **"ordena que se cumpla con el derecho a la consulta previa, libre e informada"**.

PROYECTO

Como se advierte de lo anterior, las razones expuestas en la sentencia recurrida se basan, esencialmente, en el hecho de que el punto resolutivo del oficio reclamado, a través del cual se tiene por cumplida la presentación de la evaluación de impacto social, *no constituye una permisión o autorización para que se realice el proyecto eléctrico en comento* y, consecuentemente, *no podría estimarse que con ello se afecte o restrinja algún derecho humano de la parte quejosa, al tratarse de meras cuestiones preliminares o previas a la decisión estatal de conceder a la empresa interesada la autorización de desarrollar un parque eólico en el Estado de Yucatán.*

Esta Sala considera que tales consideraciones judiciales **resultan erradas**, pues si bien, como lo sostuvo la juzgadora, las evaluaciones de impacto social no generan *permisión o autorización alguna en favor de particulares para realizar proyectos en materia eléctrica* -sino que, precisamente, constituyen un pre requisito para ello en términos del artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica-, **lo cierto es que la resolución que tiene por cumplida la presentación de tales evaluaciones, sí es susceptible de afectar diversos derechos de las personas indígenas, en específico, al de ser consultadas en forma previa, libre e informada.**

Es así, pues conforme lo señala el artículo 87 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, las evaluaciones de impacto social deberán contener: **(I)** la **"identificación de los pueblos y comunidades indígenas"** que se ubican en el área de influencia directa e indirecta del proyecto; **(II)** la identificación, caracterización, predicción, y valoración **"de los impactos sociales positivos y negativos que podrían derivarse del proyecto"**; **(III)** las **medidas de prevención y mitigación"**, y **(IV)** los **"planes de gestión social"**, propuestos por los interesados en desarrollar el proyecto de la industria eléctrica.

PROYECTO

Asimismo, tal numeral señala que la Secretaría de Energía **"emitirá la resolución y las recomendaciones que correspondan a la evaluación del impacto social"**. Esto es, dicha Secretaría *debe realizar una valoración de la Evaluación de Impacto Social* y emitir la resolución y las recomendaciones respectivas.

Finalmente, en términos del precepto 119 de la Ley de la Industria Eléctrica, con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas **"en los que se desarrollen proyectos de la industria eléctrica, la Secretaría deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta necesarios".**

De la anterior concatenación normativa, es dable colegir que la resolución que tiene por cumplida la presentación de las llamadas evaluaciones de impacto social, **puede ser concebida en dos vertientes: (I)** la primera, como un pre-requisito legal para que la Secretaría de Energía cuente con la información necesaria para valorar si es dable autorizar un proyecto en materia eléctrica, y **(II)** la segunda, como el documento fundante a través del cual dicha autoridad administrativa **advierte que debe desplegar sus facultades y débitos legales de llevar a cabo una consulta previa, libre e informada en materia indígena.**

Es decir, contrario a lo estimado por la Juez de Distrito, la Evaluación de Impacto Social no sólo sirve a propósitos de autorización del proyecto, sino que también tiene como finalidad que la Secretaría, a través de la información que le es presentada por el interesado, **identifique aquellos casos en que, previo a la concesión de autorizaciones para realizar un proyecto en la industria eléctrica, debe cumplir con sus deberes legales y constitucionales de realizar un proceso consultivo, precisamente, con las comunidades indígenas que puedan ser impactadas el mismo.**

PROYECTO

En cuanto a tales razonamientos, debe precisarse que esa *doble finalidad* a la que atiende la evaluación de impacto social, no deriva simplemente de una apreciación jurídica de esta Segunda Sala, **sino que es una cuestión legal que, incluso, es reconocida por la propia autoridad responsable,** pues en su informe justificado, la Secretaría de Energía sostuvo que las resoluciones que emite, respecto a la presentación de tales evaluaciones, **tienen como propósito:**

> **I.** Tener por cumplida la obligación del interesado en obtener un permiso o autorización, de presentar ante la Secretaría una Evaluación de Impacto Social; y
>
> **II.** Determinar **"la procedencia de una consulta previa"**[1].

Esa noción de las evaluaciones de impacto social se encuentra además corroborada en la especie, a partir del análisis que esta Segunda Sala realiza del oficio reclamado -en el cual se emite el resolutivo respecto a la evaluación de impacto social presentada por la empresa tercero interesada-, de donde se desprende que, efectivamente, **existe una vinculación estrecha entre, la resolución de la autoridad que recae a la evaluación de impacto social y, el débito estatal de realizar una consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas que puedan ser afectadas por el proyecto eléctrico respectivo.**

Es así, pues **es a partir de la caracterización de comunidades y pueblos indígenas mayas que se establece tanto en la propia evaluación de impacto social presentada por la promovente, como en el Dictamen técnico que recayó a tal evaluación,** que en el

[1] Foja 307 del toca relativo al amparo indirecto **********.

PROYECTO

considerando Octavo del oficio reclamado la Secretaría de Energía considera **que debe realizarse una consulta a tales poblaciones indígenas** -en términos del precepto 119 de la Ley de la Industria Eléctrica-, como se desprende de la siguiente transcripción:

> "De conformidad con lo establecido en los considerandos quinto y sexto **y de lo señalado en la Evaluación de Impacto Social presentada por el promovente, se desprende**: **a) la presencia de comunidades indígenas mayas alrededor del proyecto**; **b) impactos sociales susceptibles de afectar los derechos e intereses de éstas**, razón por la cual **se deberá llevar a cabo un procedimiento de consulta previa, libre e informada sobre el Proyecto** […].
>
> Asimismo, y de acuerdo con el presente considerando y el considerando séptimo, el proyecto **al implicar medidas administrativas susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas**, entre las que destaca el permiso de generación de energía eléctrica que otorga la Comisión Reguladora de Energía, deberán de aplicarse además las disposiciones que la Ley de la Industria Eléctrica y su Reglamento, **normas que prevén llevar a cabo el procedimiento de consulta previa, libre e informada**".

Tales consideraciones dieron lugar al Tercer punto resolutivo del oficio reclamado, en el cual la responsable: **"determina la presencia de comunidades indígenas mayas alrededor del 'Proyecto Parque Eólico y Fotovoltaico Cansahcab' […] así como impactos sociales susceptibles de afectar los derechos e intereses de éstas"** y por ende, ordena que se cumpla **"con el derecho de consulta previa, libre e informada".**

Como se desprende de lo hasta aquí expuesto, se colige que **si es la Evaluación de Impacto Social, así como la valoración que de ella realiza la autoridad responsable en el oficio reclamado, la base sobre la cual se establece el ejercicio del derecho a la consulta en materia indígena,** luego, resulta inconcuso que **esa determinación estatal sí es susceptible de generar afectaciones reales y actuales a los derechos de las comunidades y pueblos indígenas mayas,** en específico, **a su derecho constitucional a la consulta, previa, libre e informada.**

PROYECTO

En efecto, si de lo que se duelen los quejosos en su demanda de amparo, entre otras cuestiones, es que **resulta deficiente la caracterización de los pueblos y comunidades indígenas mayas establecida, tanto en la Evaluación de Impacto Social, como en el oficio de autoridad por el cual la tiene por cumplida su presentación** -ya que a juicio de los quejosos no se identifican debidamente a las comunidades indígenas que efectivamente serán afectadas con el referido proyecto-, y precisamente, **es con base en tal caracterización e información, que la autoridad pretende realizar su débito de consultar a tales comunidades,** esta Sala colige que **esas alegadas deficiencias o vicios de identificación, desde luego, son susceptibles de afectar, en grado predominante, el derecho humano a la consulta previa, libre e informada.**

Ello, pues precisamente, de asistir la razón a los quejosos, la consulta que realice la autoridad con base en las determinaciones establecidas en el oficio reclamado, **sería sub-inclusiva, ya que no abarcaría a la totalidad de las comunidades o pueblos indígenas que, efectivamente, se verían afectados por el desarrollo del referido proyecto eólico;** consecuentemente, **se podrían excluir, indebidamente, a personas o incluso comunidades enteras que también deberían de ser consultadas respecto a tal proyecto, restringiéndoles con ello el goce de tal derecho fundamental**.

Asimismo, no debe perderse de vista que, en el oficio reclamado, se determinó que el proyecto del promovente **conlleva la generación de ciertos impactos sociales susceptibles de afectar los derechos e intereses de las comunidades indígenas mayas;** razón por la cual, justamente, la autoridad estima que en la especie se les debe consultar acerca de tal proyecto eléctrico.

PROYECTO

De donde se desprende que si los quejosos, precisamente, **cuestionan la debida identificación y alcance de los impactos sociales que efectivamente supondría la realización del proyecto eléctrico en comento, luego, es evidente que esa inadecuada apreciación técnica por parte de la autoridad, al convalidar los impactos sociales referidos por el promovente, también es susceptible de afectar el derecho a la consulta "informada".**

Es así, pues la exigencia convencional de que la consulta a personas y pueblos indígenas sea **"informada",** supone, entre otras cuestiones, **la provisión de información plena y precisa de la naturaleza y consecuencias negativas y positivas que depararía la realización de un determinado proyecto en los pueblos y comunidades indígenas respectivos.** En ese sentido, de asistirle la razón a los quejosos, la consulta que realice la autoridad, con base en las determinaciones establecidas en el oficio reclamado, **carecería de información precisa y completa respecto a las afectaciones e impactos reales que el proyecto eléctrico depararía para las comunidades indígenas mayas.**

En suma, en tanto que, por una parte, **la indebida caracterización de las poblaciones indígenas, tendría como consecuencia que se excluyan del proceso consultivo a grupos o comunidades indígenas mayas que pueden ser afectadas por el proyecto eléctrico** y, por otra, **la deficiencia en la precisión de los impactos sociales, incidiría en la exigencia de que la consulta sea "informada",** en tanto no se contaría con información precisa ni completa para que las personas indígenas puedan encontrarse en aptitud *de dimensionar las afectaciones reales y concretas que tal proyecto generaría en tales comunidades o poblaciones;* **es evidente que el oficio reclamado sí es susceptible de afectar el derecho**

PROYECTO

constitucional y convencional a la consulta previa, libre e informada de las comunidades indígenas.

Atento a lo anteriormente expuesto, es claro que los quejosos sí cuentan con **interés legítimo** para acudir al presente juicio de amparo, precisamente, en virtud de su especial situación frente al orden jurídico, esto es, **como miembros de la comunidad indígena maya a la cual se auto adscriben.**

En efecto, debe precisarse que esta Segunda Sala al resolver los amparos en revisión 478/2013[2], 56/2016[3], 523/2018[4], 506/2018[5] y 761/2018[6], sostuvo, sustancialmente, que para acreditar el interés jurídico se requiere de: **a)** la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y **b)** que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente.

En cambio, **para probar el interés legítimo**, debe acreditarse que: **a)** exista una norma constitucional o convencional **"en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada"; b)** el acto reclamado **"transgreda ese interés difuso"**, ya sea

PROYECTO

---

[2] Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Nuclear. 23 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Úrsula Hernández Maquívar.

[3] Silvia Marcela Martínez Vivanco. 5 de abril de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Oscar Vázquez Moreno.

[4] Sergio Murguía Aguirre y otros. 12 de septiembre de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Eduardo Romero Tagle y Marco Tulio Martínez Cosío.

[5] Juan Luis Hernández Salas y otros. 3 de octubre de 2018. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

[6] Luis Enrique Fernández Mejía y otros. 30 de enero de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Adriana Carmona Carmona.

de manera individual "**o colectiva"**; y, **c)** el promovente "**pertenezca a esa colectividad".**

Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, "**éste *debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio* que se aduce en la demanda de amparo"**.

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.), de rubro: **"INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"**[7]**.**

A juicio de esta Sala, en el presente caso se cumplimenta con todos y cada uno de los requisitos para acreditar que los promoventes cuentan con *interés legítimo de índole colectivo* para acudir al presente amparo, pues:

I. Existen tanto normas convencionales como constitucionales que tutelan un interés difuso en beneficio de una colectividad. A saber, el derecho *de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta* previa, libre e informada, consagrado por el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

II. El acto reclamado transgrede ese interés difuso de manera colectiva. Ya que, como se ha razonado, la consulta que realice la autoridad, con base en las determinaciones establecidas en el oficio reclamado, *sería sub-inclusiva;* consecuentemente, **se podrían excluir, indebidamente, a personas o incluso**

[7] Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 64. Marzo de 2019. Tomo II. Página: 1598. Décima Época.

PROYECTO

comunidades enteras que también deberían de ser consultadas respecto al proyecto eólico, restringiéndoles con ello el goce de tal derecho fundamental.

Asimismo, la *deficiencia aducida por la parte quejosa, por lo que hace a la determinación de los impactos sociales* establecida en el oficio reclamado, **incidiría en la exigencia de que la consulta sea "informada",** en tanto no se contaría con información precisa ni completa para que los miembros de las comunidades indígenas mayas puedan encontrarse en aptitud de dimensionar las afectaciones reales que tal proyecto generaría en su comunidad, y

III. Los quejosos pertenecen a esa colectividad. Ello, pues desde su demanda de amparo los justiciables **se auto-adscribieron como indígenas mayas.** En efecto, en diversas partes de su escrito de demanda los quejosos solicitaron a la Juez Federal que **"respete y defienda sus derechos *como comunidad* [maya] y de las actoras *como individuos indígenas mayas*"[8].** Asimismo, adujeron que el Estado Mexicano debe respetar el parámetro de regularidad constitucional de los **"derechos de las comunidades y pueblos indígenas, como lo es la Comunidad Indígena maya a *la que pertenecen mis representados*"[9].**

Al respecto, debe señalarse que, conforme al **"Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas**", emitido por este Alto Tribunal, la autoadscripción es el criterio para determinar si una persona es indígena y, por ende, si es titular de tales derechos, pues **"la definición**

[8] Página 15 del cuaderno relativo al amparo indirecto **********.
[9] Ibídem. Pág. 22.

PROYECTO

de lo indígena no corresponde al Estado"[10], sino que es prerrogativa de quienes tienen conciencia de pertenecer a un pueblo o comunidad indígena *definirse como tales.*

De tal suerte que **"[b]asta el dicho de la persona *para que se acredite este hecho* y esto debe ser suficiente para la juzgadora o el juzgador"**[11]. No es facultad del Estado, ni del órgano jurisdiccional, definir lo indígena, ni expedir constancias o certificados de pertenencia, **"tampoco controvertir el dicho de quien se ha definido como tal"**[12]**.** Esto significa que **"es derecho y responsabilidad de los pueblos y personas indígenas definir su pertenencia a estas colectividades"**[13]**.** Tan es así que el propio artículo 2 de la Constitución Federal establece que la **"conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas".**

En esa misma línea de pensamiento, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que **"no corresponde a este Tribunal ni al Estado determinar la pertenencia étnica"** [14]**.** De hecho, tal Corte ha reconocido que, la circunstancia de que algunas personas que se auto identifican como indígenas *vivan fuera de la comunidad*, esto es, de su territorio tradicional, **no implica que, por ello, se les deba o pueda privar de los derechos que les corresponden a virtud de su auto identificación como miembros de esa colectividad indígena**[15]**.**

En suma, ante la pregunta sobre la titularidad de derechos indígenas de personas -con entera independencia de que vivan o no dentro de un

---

[10] SCJN. "Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas". México. 2da Edición. 2014. Pág.35.
[11] Ídem.
[12] Ídem.
[13] Ibídem. Pág. 14.
[14] Corte IDH. Caso de la "Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs Paraguay". Sentencia del 24 de agosto de 2010. Párr. 37.
[15] Cfr. Corte IDH. Caso del "Pueblo Saramaka vs. Surinam". Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Párr. 164.

PROYECTO

territorio indígena o hablen o no una lengua indígena-, **"la ley es clara al referirse al principio de autoidentificación o autoadscripción como criterio fundamental para definir al sujeto de derechos"**[16]**.** Esto significa que **"no corresponde al Estado ni a los especialistas decidir a quién se aplican los derechos indígenas, sino que es facultad de la persona definirse como tal".**

Atento a lo hasta aquí expuesto, se concluye que, si como se ha razonado, **el oficio reclamado genera afectaciones reales y actuales al derecho constitucional y convencional a la consulta previa, libre informada de los pueblos y comunidades indígenas mayas**, y a su vez, los quejosos **forman parte de esa colectividad indígena, a virtud de su auto adscripción como tales** -lo cual no puede ser materia de cuestionamiento por esta Sala-, luego, es inconcuso que, contrario a lo determinado en el fallo recurrido, **los promoventes sí cuentan con un interés cualificado para promover el presente amparo contra tal acto de autoridad** -en oposición a uno simple-.

Sin que sea óbice a lo anterior que, como fue razonado en el fallo recurrido, el oficio reclamado *sea una resolución "previa" a la autorización o permisión para que la empresa interesada desarrolle su proyecto eléctrico,* pues la juzgadora inadvierte que, precisamente, **el derecho a la consulta, justamente se ejercita y debe ejercitarse siempre en forma previa a la emisión de tales autorizaciones.**

Por lo que el acto reclamado **sí es susceptible de afectar en forma real y actual aquellos derechos indígenas cuyo ejercicio se verifica *de manera preliminar a las autorizaciones estatales para desarrollar un proyecto o actividad que afecte a tales***

---

[16] SCJN. "Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia […]". op. cit. Pág. 13.

PROYECTO

***comunidades o pueblos*, tal y como acontece con el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada.**

Atento a lo hasta aquí expuesto, lo procedente es **revocar** la sentencia recurrida y analizar las restantes causas de improcedencia hechas valer por las autoridades responsables al momento de rendir sus informes justificados.

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

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

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

PROYECTO

DESESTIMARSE".

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

I. Dicha disposición **sirvió de base para fundamentar el oficio reclamado** -de hecho, todo el Tercer considerando se ocupa de examinar y aplicar el precepto 120 de la Ley de la Industria Eléctrica, en el cual se precisa la obligación de presentar una evaluación de impacto social, así como los contenidos que debe contener ésta, como lo es, la identificación de los pueblos indígenas potencialmente afectados-; y **(II)**

II. Esa aplicación normativa **genera una afectación en los quejosos, en tanto personas indígenas**, pues como se ha expuesto, la forma en que se delimite la obligación del Estado de identificar o caracterizar a los pueblos indígenas que se encuentran en el área de influencia de un proyecto en materia eléctrica, **trasciende al goce de su derecho a la consulta previa, libre e informada,** ya que *sólo serían consultadas aquellas comunidades o pueblos indígenas del área de influencia del proyecto que se hayan identificado como tales.*

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

2. Análisis de los conceptos de violación. Agotado el análisis

PROYECTO

de las cuestiones de procedibilidad, esta Sala se avocará al análisis de los conceptos de violación planteados por la parte quejosa, en los cuales aduce, sustancialmente la: **(I)** inconstitucionalidad del artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica; **(II)** indebida caracterización de los impactos sociales, ambientales y culturales; **(III)** indebida delimitación de las áreas de influencia del proyecto; **(IV)** violación al derecho de los pueblos indígenas a los "beneficios compartidos"; e **(V)** indebida identificación y caracterización de los pueblos indígenas.

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

A juicio de esta Segunda Sala, el precepto reclamado **no resulta inconstitucional,** pues contrario a lo que aduce la parte quejosa, de una interpretación armónica de la Ley de la Industria Eléctrica y su reglamento se advierte que, si bien los interesados en realizar un proyecto en materia eléctrica deben realizar la referida caracterización, como uno de los requisitos que se exigen en la elaboración de la evaluación de impacto social, lo cierto es que, **en última instancia, es la propia autoridad la encargada de valorar, modificar o aprobar tal identificación de los pueblos indígenas.**

Es decir, el precepto reclamado no se traduce en una claudicación del deber que tiene el Estado de realizar tal caracterización, sino que,

PROYECTO

por el contrario, implica que **la autoridad debe realizar sus propias diligencias, estudios y demás indagaciones técnicas, a fin de acreditar, adecuadamente, cuáles son las comunidades y pueblos indígenas que podrían ser afectados por el proyecto eléctrico respectivo y, con base en ello, determinar las personas y colectividades indígenas que deben ser consultadas previo a la autorización de tal proyecto.**

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

A su vez, es el artículo 87 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, establece que la Evaluación de Impacto Social a que se refiere el precepto 120 de la citada ley, deberá contener, entre otras cuestiones, **"la identificación de los pueblos y comunidades indígenas que se ubican en el área de influencia directa e indirecta del proyecto"**.

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

Empero, contrario a lo que estima la parte quejosa, esa identificación o caracterización **no se agota ni se lleva a cabo exclusivamente por los particulares, sino que es objeto de un**

PROYECTO

análisis y valoración por parte de la propia Secretaría, a la cual se le impone un débito legal de *debida diligencia* respecto a la "validación" de la información que le es presentada en la evaluación de impacto social.

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

Con relación a lo anterior, el precepto 87 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica precisa que la referida autoridad **"emitirá la resolución y las recomendaciones que correspondan a la Evaluación del Impacto Social en un plazo de noventa días naturales, contado a partir de la presentación de dicha evaluación".** Esto es, la aludida secretaría **"emitirá un resolutivo y recomendaciones que corresponda"** respecto al contenido de la Evaluación de Impacto Social, como lo es, lo relativo a la identificación de comunidades indígenas que se ubiquen en el área de influencia del proyecto.

En esa inteligencia, para esta Segunda Sala, el débito legal de emitir una resolución respecto a la Evaluación de Impacto Social respectiva, y, en su caso, realizar las recomendaciones respectivas, **se traduce en una obligación para la autoridad de realizar un análisis pormenorizado y exhaustivo respecto a la información que contiene tal evaluación, lo que conlleva a que <u>la propia autoridad estatal sea, en última instancia, la responsable de cerciorarse y verificar que se identifiquen debidamente a los pueblos y comunidades indígenas que se ubican en el área de influencia directa e indirecta del proyecto y que, por ende, deberán de ser</u>**

PROYECTO

consultados en forma previa, libre e informada.

En esa tesitura, contrario a lo aducido por la parte quejosa, el precepto reclamado en forma alguna puede ser interpretado en el sentido de que *queda al arbitrio de terceros la caracterización o identificación de los pueblos y comunidades indígenas* que puedan ser afectados por el desarrollo de un proyecto en materia eléctrica, **pues como se ha razonado, la identificación de tales colectividades se encuentra siempre sujeta a revisión y valoración técnica por parte de la autoridad, por lo que ésta es la encargada de cerciorarse qué pueblos y comunidades indígenas, efectivamente, se encuentran en las áreas de influencia del proyecto,** y con base en ello, determinar a quienes debe consultarse.

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

En ese sentido, a juicio de esta Segunda Sala, esa labor o carga impuesta a los interesados, en el sentido de identificar a los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran en el área de influencia del proyecto, **en forma alguna debe entenderse como una renuencia o claudicación, por parte de la autoridad, de tomar las medidas**

PROYECTO

necesarias para proteger a los gobernados que puedan ser afectados con tales proyectos; por el contrario; los datos precisados en la Evaluación de Impacto Social, **se erigen como un "punto de partida" o cúmulo de información esencial, para que la autoridad, por una parte, pueda emprender la valoración respectiva sobre la viabilidad de autorizar un determinado proyecto en la materia y, por otra, determine la necesidad de desplegar sus deberes de proteger y respetar los derechos de las comunidades indígenas que pudiesen ser afectadas** -a través del proceso consultivo-.

Tan es así que, conforme lo establece el artículo 88 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, para efectos de la resolución que la Secretaría de Energía debe emitir sobre la Evaluación de Impacto Social -dentro de la cual deben identificarse a los pueblos y comunidades indígenas-, **"ésta podrá apoyarse de terceros expertos y autoridades competentes en la materia".**

De donde se desprende que, al momento de emitir la resolución correspondiente a la Evaluación de Impacto Social, la Secretaría de Energía, a fin de establecer, entre otras consideraciones, *si la identificación de las comunidades y pueblos indígenas que se precisa en tal documento se comporta con la realidad*, **puede valerse de expertos en la materia u otras autoridades estatales, a fin de verificar y cerciorarse que tal caracterización no resulta deficiente ni errada.**

En suma, contrario a lo que plantea la parte quejosa, la labor de identificar adecuadamente a tales comunidades **no se deja simplemente en manos de los particulares,** ya que, conforme al artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica, así como a los diversos 87 y 88 de su Reglamento, **esa información se encuentra siempre sujeta a valoración y aprobación por parte de la Secretaría de**

PROYECTO

Energía, quien debe realizar las diligencias, análisis y demás labores atinentes a cerciorarse de cuál o cuáles comunidades indígenas se verían afectadas en caso de autorizar un proyecto determinado en la rama industrial eléctrica y, por ende, que deben ser consultadas en forma previa, libre e informada.

Y es el hecho que esa valoración, la conmina necesaria y lógicamente, *a la realización de un análisis técnico-jurídico propio para contrastar la información que le es presentada por el particular* y, con base en ello, determinar cuáles son las comunidades y pueblos indígenas que, efectivamente, se encuentran en el área de influencia directa e indirecta del proyecto, para lo cual, incluso, puede apoyarse en expertos en la materia u otros órganos estatales competentes.

Máxime que la referida interpretación de la norma reclamada, en el sentido de que la autoridad cuenta con un débito de debida diligencia en la identificación de tales comunidades, se comporta con los débitos que debe realizar el Estado por lo que hace a la protección especial que se le debe otorgar a las personas y comunidades indígenas que se encuentran bajo su jurisdicción, consistentes en **"garantizar el ejercicio pleno de sus derechos [como lo es el derecho a la consulta previa, libre e informada], en especial respecto del goce de sus derechos de propiedad, a fin de garantizar su supervivencia física y cultural"**[17]**.**

Al respecto, debe tenerse que el débito estatal de garantizar la "supervivencia" de tales personas, debe ser entendida como la capacidad de los pueblos y comunidades indígenas de **"preservar,**

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

PROYECTO

proteger y garantizar la relación especial que [ellos] tienen con su territorio"[18], de tal forma que puedan "**continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas se[a]n respetadas, garantizadas y protegidas"**[19]**.**

En ese sentido, una de las obligaciones mínimas de la autoridad estatal para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas y comunidades indígenas, así como para preservar la subsistencia o supervivencia de éstas, **radica en la necesidad de identificarlas adecuadamente, a fin de que se les reconozca y garantice el cúmulo de protecciones especiales que demanda el parámetro de regularidad constitucional en la materia, como lo es, precisamente el débito de consultarlos en forma previa, libre e informada, acerca de los proyectos que puedan afectarlos, ya en su persona, ya en su territorio, ya en su forma de vida.**

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

2.2. Indebida identificación de los impactos sociales. En el tercer concepto de violación, los quejosos plantearon que la autoridad responsable autorizó impactos sociales, ambientales y culturales que *no han sido evaluados, medidos y mucho menos solicitaron medidas de mitigación para reducir al máximo la incidencia de tales impactos.* Ello, pues la omisión de requerir a la empresa tercera interesada *la información detallada con relación a cada una de las actividades y*

[18] Corte IDH. Caso del "Pueblo Saramaka vs. Surinam". Sentencia de 12 de agosto de 2008 (interpretación de la sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). Párr. 37.
[19] Ídem.

PROYECTO

procesos para la preparación, construcción, desarrollo y terminación del proyecto, viola de manera flagrante los derechos de los indígenas.

A juicio de esta Segunda Sala, resulta esencialmente **fundado** el motivo de disenso acabado de sintetizar y, para demostrar las razones de ello, en principio se examinará el contenido y alcance de la exigencia relativa a que toda consulta a personas y comunidades indígenas sea “informada” y, posteriormente, se establecerán las razones por las cuales la conducta de la responsable resulta contraria a tal principio consultivo.

2.2.1. El derecho a que la consulta sea informada. El requisito de que la consulta a las comunidades y personas indígenas sea informada puede entenderse, a grandes rasgos, como aquel requisito que "**supone la provisión de información *plena y precisa* de la naturaleza y consecuencias del proceso a los pueblos y las comunidades consultadas"**[20]. Esta información debe ser "***suficiente, accesible* y oportuna"**[21]**.**

Este débito convencional se encuentra implícito en el artículo 7.3 del Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”; en cuanto prevé que, los gobiernos velarán porque se "**efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, *a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos".*** Los resultados de estos estudios "**deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas".**

[20] CIDH. “Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo”: OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15 31 diciembre 2015. Párr.198.
[21] Ídem.

PROYECTO

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha determinado que los Estados deben asegurarse que los miembros de los pueblos y comunidades indígenas ***"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 *con conocimiento* y de forma voluntaria**" [22] . Este deber requiere que el Estado "**acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes**".

En otras palabras, el objetivo de los estudios es asegurar que los miembros del pueblo "***tengan conocimiento de los posibles riesgos*, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto"[23].** Ese deber "informativo" del Estado, desde luego, debe ser realizado de manera exhaustiva, clara y precisa, pues el resultado de la consulta a las comunidades y pueblos indígenas debe de ser emitido con pleno "conocimiento" de las implicaciones que determinado proyecto o actividad deparará en tales localidades.

Es por ello que el procedimiento consultivo "**garantizará una operación *suficientemente informada***"[24]. La consulta, en ese sentido, debe encontrarse provista de **"[i]nformación *vasta y suficiente*"[25]**. De tal suerte que, para cumplimentar con el débito de que la consulta sea "informada", el Estado debe proveer a las comunidades y pueblos indígenas, de "**toda *la información necesaria para tomar decisiones con pleno conocimiento de causa*, en particular mediante la existencia de estudios imparciales y profesionales de impacto social, cultural, ambiental y de género;**

---

[22] Caso del "Pueblo Saramaka vs. Surinam". Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Párr. 133.
[23] Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. "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". Documento aprobado por el pleno de la asamblea del consejo consultivo de dicha Comisión, en la XXXIII sesión ordinaria- febrero del 2013. pág. 28.pág. 19.
[24] Ibídem. Pág. 50.
[25] Ibídem. Pág. 8.

PROYECTO

así como la participación de los beneficios"[26].

Así, en forma preliminar a la realización de la consulta, **"debe disponerse *de la mayor cantidad de información* y acordarse la realización de los estudios que se consideren necesarios para iluminar decisiones acertadas de las partes"** [27]. Tales estudios **"deben incluir la proposición de medidas de mitigación de los impactos (sociales, culturales, económicos, ambientales y de género) y exploración de alternativas para el diseño de los proyectos"[28].**

Asimismo, el otrora Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, de la Organización de las Naciones Unidas, ha señalado que **"resulta esencial que el Estado haga estudios sobre el impacto ambiental y social *a fin de que se puedan conocer todas las consecuencias que cabe prever*"** [29]. Los grupos indígenas interesados **"deben conocer esos estudios de impacto en las primeras etapas de las consultas, tener tiempo suficiente para entender las conclusiones de los estudios y poder presentar sus observaciones y recibir información acerca de cualquier preocupación que planteen"[30]**.

En ese sentido, los Estados deben realizar **"análisis *y evaluaciones apropiadas de las repercusiones* de las medidas legislativas o administrativas propuestas *y ponerlos a disposición de los pueblos indígenas afectados, junto con toda la información pertinente,* mucho antes de las negociaciones[31].**

Por otra parte, resulta oportuno tener en cuenta que el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la Organización de las

---

[26] Ibídem. Pág. 18.
[27] Ibídem. Pág. 48.
[28] Ídem.
[29] ONU. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. A/HRC/12/34. 15 de julio de 2009. Párr. 53.
[30] Ídem.
[31] Ibídem. Párr. 70.

PROYECTO

Naciones Unidas, ha indicado que la información que debe presentar la autoridad a las comunidades indígenas, debe incluir, *como mínimo*, los siguientes puntos[32]:

1. La naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad **"y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto";**
2. Las razones o el objeto del proyecto y/o actividad;
3. La duración del proyecto y/o actividad;
4. Los lugares de las zonas que se verán afectados;
5. Una **"evaluación preliminar del probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluidos los posibles riesgos"** y una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución;
6. El personal que probablemente intervenga en la ejecución del proyecto propuesto (incluidos los pueblos indígenas, el personal del sector privado, instituciones de investigación, empleados gubernamentales y demás personas); y
7. Procedimientos que puede entrañar el proyecto.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que **"contar con dicha información resulta vital para que el diálogo con el Estado se dé en igualdad de condiciones, y las decisiones *se tomen con pleno conocimiento de causa*"**[33]. Sobre todo, porque ha advertido, con preocupación, que muchos planes y proyectos de extracción, explotación o desarrollo, en la región americana, **"son aprobados sin que los pueblos indígenas *estén plenamente informados de sus impactos* y en algunos casos, sin que se realicen los estudios previos necesarios para**

[32] CIDH. "Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo": OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15 31 diciembre 2015": Párr. 199.
[33] Ibídem. Párr. 200.

PROYECTO

determinarlos"[34].

Por ende, el indebido análisis e identificación, por parte de la autoridad, de los impactos reales que tales proyectos o actividades pueden deparar en tales comunidades, **"determina que los pueblos indígenas no habrían tenido la información *suficiente, adecuada y oportuna* al momento de ser consultados sobre el otorgamiento de alguna concesión"[35].**

Lo anterior resulta coincidente con las consideraciones plasmadas en el Informe de la actual Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, respecto a su visita a México en dos mil diecisiete, en el sentido de que en nuestro país **"persisten deficiencias en la provisión *de información clara, precisa y completa sobre los impactos de los proyectos*, que no se presenta de manera culturalmente adecuada, ni considera los tiempos y otros factores culturales de los pueblos consultados"[36].**

Es por ello que en las conclusiones de dicho informe, la Relatora hizo hincapié en que las autoridades de nuestro país deben tener en cuenta que, cualquier consulta sobre actividades o medidas que pudieran afectar a los pueblos indígenas, **"debe ser previa y se debe proporcionarles *información adecuada* sobre los impactos sociales, ambientales y culturales de dichos proyectos, y posibles medidas de mitigación, indemnización y beneficios"[37]**. No debe procederse sin que se hayan implementado dichas garantías **"y se haya obtenido su consentimiento libre, previo *e informado".***

PROYECTO

---

[34] Ídem.
[35] Ibídem. Párr. 217.
[36] ONU. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México. A/HRC/39/17/Add.2. 28 de junio de 2018. Párr. 36.
[37] Ibídem. Párr. 36.

2.2.2. Análisis del caso concreto. Una vez precisado lo anterior, debe tenerse en cuenta que en el rubro **"3.A. Identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales**", del Dictamen técnico emitido por la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, de la Secretaría de Energía, la autoridad advirtió que el promovente, en su Evaluación de Impacto Social, **"identificó un total de 40 posibles impactos sociales".**

Tales impactos sociales, a su vez, fueron divididos o localizados *en tres momentos o fases* en que se pretende desarrollar el proyecto eólico, a saber: **(I)** durante la llamada fase de **"preparación del sitio"; (II)** durante la fase de **"construcción"** y; **(III)** finalmente, durante la fase de **"operación y mantenimiento".**

En cuanto a *la naturaleza* de los posibles impactos, el promovente, por lo que hace a la etapa de **"preparación del sitio",** identificó **"5 posibles impactos de carácter negativo y 1 de carácter positivo".** Por lo que hace a la diversa **"fase de construcción",** se identificaron **"11 posibles impactos de carácter negativo y 6 de carácter positivo".** Finalmente, durante la **"fase de operación y mantenimiento"** se identificaron **"7 impactos de carácter negativo y 6 de carácter positivo".**

Con base en tal información, la Dirección responsable emitió las siguientes conclusiones técnicas:

I. El promovente **"no presentó información sobre la valoración realizada para tres posibles impactos sociales identificados durante la fase de operación y mantenimiento"**. Estos son "**Riesgos por mortalidad por colisión de los aerogeneradores y con la línea eléctrica de evacuación, mortalidad por atropello, efecto barrera"**. En ese sentido, se recomienda al promovente realizar al respecto análisis para cada uno de estos impactos sociales, con el objeto de poder establecer las medidas de prevención y mitigación

PROYECTO

correspondientes;

II. El promovente **"no presentó información sobre los posibles impactos sociales que podrían ocurrir durante la etapa de abandono de sitio"**. En ese sentido, se recomienda prever **"los posibles cambios y consecuencias que podría conllevar el desmantelamiento de la infraestructura y equipos instalados para el desarrollo del proyecto"**, para poder prever de igual forma las posibles medidas de prevención y mitigación necesarias;

III. El promovente **"no identificó los posibles impactos relacionados con los cuerpos de agua (cenotes) que ubicó dentro del área de influencia del proyecto",** esto con el objeto de prever las medidas de prevención y mitigación correspondientes;

IV. El promovente **"omitió identificar como un posible impacto social la percepción que pudiera tener la población ubicada dentro del área de influencia del proyecto, respecto a la relación entre la operación del proyecto y la salud",** a pesar de **"ser una de las principales preocupaciones documentadas respecto a posibles impactos derivados de la instalación de centrales de energía eólica"**. En ese sentido se recomienda considerar dicho impacto a fin de considerar las medidas de mitigación adecuadas.

V. Finalmente, se recomendó al promovente establecer todos los procedimientos y medidas necesarias para proteger el patrimonio arqueológico -en caso de algún hallazgo durante la etapa de preparación del sitio y construcción- de acuerdo a la normatividad aplicable.

Como se aprecia de lo anterior, la autoridad **advirtió una serie de importantes deficiencias u omisiones por lo que hace a la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales** que fueron precisados por la empresa tercero interesada en su Evaluación de Impacto Social atinente al proyecto

PROYECTO

intitulado “Parque Eólico y Fotovoltaico Canshacab”.

En especial, se destaca la omisión de identificar, caracterizar y precisar **los riesgos por mortalidad que pueden ser generados en la fase de operación y mantenimiento; la ausencia absoluta de información sobre los plausibles impactos sociales en la fase de abandono de sitio; la falta de identificación de los impactos a los cenotes y otros cuerpos de agua que se ubican en el área de influencia del proyecto.** Más aún, llama la atención la omisión por parte de la empresa promovente **de identificar el impacto a la salud que depararía el proyecto**, **a pesar de ser ésta una de las principales preocupaciones documentadas respecto a posibles impactos derivados de la instalación de centrales de energía eólica.**

Ahora bien, del análisis que esta Sala realiza del oficio reclamado, se advierte que **la Secretaría responsable no emitió mayor pronunciamiento respecto a tales observaciones y deficiencias técnicas que presenta la evaluación de impacto social**, pues la autoridad simplemente s*e limitó a referirlas en el considerando Quinto* y al respecto precisó en el Segundo de los puntos resolutivos, que **"se tiene por cumplida la presentación de la Evaluación de Impacto Social del Proyecto Eólico y Fotovoltaico Canshacab",** y a su vez, en el Tercer resolutivo se estableció que al determinarse la presencia de **"impactos sociales susceptibles de afectar los derechos e intereses de éstas [las comunidades indígenas], por tanto, cúmplase con el derecho de consulta previa, libre e informada".**

A juicio de esta Segunda Sala, la serie de omisiones y deficiencias que presenta la Evaluación de Impacto Social, **hacen inviable que la autoridad pueda cumplir con el derecho a la consulta “informada”.** En efecto, como fue expuesto en el anterior apartado de la presente

PROYECTO

> ejecutoria, la exigencia consistente en que el derecho a la consulta a las personas y pueblos indígenas sea "informada", no se agota simplemente con proporcionar cierta información a tales sujetos y colectividades respecto a las plausibles consecuencias de un proyecto, **sino que conmina a que la provisión de ésta sea *plena y precisa*, en aras de que puedan pronunciarse respecto a tales proyectos, con *pleno conocimiento de causa*.**

Así, la información que la autoridad debe proporcionar a las comunidades y personas indígenas, acerca de los riesgos o impactos que una determinada actividad, proceso o proyecto pueda generarles, debe ser **vasta y suficiente, a fin de que puedan conocer todas las consecuencias que cabe prever.** En ese sentido, la exigencia de que la consulta en la materia sea "informada", **se erige como una protección jurídica contra la provisión de información inadecuada, insuficiente o sesgada, respecto a las posibles consecuencias que un proyecto o actividad generaría en las comunidades indígenas.**

Es así, pues de poco serviría realizar todo un procedimiento consultivo, si éste se encuentra basado *en información que no refleja, ni atiende, en forma precisa, los verdaderos impactos que sufrirían las comunidades indígenas por el desarrollo de una determinada actividad o proyecto.* Ello, pues el proceso consultivo **no sólo debe buscar obtener el consentimiento de los pueblos indígenas, sino que además de ello, debe establecer las garantías necesarias para salvaguardar que éste sea emitido con pleno conocimiento de causa.** Sólo así es que se encontraran salvaguardados los derechos de los pueblos indígenas a la *participación efectiva* en tales temas.

En otras palabras, no se trata simplemente de que, como resultado del proceso consultivo, se obtenga el consentimiento o

PROYECTO

aquiescencia de las personas y pueblos indígenas para que se proceda a realizar determinada actividad o proyecto que les genere impactos en forma de vida. Sino que tal consentimiento u opinión de las comunidades e individuos indígenas, en términos del artículo 2 constitucional y del Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, **debe ser el resultado de la valoración y apreciación que se realice con base en información que resulte lo más adecuada, clara precisa y completa posible, acerca de las consecuencias que podrá deparar un determinado proyecto.**

Con base en lo anterior, esta Segunda Sala no encuentra mayores dificultades para estimar que, si la propia autoridad responsable, al momento de examinar, desde un punto de vista técnico, la Evaluación de Impacto Social, **advirtió diversas omisiones y deficiencias respecto a la identificación de los verdaderos impactos sociales que depararía a las comunidades indígenas mayas la realización del proyecto eólico en comento,** luego, es claro que **la presencia de tales vicios informativos hacen inviable que la autoridad pueda cumplir con el derecho a la consulta "informada".**

Es así, pues con independencia de que se cumplimentaran con otras formalidades esenciales que exige tal derecho fundamental, lo cierto es que, **si las personas y comunidades a consultar, no serán provistas de información suficiente ni precisa sobre la forma en que el referido proyecto eléctrico las impactará en su vida y ambiente, es inconcuso que no puede hablarse de una consulta "informada", ni por ende, apegada al parámetro de regularidad constitucional.**

No resulta óbice a lo anterior que la Secretaría responsable aduzca en su informe justificado que no asiste razón a la parte quejosa,

PROYECTO

pues por una parte, en el último considerando del oficio reclamado se precisó que **"[s]e requerirá información adicional por parte del promovente del proyecto [...] para iniciar la primera fase del proceso de consulta, así como los aspectos requeridos para su desarrollo"** y, por otra, que conforme al precepto 92, fracción III, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, **"en el ejercicio de la participación de las comunidades indígenas durante el proceso de consulta, es posible que éstas identifiquen otros impactos sociales".**

En otras palabras, la autoridad responsable pretende "subsanar" los vicios informativos que contiene la evaluación de impacto social, atendiendo a dos razones fundamentales: **(I)** que tales deficiencias pueden ser "reparadas" *mediante requerimientos al promovente de proporcionar "información adicional" al momento de celebrarse la consulta*; y **(II)** que, en todo caso, *son las propias comunidades indígenas* las que, a través del proceso de consulta, *pueden identificar impactos sociales no previstos en la citada evaluación.*

A juicio de esta Sala, **ambas razones son del todo insuficientes para descartar la violación aducida al derecho a la consulta informada.** Es así, pues por lo que hace a la primera razón, debe tenerse en cuenta que en la especie no se trata simplemente de *"información adicional", "accesoria" o "complementaria"* que se requiera en alguna de las fases consultivas a que se refiere el precepto 92 del citado reglamento, **sino que se está frente a la carencia de información de carácter básico o elemental, sin la cual resulta indiscutible que no podría procederse a realizar procedimiento consultivo alguno.**

En efecto, debe recordarse que en la especie no se trata de *observaciones intrascendentes, mínimas, accesorias o periféricas*

PROYECTO

recaídas a la Evaluación de Impacto Social, ni información accesoria o complementaria a ésta. El problema informativo ya identificado **se relaciona con deficiencias graves respecto a la identificación de impactos sociales, pues atañe a: (I) la ausencia de información respecto a impactos susceptibles de generar la muerte** -riesgos por mortalidad-; **(II) carencia de información sobre toda una fase del proyecto -**etapa de abandono de sitio-**; (III) omisión respecto a los impactos generados a los cenotes que se encuentran en el área de influencia del proyecto; y (IV) la ausencia de identificar la relación entre la operación del proyecto y la salud** -a pesar de ser una de las principales preocupaciones documentadas respecto a posibles impactos derivados de la instalación de centrales de energía eólica-.

A juicio de esta Segunda Sala, tales deficiencias e irregularidades en la identificación de los impactos sociales, **no deben ni pueden ser "subsanables" mediante el requerimiento de información "adicional" que se realice al promovente, al momento de desarrollarse el proceso consultivo.**

Por el contrario, *ante la naturaleza de las referidas omisiones informativas* y su trascendencia para que las personas y comunidades indígenas puedan dimensionar las consecuencias que el parque eólico puede generar en su forma de vida, esta Sala colige **que la autoridad no podía tener "por cumplida" la presentación de la Evaluación de Impacto Social ni, por ende, ordenar que llevara a cabo la consulta indígena con base en la información con la que cuenta.**

Es así, pues este Tribunal Constitucional considera que es la resolución que recae a la presentación de la Evaluación de Impacto Social, en términos del segundo párrafo del artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica, **el momento oportuno para que se atiendan a las irregularidades o deficiencias que tal evaluación presente**

PROYECTO

respecto a la precisión de los impactos sociales y no, de forma posterior, como lo es en alguna de las fases en que se pretenda desarrollar la consulta indígena.

Es así, pues en primer lugar, conforme lo establece el propio artículo 87 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, la Evaluación de Impacto Social **"contendrá la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales positivos y negativos que podrían derivarse del proyecto".**

En ese sentido, atendiendo al principio de legalidad, resulta inconcuso que **si la referida evaluación es omisa en identificar la existencia y alcance de los impactos sociales**, y esto es advertido por la propia autoridad "calificadora o evaluadora", **es evidente que no podría tener por cumplida su presentación, ante la falta de cumplimiento de tal requisito legal, ni por ende, podría ordenar que se iniciara el procedimiento consultivo, hasta en tanto el promovente cumplimentase con la debida identificación, caracterización, predicción y valoración de las consecuencias sociales del proyecto.**

En segundo lugar y, en congruencia a lo anterior, debe señalarse que la autoridad soslaya que, para cumplir con el derecho a la consulta informada, así como a las formalidades legales en la materia, **no bastaría con requerir "información adicional" al promovente al momento de realizarse el proceso consultivo, pues esa identificación de impactos sociales, a su vez, debe ser motivo de un análisis y valoración técnica por parte de la Secretaría de Energía,** a través de su Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial.

PROYECTO

En otras palabras, para efectos del derecho a la consulta “informada”, la identificación y alcance de los impactos sociales **no se agota ni se circunscribe con la sola presentación o requerimiento de la información respectiva** que presente el promovente del proyecto, **sino que además ésta debe ser sometida al escrutinio de un análisis, desde el punto de vista técnico, por parte de la autoridad competente.**

Y es el hecho de que, normativamente, **el momento en que la autoridad debe proceder a realizar esa valoración técnica o especializada, es precisamente, en la resolución que recae a la presentación de tales evaluaciones de impacto social;** conforme lo establecen los preceptos 120 de la Ley de la Industria Eléctrica y 87 de su Reglamento**.**

En tercer lugar, esta Sala considera que la autoridad responsable **parte de una interpretación errada** de los preceptos 33, fracción XXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 38, fracción XIX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Energía.

Ello, pues tales preceptos únicamente establecen una atribución genérica de la Secretaría de Energía y de su Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, respectivamente, de **"requerir información necesaria para el desarrollo de sus funciones"**, la cual no puede ser interpretado al grado de que, dicha facultad, **pueda pretextarse para que, a pesar de que una Evaluación de Impacto Social no cumpla con alguna de las exigencias de ley, como lo es la recta identificación de impactos sociales, la autoridad la tenga como presentada, estimando que tales deficiencias pueden ser subsanadas o reparadas al momento de desarrollarse el proceso consultivo, mediante el requerimiento de tal información “adicional”.**

PROYECTO

Ello, si se tiene en cuenta que, como se ha razonado, la presentación y análisis de la Evaluación de Impacto Social tiene dos vertientes: la primera, como prerrequisito para que la autoridad pueda proceder a otorgar permisos y autorizaciones *y la segunda, como el documento con base en el cual se acciona el débito para la autoridad de consultar a los pueblos indígenas, en forma previa a la concesión de tales permisiones.*

Así, resulta inconcuso que bajo esta última vertiente, **la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales de un determinado proyecto, trasciende e incide en forma directa al derecho humano a la consulta "informada";** de ahí que el recto cumplimiento de tal débito de identificación **debe ser plenamente acatado en la Evaluación de Impacto Social y no mediante otros documentos o requerimientos que se exijan en forma posterior a la resolución que tiene por "cumplida" su presentación.**

En cuarto lugar, esta Segunda Sala considera que el precepto 92, fracción III, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, **tampoco puede ser pretextado para que la debida identificación de los impactos sociales de un determinado proyecto**, **pueda tener lugar hasta la fase "informativa" de la consulta en materia indígena -**mucho menos en aquellos casos como el presente, en donde existen omisiones y deficiencias graves que presenta la evaluación de impacto social-.

Es así, pues conforme a tal precepto reglamentario, la fase "informativa" de las consultas en materia indígena consiste en la **"entrega de información suficiente y culturalmente pertinente a las comunidades y pueblos indígenas sobre el proyecto que se somete a consulta".** Luego, atendiendo a la literalidad de la norma, se advierte que esa fase tiene

PROYECTO

como propósito esencial **proporcionar o entregar la información** respectiva a tales comunidades, **lo que presupone, lógicamente, que la autoridad ya cuente con la misma.**

Esto es así, pues **uno de los propósitos de la evaluación de impacto social es que se cuente con la información elemental o básica respecto a la realización de un determinado proyecto en materia eléctrica** y, precisamente por ello, **se exige al promovente identificar los impactos sociales y, a su vez a la autoridad "revisora", emitir un pronunciamiento respecto al contenido de tal evaluación**. De donde se presupone que, al momento de llegar a la "fase informativa" de la consulta, **la autoridad ya cuenta con la información relevante y necesaria que, precisamente, será materia de consulta a las personas y comunidades indígenas, por lo que procederá a su entrega en una forma culturalmente apropiada.**

Así, a juicio de esta Segunda Sala, la fase "informativa" de la consulta indígena a que se refiere el citado precepto reglamentario, hace referencia **al momento en que la autoridad *procesa* la información contenida en la Evaluación de Impacto Social, así como la derivada de la resolución que recayó a su presentación, con la finalidad de establecer las formas o medios en que ésta deberá ser entregada o proporcionada a las comunidades indígenas de manera accesible.**

Esto es, en tal fase consultiva, la autoridad debe asegurar que la información respectiva **se entregue a tales comunidades en forma culturalmente adecuada** -por ejemplo mediante la traducción a la lengua indígena- **y velando porque dicha información, además, prescinda del uso de lenguaje técnico o especializado, a fin de asegurarse que las personas a consultar tengan claridad y cabal comprensión de las consecuencias que un determinado proyecto eléctrico**

PROYECTO

tendrá en su comunidad o población.

Lo anterior se corrobora del análisis que se realiza al "**Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes",** emitido por la otrora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, conforme al cual se precisa que, en la fase "informativa" de la consulta, el órgano responsable presentará al órgano técnico **"la información que entregará a la comunidad, con el propósito de asegurar que sea culturalmente adecuada, esté libre de tecnicismos o lenguaje incomprensible o demasiado especializado, apoyando al órgano responsable con sugerencias en los mecanismos de presentación de información oral y escrita"**[38]**.**

En suma, si bien no se desconoce que en esta fase la autoridad puede allegarse de información que considere pertinente, e incluso, hacer requerimientos de entrega de determinados documentos al promovente, a expertos o a otras autoridades en la materia, lo cierto es que, para esta Segunda Sala, **ello en forma alguna tiene el alcance de que esa fase sea pretextada para "subsanar" las deficiencias u omisiones respecto a la debida identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales, que presente la Evaluación de Impacto Social.**

Estimar lo contrario permitiría que las exigencias legales para que la autoridad tenga por cumplida la presentación de una Evaluación de Impacto Social, como lo es que se contenga la identificación de los

[38] Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. "Protocolo para la implementación de consultas […]". Pág. 39.

PROYECTO

impactos sociales, **puedan obviarse, pretextándose para ello la posibilidad de que los vicios advertidos en la identificación de los impactos sociales pueda ser reparada en forma posterior, en alguna de las fases de la consulta.**

Con lo cual no sólo se dejaría *un gran margen de arbitrio y libertad a la autoridad respecto a la forma en que debe cumplir con su deber de velar porque las Evaluaciones de Impacto Social se ajusten a los requisitos legales, sino además pondría en riesgo el cumplimiento a la consulta "informada", al procederse en forma no reglada y del todo discrecional, respecto a la manera en que la autoridad se allegará y verificará esa "nueva valoración de impactos sociales"* -si es que, de hecho, se le formula un requerimiento al promovente para esos efectos-.

En quinto lugar y, con relación a lo anterior, resulta inaceptable el argumento de la autoridad en el sentido de que, de cualquier modo y con independencia a que no se hayan caracterizado debidamente los impactos sociales del proyecto eólico, **"en el ejercicio de la participación de las comunidades indígenas durante el proceso de consulta, es posible que éstas identifiquen otros impactos sociales".**

Lo anterior, ya que como se ha expuesto a lo largo de la presente ejecutoria, la obligación de asegurarse que la consulta sea "informada", entre otras cuestiones, mediante la adecuada identificación de las consecuencias que una actividad o proyecto podría generar en los pueblos indígenas, **es una cuestión que no puede ser delegada por la autoridad estatal, mucho menos a las propias personas y comunidades indígenas a consultar.**

Como lo ha dejado en claro la Corte Interamericana de Derechos Humanos, **es el Estado quien debe asegurarse que los miembros de los pueblos y comunidades indígenas tengan conocimiento de**

PROYECTO

> **los posibles riesgos que depara un determinado plan o proyecto**. Este deber de garantizar que la consulta sea "informada", **requiere que el Estado acepte y brinde información.**

De tal suerte que, para cumplimentar con el débito de que la consulta sea "informada", **el Estado debe proveer a las comunidades y pueblos indígenas, de toda la información necesaria para tomar decisiones con pleno conocimiento de causa**, en particular mediante la existencia de estudios imparciales y profesionales de impacto social, cultural, ambiental y de género; así como la participación de los beneficios**.**

En suma, **es la autoridad estatal la responsable de recabar la información necesaria, adecuada y suficiente para que las comunidades indígenas puedan pronunciarse respecto a determinado proyecto, con pleno conocimiento de causa.** En ese sentido, **sería del todo inadmisible que la autoridad pretenda imponer la carga a las comunidades indígenas mayas,** que se encuentran en el área de influencia del proyecto, **de que sean éstas las que deban identificar, caracterizar, predecir y valorar las plausibles consecuencias negativas y positivas que supondrá la realización del parque eólico.**

Finalmente, en sexto lugar, en nada beneficia a la autoridad lo establecido en la página 25 del Dictamen reclamado, en cuanto precisa:

> "31. **El Promovente deberá actualizar la Evaluación de Impacto Social del Proyecto en el supuesto de que el Proyecto sufra modificaciones significativas que impliquen**: **I.** La configuración de nuevos impactos sociales que no hubieran sido previstos en la Evaluación de Impacto Social; **II.** La ampliación del área núcleo y/o del área de influencia directa que implique la identificación de nuevas localidades o comunidades no identificadas previamente en la Evaluación de Impacto Social".

PROYECTO

Es así, pues esa hipótesis se refiere al supuesto en que **el proyecto eólico sufra modificaciones significativas.** De ahí que los débitos de actualizar o configurar los "nuevos impactos sociales", no es un supuesto aplicable en la especie, sino precisamente, para el caso de que existan cambios significativos al proyecto, en los que, lógicamente, el promovente deberá proceder a actualizar la Evaluación de Impacto Social.

Conforme a lo hasta aquí expuesto, al resultar **fundado** el concepto de violación expuesto, lo procedente es **conceder el amparo** solicitado **contra el oficio reclamado**, para los efectos que serán precisados en el último considerando del presente fallo.

2.3. Indebida identificación de las áreas de influencia del proyecto. En el cuarto concepto de violación la parte quejosa señala, toralmente, que la Evaluación de Impacto Social relativa al "Proyecto Eólico Cansahcab", vulnera los derechos de los pueblos indígenas, toda vez que *emplea una metodología inadecuada para identificar las áreas de influencia del proyecto*.

A juicio de esta Segunda Sala, resulta **infundado** el referido motivo de disenso, conforme a las razones que se exponen a continuación.

En principio, debe precisarse que la parte quejosa impugna **la metodología que es empleada por el promovente para identificar las áreas de influencia del proyecto**, -al señalar que la definición del área de influencia en los proyectos no depende de los trazos o zonas que serán ocupadas por las obras o actividades, ni mucho menos por la división geopolítico administrativa, sino por los impactos sociales que se generen a las comunidades que se sientan afectadas por el proyecto-, así como la decisión de la Secretaría responsable de "validarla" en el oficio reclamado, al tener por cumplida la presentación

PROYECTO

de la Evaluación de Impacto Social.

Al respecto, es menester destacar que, conforme al precepto 87 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, la Secretaría de Energía **"emitirá <u>las disposiciones administrativas que contendrán la metodología para la definición del área de influencia directa e indirecta</u> en los proyectos de desarrollo de la industria eléctrica".**

En ese sentido, acorde al citado enunciado normativo, la metodología que debe ser empleada en las evaluaciones de impacto social, *no debe dejarse al arbitrio o discrecionalidad del promovente, sino que deberá ajustarse a las disposiciones administrativas que emita la Secretaría de Energía y que prevean la manera en que se deberá definir el área de influencia directa e indirecta de los proyectos.*

Empero, del análisis que realiza esta Segunda Sala, se advierte **que las reglas administrativas en comento no fueron expedidas por la Secretaría responsable sino hasta el uno de julio de dos mil dieciocho**, fecha en que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el **"Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético"**[39]**.** Tales disposiciones administrativas entraron en vigor el *dos de julio del año en cita*[40]. Asimismo, conforme al Segundo precepto transitorio de tal acuerdo, las evaluaciones de impacto social que **"se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente Acuerdo, se atenderán *hasta su conclusión conforme a las disposiciones vigentes al momento de su presentación*".**

---

[39] Consultable en su versión electrónica en el siguiente enlace: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5524885&fecha=01/06/2018

[40] "Artículos Transitorios
PRIMERO. El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

PROYECTO

En ese sentido, debe recordarse que en la especie la Evaluación de Impacto Social del proyecto “Parque Eólico y Fotovoltaico Cansahcab”, fue presentada ante la Secretaría responsable **el veintiuno de diciembre de dos mil quince.** Es decir, al momento en que fue elaborada tal evaluación y, por ende, realizada la identificación de las áreas de influencia del proyecto, **no se habían emitido aún las disposiciones administrativas que contuvieran la metodología para ello** en términos del precepto 87 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica.

De donde se desprende que, tanto el promovente, como las autoridades responsables, *carecían de parámetros normativos respecto a la forma en que debían de proceder para identificar las áreas de influencia del proyecto.* Ello, desde luego, **no implica aceptar que toda metodología empleada para esos propósitos** -de manera previa a la emisión de las citadas reglas administrativas- **deba tenerse como válida por ese simple hecho: sino más bien, conlleva a reconocer que, respecto a las evaluaciones de impacto social emitidas en forma previa al acuerdo en comento, existía un importante margen de libertad metodológica para identificar el área de influencia del proyecto.**

Así, **en tanto en el presente asunto esta Sala carece de un parámetro administrativo conforme al cual pueda confrontarse la metodología empleada en la Evaluación de Impacto Social, por lo que hace a la identificación del área de influencia del proyecto**, se estima que la valoración acerca de la “razonabilidad” o “adecuación” respecto a la forma en que tal empresa procedió a identificar las áreas de influencia del proyecto, así como la validación que recayó a ésta mediante el Dictamen y oficio reclamados*,* **debe contrastarse con los diversos parámetros o elementos que fueron aportados por la**

PROYECTO

propia parte quejosa y conforme a los cuales se pretende demostrar, el por qué esa metodología resulta incorrecta o indebida.

En otras palabras, no es la labor de esta Sala realizar un análisis oficioso respecto a la adecuación o razonabilidad del proceso metodológico implementado en la Evaluación de Impacto Social por lo que la identificación de áreas de influencia se refiere, *sino que corresponde a la parte quejosa aportar los argumentos, elementos, hechos, datos o pruebas, sobre los que hace descansar las "deficiencias" o "irregularidades" de tal metodología*, mismos que, precisamente, *servirán de parámetro para llevar a cabo el estudio respectivo.*

En ese tenor, del análisis que se realiza de la demanda de amparo, se advierte que la parte quejosa considera que la autoridad responsable debió percatarse que la metodología empleada por la empresa tercero interesada no resulta adecuada, porque la definición del área de influencia en los proyectos *no depende de los trazos o zonas que serán ocupadas por las obras o actividades, ni mucho menos por la división geopolítico administrativa;* sino de "**los impactos sociales que se generen a las comunidades que se sientan afectadas por el proyecto".**

A juicio de esta Segunda Sala, lo **infundado** del anterior argumento estriba en que, contrario a lo apreciado por la parte quejosa, la metodología empleada por la promovente en la Evaluación de Impacto Social, *no se agotó con la realización de meros trazos o zonas que serán ocupadas por las obras o actividades, ni por la división geopolítico administrativa*, **sino que, justamente, atendió a los posibles cambios o impactos sociales que el proyecto depararía en la forma de vida de las personas y comunidades potencialmente afectadas por el mismo.**

PROYECTO

En efecto, del análisis que se realiza de la Evaluación de Impacto Social, en concreto, del apartado 2.3.1. intitulado **"Delimitación y definición del área de influencia del proyecto"**, se advierte que la empresa promovente estableció lo siguiente.

> "Un área de influencia social **consiste en las personas potencialmente impactadas por el proyecto**, identificadas tanto en las comunidades especiales, como en las comunidades de interés.
>
> De esta manera, **la ubicación de la población afectada no se alinea con los límites geográficos** de influencia determinada por la evaluación de impacto ambiental, **sino más bien se determina a partir de una combinación de análisis de actores y mapeo social atendiendo a los posibles cambios económicos, políticos y ambientales producidos por el proyecto en la forma de vida y redes de la población potencialmente impactada"**[41].

Como se aprecia de la anterior transcripción, no asiste la razón a la parte quejosa, pues la metodología empleada para la identificación del área de influencia del proyecto, **no se realizó con base en meros límites geográficos, sino que se determinó a partir de una combinación de análisis de actores y mapeo social, atendiendo a los posibles impactos sociales producidos por el proyecto en la forma de vida y redes de la población potencialmente afectada -**que es precisamente, lo que la parte quejosa exigía de tal proceso metodológico-; de ahí lo **infundado** del argumento.

2.4. Violación al derecho de los pueblos indígenas a los "beneficios compartidos". En el quinto concepto de violación los quejosos señalaron que la emisión del oficio reclamado priva su derecho humano a la compensación y a los beneficios compartidos, pues la autoridad responsable debió requerir a la empresa promovente *generar medidas de compensación económica, como lo es la participación de las comunidades indígenas en los beneficios que se*

[41] Foja 17 de la evaluación de impacto social, que obra en copia simple en el "Cuaderno Auxiliar" del amparo indirecto 1156/2018.

PROYECTO

deriven del proyecto.

A juicio de esta Segunda Sala resulta esencialmente **fundado** el motivo de disenso acabado de sintetizar y, para establecer las razones de ello, se examinará el contenido y alcance del derecho a los "beneficios compartidos" y, posteriormente, se establecerán las razones por las cuales lo actos reclamados resultan contrarios a tal principio convencional.

2.4.1. El derecho a la participación razonable en los beneficios del proyecto. El derecho a la participación razonable en los beneficios del proyecto o el derecho a los beneficios compartidos, se encuentra expresamente reconocido en el artículo 15.2 del Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual señala que **"[l]os pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades [explotación de recursos naturales en sus territorios]".**

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que, dentro de los derechos de los pueblos indígenas, se encuentra el relativo al **"establecimiento de mecanismos de participación en los beneficios del proyecto a favor de las comunidades o pueblos afectados por la extracción de recursos naturales o los planes o proyectos de desarrollo o extracción"[42].**

En específico, ha establecido que resulta de especial importancia que los pueblos indígenas **"se vean beneficiados por la explotación, industrialización o comercialización, entre otros, de tales recursos,**

[42] CIDH. "Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes […]". op.cit. Párr. 219.

PROYECTO

conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales [esto es, los existentes en sus territorios]"[43]. Uno de los objetivos que pretende alcanzar la garantía de compartir, razonablemente, los beneficios a los pueblos indígenas por los planes y proyectos de extracción, explotación o desarrollo "**es que las condiciones de vida de tales pueblos mejore**"[44].

Asimismo, dicha Corte ha precisado que una de las garantías que el Estado debe cumplir al considerar los planes de desarrollo dentro del territorio indígena, es la de **"compartir, razonablemente, los beneficios del proyecto"[45].** El concepto de compartir los beneficios "**es inherente al derecho de indemnización reconocido en el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos"[46].**

Así, para tal Tribunal regional, de conformidad con el artículo 21.2 de la Convención, se puede entender al derecho de participación razonable en los beneficios del proyecto "**como una forma de indemnización razonable y en equidad que deriva de la explotación de las tierras y recursos naturales necesarios para la supervivencia"[47]** de los pueblos indígenas. Así, el Estado tiene el deber de "**permitir la participación de los miembros del pueblo [indígena] en los beneficios que se deriven"[48]** de la concesión o autorización de que se realice un determinado proyecto en su territorio.

En términos similares, el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial ha precisado que cuando existen planes para llevar a cabo grandes actividades de explotación en territorios indígenas, se debe "**garantizar que se compartan los beneficios derivados de dicha explotación de manera equitativa"[49].**

---

[43] Ibídem. párr. 220.
[44] CIDH. "Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes […]". op.cit. Párr. 222.
[45] Corte IDH. Caso del "Pueblo Saramaka vs. Surinam". Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Párr. 138.
[46] Ídem.
[47] Ibídem. Párr. 140.
[48] Ibídem. Párr. 155.
[49] Ídem.

PROYECTO

Aunado a lo anterior, el otrora Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, sostuvo que el derecho de los pueblos indígenas a participar en los beneficios de los proyectos que afectan a sus territorios tradicionales "**es una plasmación del reconocimiento amplio que la comunidad internacional ha otorgado al derecho de propiedad comunal indígena, que incluye el reconocimiento de algún tipo de derechos en relación con la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus territorios, con independencia de la titularidad estatal o privada de dichos recursos"**[50].

Asimismo, ha aclarado que **"las normas internacionales no prescriben ninguna fórmula específica para garantizar el reparto de los beneficios a favor de los pueblos indígenas, más allá de la consideración de que este reparto debe ser 'justo y equitativo'"**[51]. Sin embargo, debe enfatizarse que un enfoque empresarial basado en el respeto a los derechos indígenas **"exige que el reparto en los beneficios sea percibido precisamente como una forma de cumplimiento de un derecho, y no como una concesión graciable o caritativa que busque lograr el apoyo social del proyecto o minimizar posibles conflictos"**[52].

Luego, desde una perspectiva de derechos indígenas, **"el reparto en los beneficios debe superar enfoques restrictivos basados únicamente en pagos monetarios"**[53], que, dependiendo de las circunstancias específicas, pueden ser inadecuados para las circunstancias de las comunidades beneficiadas. Se debe explorar la elaboración de mecanismos para la participación en los beneficios **"que realmente fortalecen la capacidad de los pueblos indígenas para establecer y seguir sus propias prioridades de desarrollo,**

[50] ONU. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. A/HRC/15/37. 19 de julio de 2010. Párr. 77.
[51] Ibídem. Párr. 78.
[52] Ibídem. Párr. 79.
[53] Ibídem. Párr. 80.

PROYECTO

y que ayuden a hacer efectivos y sus propios mecanismos de decisión e instituciones".

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, el deber de respeto por las empresas de los derechos de los pueblos indígenas genera una obligación *de establecer mecanismos para que estos pueblos puedan participar en los beneficios del proyecto en que se trate*, **"con independencía a las medidas de compensación"**[54].

En otras palabras, *no debe confundirse el derecho a participar en los beneficios del proyecto, con las medidas de compensación que deban otorgarse a los pueblos indígenas, ni con otras medidas reparatorias,* pues los beneficios que deben de recibir los pueblos indígenas **"no deben ser confundidos con donaciones que puedan dar las empresas en base a su libre voluntad o el otorgamiento de servicios públicos que el Estado ya tiene la obligación de proveer a todos sus ciudadanos"**[55].

Es decir, **"la participación en los beneficios del proyecto, como derecho que corresponde a estas comunidades, va más allá de la indemnización por los daños o perjuicios causados, o de la acción benéfica"**[56]**.** Así, dicha participación implica más bien **"un reparto equitativo de los beneficios que genera el proyecto, incluyendo los beneficios económicos, con miras a que las comunidades se conviertan realmente en partes interesadas en el desarrollo del proyecto"**[57].

Una vez precisado lo anterior, resulta relevante tener en cuenta que **existe una estrecha relación, entre el derecho a la participación razonable en los beneficios del proyecto y, el diverso a la consulta "informada**". Es así, pues como lo sostuvo la actual Relatora Especial

---

[54] Ibídem. Párr. 91.
[55] CIDH. "Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes […]". op.cit. párr. 224.
[56] Ídem.
[57] Ídem.

PROYECTO

sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, en su Informe sobre su visita a México en dos mil diecisiete, **"cualquier consulta sobre actividades o medidas que pudieran afectar a los pueblos indígenas debe ser previa y debe proporcionarles información adecuada sobre los impactos sociales, ambientales y culturales de dichos proyectos, y posibles medidas de mitigación, indemnización y beneficios"[58].**

En efecto, los grupos indígenas interesados no sólo deben conocer los estudios de impacto, así como las medidas para mitigar o compensar los efectos perjudiciales del proyecto **"sino también explorar y encontrar medios de distribución equitativa de los beneficios en un espíritu de verdadera colaboración"[59].**

El propio **"Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas",** emitido por este Alto Tribunal, reconoce que existe la obligación del Estado *de consultar a los pueblos indígenas* con relación con las actividades que les afecten y las responsabilidades conexas de las empresas, **"incluyendo entre otros temas: estudios de impacto, distribución de beneficios y medidas de mitigación"[60].**

Las *consultas* a los pueblos indígenas, en este contexto, deben tener como objeto la búsqueda de consensos en aspectos claves como la identificación de posibles impactos adversos de los proyectos, las medidas de mitigación y compensación de estos impactos, **"y los**

[58] ONU. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México. A/HRC/39/17/Add.2. 28 de junio de 2018. Párr. 106.
[59] ONU. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. A/HRC/12/34. 15 de julio de 2009. Párr. 53.
[60] SCJN. "Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia […]". op. cit. pág. 49.

PROYECTO

mecanismos de reparto en los beneficios derivados del mismo"[61].

Asimismo, conforme al diverso **"Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes",** el Estado debe proveer a las comunidades y pueblos indígenas, de "**toda la información necesaria para tomar decisiones con pleno conocimiento de causa, en particular mediante la existencia de estudios imparciales y profesionales de impacto social, cultural, ambiental y de género; así como la participación de los beneficios"[62].**

Atento a lo anterior, resulta inconcuso que uno de los elementos mínimos o indispensables que deben colmarse para cumplimentar con el derecho fundamental a la consulta "informada" a los pueblos indígenas, radica en la necesidad de que el Estado *provea a tales comunidades de información relacionada con el contenido, alcance y mecanismos relativos a la participación razonable en los beneficios del proyecto.*

2.4.2. Análisis del caso concreto. Habiéndose ya precisado las connotaciones que guarda la garantía a la participación razonable de los pueblos indígenas en los beneficios del proyecto, así como su inter-relación con el diverso derecho a la consulta "informada", se procede a examinar si el acto reclamado en el presente juicio de amparo se encuentra apegado a tales principios.

Del análisis que se realiza de la Evaluación de Impacto Social presentada, se advierte que **no se identifica, precisa o siquiera se hace mención alguna a la participación razonable de los pueblos indígenas mayas en los beneficios del proyecto eólico,** sino que,

---

[61] ONU. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. A/HRC/15/37. 19 de julio de 2010. Párr. 89.
[62] Ibídem. Pág. 18.

PROYECTO

únicamente, se observa que el promovente estableció un “Plan de Inversión Social”, con base en las necesidades de las comunidades posiblemente afectadas, por lo que estimó que debían de presentarse iniciativas potenciales a éstas, basadas en dos ejes temáticos: **(I)** Desarrollo comunitario y gestión; y **(II)** promoción productiva[63].

Con base en ello, consideró que tales iniciativas *debían de ser presentadas a la comunidad, a fin de que sean ellas las que decidan cuál es la que mejor se adecúa a sus necesidades,* es decir entre los programas de: **(I)** economía del hogar; **(II)** capacitación para el empleo; **(III)** empleo temporal; **(IV)** fomento de cooperativas y; **(V)** mejoras de infraestructura comunitaria[64]. Estos programas se detallan de la foja 111 a 113 de la propia Evaluación de Impacto Social.

En el Dictamen técnico emitido por la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, de la Secretaría de Energía, la autoridad se limitó a referir la existencia de dicho “Plan de Inversión Social”, **sin hacer mayor pronunciamiento en sus conclusiones,** pues no emitió observaciones al respecto, sino acaso en forma periférica o incidental -referidas sobre todo a la pertinencia de que el promovente busque satisfacer sus necesidades laborales con habitantes de las comunidades de las áreas de influencia y no con trabajadores externos, así como implementar programas de capacitación-.

Finalmente, en el oficio reclamado la Secretaría responsable, al valorar tanto la Evaluación de Impacto Social como el Dictamen Técnico que recayó a éste, **no emitió pronunciamiento alguno al respecto**,

---

[63] Foja 10 de la evaluación de impacto social, que obra en copia simple en el “Cuaderno Auxiliar” del amparo indirecto 1156/2018.
[64] Ibídem. Foja 11.

PROYECTO

sino que, **simplemente resolvió tener por cumplida la presentada Evaluación de Impacto Social y ordenó que se realizara la consulta a las comunidades indígenas mayas que se ubican en el área de influencia del proyecto.**

Atento a lo hasta aquí expuesto, es evidente que en la especie **no se encuentra salvaguardado ni reconocido el derecho a la participación razonable de los pueblos indígenas en los beneficios del proyecto, con lo cual, a su vez, se restringe su derecho a la consulta "informada".**

En efecto, a pesar de que es una obligación convencional el que se establezcan mecanismos de participación razonable a favor de las comunidades o pueblos indígenas que sean afectados por una determinada actividad o proyecto industrial o productivo, **en la especie la autoridad responsable no veló porque se otorgara y reconociera esa garantía de participación efectiva a las comunidades indígenas mayas potencialmente afectadas.**

Situación que además **irrumpe y distorsiona su derecho a la consulta informada,** la cual, como se ha razonado, exige entre otras cosas, que el Estado **proporcione información a los pueblos indígenas acerca de la distribución "justa y equitativa" de los beneficios derivados de un determinado proyecto.**

No resulta óbice a lo anterior que los preceptos 120 de la Ley de la Industria Eléctrica y 87 de su reglamento, no hagan alusión expresa a la obligación de que, en las evaluaciones de impacto social, se establezcan los mecanismos de garantía de las comunidades indígenas a la participación razonable en los beneficios del proyecto.

Es así, pues por una parte, esta Corte Constitucional considera que el derecho a la participación razonable -esto es, "justa y equitativa- en

PROYECTO

los beneficios derivados de un determinado proyecto, **resulta de aplicación directa, al encontrase consagrado en el artículo 15.2 del Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**, el cual conforme al precepto 1 de la Constitución Federal, **integra el parámetro de regularidad constitucional.**

En efecto, al resolver la contradicción de tesis 146/2008-SS, esta Segunda Sala sostuvo que los preceptos 40 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagran el principio de supremacía constitucional, en tanto disponen que la Constitución es la ley fundamental o suprema, naturaleza que niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior y, en cambio, "**requiere que todo le sea inferior y que cada acto de autoridad esté de acuerdo con ella".**

Por tanto, todas las autoridades "**están obligadas a aplicarla directamente, particularmente cuando se está en presencia de derechos fundamentales, aplicación que ya ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes".** No obstante, las autoridades distintas a los Jueces Constitucionales del Poder Judicial de la Federación deben aplicar directamente la Constitución *hasta el límite de lo dispuesto en una ley formal y material; es decir, sólo deben aplicar e interpretar los contenidos constitucionales.*

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis 2a. CLXII/2008, que se lee bajo el rubro: "**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SU APLICACIÓN DIRECTA CORRESPONDE INDISTINTAMENTE A TODAS LAS AUTORIDADES ORDINARIAS O DE CONTROL CONSTITUCIONAL, SIEMPRE Y CUANDO NO DESAPLIQUEN,**

PROYECTO

PARA ESE EFECTO, UNA LEY SECUNDARIA"[65].

En ese sentido, si se tiene en cuenta que **la Constitución no obra con permiso de las leyes, sino que las leyes obran con permiso de la Constitución,** es evidente que sus disposiciones, sobre todo aquellas que se refieran a derechos humanos -ya de fuente constitucional ya de fuente convencional-, como lo es el derecho a la participación razonable en los beneficios derivados de un determinado proyecto, reconocido por el artículo 15.2 del Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, **debía ser aplicado por la autoridad estatal de manera directa.**

Ello no sólo atento al principio de supremacía constitucional que se establece en el precepto 133, sino conforme a los débitos impuestos por el párrafo tercero del artículo 1 de la propia Constitución Federal, que establece que "**[t]odas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos".**

A mayor abundamiento, aunado a que el referido precepto convencional que integra el parámetro de regularidad constitucional resulta de aplicación directa, esta Segunda Sala estima que el débito de que en las Evaluaciones de Impacto Social se proponga los mecanismos de garantía de las comunidades indígenas a la participación razonable en los beneficios del proyecto, **encuentra asidero "implícito" en el cuarto párrafo del artículo 87 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica,** en cuanto señala que las referidas evaluaciones deberán incluir, entre otras consideraciones, las medidas de prevención y mitigación, "**así como los planes de gestión**

---

[65] Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Enero de 2009. Página: 781. Novena Época.

PROYECTO

> **social, propuestos por los interesados en desarrollar el proyecto de la industria eléctrica".**

En efecto, a juicio de esta Sala dentro de los llamados **"planes de gestión social"** deben considerarse, precisamente, **los beneficios razonables que se propongan a las comunidades indígenas, derivadas de la realización de un determinado proyecto en materia energética, así como los mecanismos de su acceso**.

Ello, pues como se ha razonado, uno de los objetivos que pretende alcanzar la garantía de compartir, razonablemente, los beneficios a los pueblos indígenas por los planes y proyectos de extracción, explotación o desarrollo, **es que las condiciones de vida de tales pueblos mejoren.** Esto es, que las comunidades indígenas **se vean beneficiadas por el desarrollo de los proyectos que se realicen en tales poblaciones, incluyendo beneficios económicos, con miras a que tales comunidades se conviertan realmente en partes interesadas en el desarrollo del proyecto.**

Lo anterior se corrobora con la reciente emisión del "**Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético"**, al que ya se ha referido y conforme al cual, la propia Secretaría de Energía define al "Plan de Gestión Social", en los términos siguientes:

> "Es **el sistema, estrategia o programa que incluye** el conjunto de medidas de ampliación de impactos positivos y de medidas de prevención y mitigación de impactos negativos; **las acciones y recursos humanos y financieros que implementará el Promovente** en materia de comunicación, participación, atención de quejas, **inversión social, y otras acciones que permitan promover la sustentabilidad del Proyecto y respetar los derechos humanos**".

En ese sentido, si dentro del llamado Plan de Gestión Social se

PROYECTO

deberán incluir, entre otras cuestiones, **las acciones y recursos que implementará el promovente *en materia de inversión social y otras acciones* que permitan *respetar los derechos humanos*;** esta Sala no encuentra mayor dificultad en colegir que, el deber de que en las Evaluaciones de Impacto Social se prevea la propuesta de la participación razonable de las comunidades indígenas en los beneficios del proyecto, **encuentra asidero en tal plan.**

Si bien el referido acuerdo administrativo fue emitido con posterioridad a la presentación y valoración de la Evaluación de Impacto Social materia de reclamo en el presente juicio de amparo, lo cierto es que *esta Sala hace referencia al mismo simplemente para ilustrar que, el hecho de que en la Evaluación de Impacto Social se deba informar y contener la propuesta relativa a la participación razonable de las comunidades indígenas afectadas, en los beneficios que deriven del proyecto, se encuentra implícita en el cuarto párrafo del artículo 87 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica.*

En esa inteligencia, ante lo **fundado** del concepto de violación planteado, lo procedente es **conceder el amparo a la parte quejosa** contra el oficio reclamado, para los efectos que serán precisados en el último considerando de la presente ejecutoria.

2.5. Indebida identificación de los pueblos indígenas. Finalmente, en su segundo concepto de violación, la parte quejosa aduce que en el oficio reclamado no se realiza una apropiada caracterización de las comunidades y pueblos indígenas que se ubican en el área de influencia del proyecto. Ello, toda vez que *se emplean datos y censos de hace casi una década, mismos que evidentemente se encuentran desactualizados, aunado a que es la auto determinación el criterio que debe prevalecer al momento de realizar dicha identificación.*

PROYECTO

A juicio de esta Segunda Sala resulta parcialmente **fundado** tal motivo de disenso y, para establecer las razones de ello, debe tenerse en cuenta que el planteamiento de la parte quejosa **se dirige a cuestionar la metodología empleada** tanto en la Evaluación de Impacto Social, como en el oficio reclamado, **para identificar a las personas y comunidades indígenas que se encuentran en el área de influencia directa e indirecta del proyecto.**

Al respecto, este Tribunal Constitucional no advierte que, en alguno de los Tratados Internacionales en la materia, en la Constitución Federal, ni en la Ley Federal de la Industria Eléctrica o su reglamento, *se establezca el deber de que la autoridad se ajuste a una metodología específica para identificar o caracterizar a las poblaciones o comunidades indígenas que serán objeto de consulta*[66]*.* Ello incluso se corrobora del contenido del precepto 34 del Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, conforme al cual se prevé que **"la naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio *deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país"*.**

De donde se desprende que *el Estado cuenta con un margen de libertad o discrecionalidad para decidir qué método empleará para tales propósitos.* Así, si bien este Tribunal Constitucional considera que la autoridad cuenta con la libertad o flexibilidad para elegir el tipo de metodología que será empleado en la materia, **lo cierto es que, a**

---

66 Al respecto, se precisa que si bien en el ya referido "Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético", se contienen algunos lineamientos para la caracterización de los pueblos indígenas, se recuerda que el mismo aún no se encontraba vigente al momento de presentarse la evaluación de impacto social, así como al momento de ser valorada por la autoridad responsable, por lo que no puede emplearse para confrontar la metodología cuestionada.

PROYECTO

juicio de esta Corte, ésta debe ser *razonablemente adecuada* para identificar a las comunidades o pueblos indígenas que se encuentren asentados en el área de influencia directa o indirecta de un proyecto.

En ese sentido, en tanto no existe un único parámetro técnico-metodológico que deba ser aplicado rigurosamente en todos los casos por la autoridad, en la especie *únicamente debe examinarse si resulta "razonablemente adecuada" la metodología empleada por la responsable para identificar a las comunidades indígenas mayas que se encuentran en el área de influencia directa e indirecta del proyecto eólico.*

Una vez aclarado lo anterior, del análisis que esta Sala realiza de la Evaluación de Impacto Social presentada en la especie, se advierte que la empresa tercero interesada *identificó la existencia de veinte comunidades o localidades indígenas que se encuentran ubicadas en el área de influencia del proyecto*[67]*.* Empero*, no se advierte que el promovente haya señalado la fuente de la cual obtuvo tal data o el método empleado para ello.*

Asimismo, en el Dictamen técnico emitido por la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, de la Secretaría de Energía que recayó a tal evaluación, se aprecia que esa dirección *verificó la existencia de ocho municipios indígenas* por lo que hace al área de influencia "directa" del proyecto, esto es, *el área donde se instalarán los aerogeneradores y las obras asociadas al proyecto*. Para esos efectos, la autoridad empleó **el Catálogo de Localidades Indígenas de 2010, emitido por la otrora Comisión Nacional para el**

[67] Fojas 69 a 70 de la evaluación de impacto social, que obra en copia simple en el "Cuaderno Auxiliar" del amparo indirecto 1156/2018.

PROYECTO

Desarrollo de los Pueblos Indígenas[68]**.** En efecto, dicha Dirección **"confirmó que los ocho municipios forman parte de la región Maya de acuerdo a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)"**[69]**.**

De esos ocho municipios, la autoridad en comento **identificó la existencia de once localidades indígenas,** tomando en cuenta para ello, **la relación existente entre la población total y la presencia de población indígena** -igual o mayor al 40%-[70]. La presencia de tal población indígena, a su vez, **fue basada en la información prevista por el referido Catálogo de Localidades Indígenas de 2010**[71]**.**

Ahora bien, por lo que hace al área de influencia "indirecta" del proyecto, es decir, *el área delimitada en un radio de cinco kilómetros alrededor de los aerogeneradores del proyecto,* la referida Dirección **"verificó la existencia de diez localidades"**[72]. La información de dichas localidades se basó en **el Censo de Población y Vivienda de 2010**[73]**.** Respecto a tales comunidades, simplemente se asentó que**, "[d]el análisis técnico realizado por esta Dirección General, se desprende la existencia de comunidades indígenas mayas**[74]**.**

Finalmente, con base en tal Dictamen técnico, la Secretaría responsable sostuvo en el Octavo considerando del oficio reclamado, lo siguiente:

PROYECTO

---

[68] Organismo que fue sustituido por el "Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas", conforme lo establece el artículo Segundo Transitoria de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, publicada el 4 de diciembre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación.
[69] Foja 10 del Dictamen de 26 de octubre de 2016.
[70] Ídem.
[71] Ídem.
[72] Ibídem. pág. 13
[73] Ibídem. Pág. 13.
[74] Ídem.

> "De conformidad con lo establecido en los considerandos quinto y sexto **y de lo señalado en la Evaluación de Impacto Social presentada por el promovente, se desprende**: **a) la presencia de comunidades indígenas mayas alrededor del proyecto**; **b) impactos sociales susceptibles de afectar los derechos e intereses de éstas**, razón por la cual **se deberá llevar a cabo un procedimiento de consulta previa, libre e informada sobre el Proyecto** […].
>
> Asimismo, y de acuerdo con el presente considerando y el considerando séptimo, el proyecto **al implicar medidas administrativas susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas**, entre las que destaca el permiso de generación de energía eléctrica que otorga la Comisión Reguladora de Energía, **deberán de aplicarse además las disposiciones que la Ley de la Industria Eléctrica y su Reglamento, normas que prevén llevar a cabo el procedimiento de consulta previa, libre e informada**".

Tales consideraciones dieron lugar al Tercer punto resolutivo del oficio reclamado, en el cual la responsable: **"determina la presencia de comunidades indígenas mayas alrededor del 'Proyecto Parque Eólico y Fotovoltaico Cansahcab' […] así como impactos sociales susceptibles de afectar los derechos e intereses de éstas, por tanto, cúmplase con el derecho de consulta previa, libre e informada".**

Como se desprende de lo hasta aquí expuesto, se colige que **la identificación de las comunidades o localidades indígenas** que se encuentran en el área de influencia directa e indirecta del proyecto, **se encuentra basada, sustancialmente, en los datos arrojados por el Catálogo de Localidades Indígenas de 2010, elaborado por la otrora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.**

A juicio de esta Segunda Sala, si bien no podría negarse la valía o utilidad del empleo de tal Catálogo, como instrumento metodológico para identificar, *a primera vista*, a los pueblos indígenas que se ubican en el área de influencia del proyecto, **lo cierto es que**, **en forma alguna agota la metodología que debe ser empleada por el Estado para**

PROYECTO

tales propósitos.

Para establecer las razones de ello, debe tenerse en cuenta que, conforme al **"Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes"**, emitida por la referida Comisión, para realizar la caracterización de las comunidades y poblaciones indígenas, la autoridad debe llevar a cabo **"un ejercicio para empatar el territorio que sería afectado [con un determinado proyecto] y las localidades indígenas que se encuentran en el mismo"[75].**

Lo anterior significa, a grandes rasgos, hacer el empalme de capas -Proyecto/Localidades Indígenas- **"con los niveles de población indígena que corresponden a localidades indígenas que significa que la población indígena representa 40% y más, así como localidades con presencia indígena, que implica menos del 40% de población indígena pero más de 5000 indígenas en números absolutos"**.

Al respecto, el referido Protocolo cita como **"instrumentos útiles en materia indígena para llevar a cabo la identificación o caracterización de tales comunidades"[76]**, los siguientes:

I. Cédulas de información básica de los pueblos indígenas de México 1990 - 2000 - 2005 y 2010.

II. Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2000.

III. Regiones indígenas de México.

---

[75] Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. "Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas […]". op.cit. pág. 28.
[76] Ibídem. pág. 28.

PROYECTO

IV. "Catálogo de localidades indígenas 2010"[77].

V. Cédulas de información básica de los pueblos indígenas de México 2010; y

VI. Monografías de los pueblos indígenas.

Aunque el referido Protocolo no tiene el carácter de vinculante, lo cierto es que esta Sala estima que su emisión, como instrumento interno que fue expedido por la autoridad estatal que, en su momento, justamente fue creada con el objeto de **"orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"**[78], constituye un *documento apto para orientar la forma en que las autoridades estatales pueden cumplir con el derecho a la consulta previa, libre e informada en materia indígena.*

En esa inteligencia, esta Sala considera que **no sería dable negar la valía y utilidad del denominado Catálogo de Localidades Indígenas de 2010**, emitido por la entonces autoridad especializada en esa materia -a saber, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-, **como instrumento de apoyo metodológico** *para empatar el territorio que sería afectado con un determinado proyecto y las localidades indígenas que se encuentran en el mismo.*

Dicho lo anterior, si bien el referido Catálogo es útil para tales propósitos, lo cierto es que, tal y como lo aducen los quejosos, el empleo de datos estadísticos o censos de las localidades indígenas **en forma alguna agota ni debe agotar la metodología que debe ser empleada por el Estado para identificar, en cada caso, a las**

---

[77] Ibídem. pág. 29.
[78] Artículo 2 de la abrogada Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

PROYECTO

personas y comunidades indígenas que puedan ser afectadas por la realización de un proyecto energético.

En otras palabras, el Catálogo de Localidades Indígenas de 2010, si bien, como se ha razonado, constituye *un instrumento útil* para identificar, *a primera vista*, las localidades indígenas que se encuentren en una determinada área territorial, lo cierto es que dicho instrumento informático o estadístico **debe ser complementado por otras herramientas o ejercicios metodológicos que permitan, *con razonable precisión*, identificar a las referidas comunidades.** Es así por dos razones fundamentales:

I. La primera, porque tal y como lo señala la parte quejosa, *tales bases estadísticas e informáticas,* en el contexto del presente proyecto energético, *han dejado de constituir un reflejo actual de las localidades indígenas* -pues al momento de emitirse el Dictamen técnico y el oficio reclamado, ya habían pasado más de seis años desde su emisión-; y

II. La segunda, porque, pese a que los datos estadísticos constituyen *un referente* para realizar tal labor identificativa, lo cierto es que no puede obviarse que *es la auto adscripción el elemento determinante para la caracterización de personas indígenas.*

Las anteriores consideraciones, inclusive, han sido reconocidas en el propio **"Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas",** emitido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que:

> **"No hay consenso sobre el número de pueblos indígenas que existen en México, sin embargo, la principal forma de definirlos es**

PROYECTO

> **a través del criterio lingüístico**, esto a pesar de que algunas personas han dejado de usar la lengua originaria (dada la discriminación y racismo que aún existen en nuestro país), conservando en todo o en parte, sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.
>
> Las lenguas indígenas que se hablan en México, tienen también un gran número de variantes que hacen que hablantes de una misma lengua no se comprendan entre sí y dada su localización geográfica, tampoco se identifiquen como miembros de un mismo pueblo. Así, y para citar dos ejemplos, **para la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), existen 62 pueblos indígenas, mientras que el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) refiere la existencia de 11 familias lingüísticas, 68 agrupaciones lingüísticas y 364 variantes lingüísticas.**
>
> **Tampoco son coherentes los datos relativos a la cantidad exacta de personas indígenas**. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda, en 2010 existían 6 millones 695 mil 228 hablantes de lengua indígena, **pero las personas que en los hechos se identifican como indígenas suman más del doble"**[79].

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo al Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, concerniente a su visita a México en 2017, las "**estadísticas nacionales utilizan distintos criterios para determinar la población indígena, lo que ha afectado la elaboración de políticas y programas pertinentes e impedido su acceso a la vivienda, la salud o la alimentación, entre otros"**[80].

Ello, pues "**según estadísticas oficiales que utilizan el criterio lingüístico, la población indígena es del 6,5% de la población total. Sin embargo, bajo el criterio de autoadscripción, la población indígena asciende al 21,5% de la población"** [81]**.** De ahí que la utilización de distintos criterios por instituciones estatales, *puede tener como consecuencia la denegación de justicia cuando pueblos y comunidades que no son formalmente reconocidas como indígenas, pero que se autoadscriben como tales,*

---

[79] SCJN. "Protocolo de Actuación [….]". op.cit. pág. 13.
[80] ONU. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México. A/HRC/39/17/Add.2. 28 de junio de 2018. Párr. 5.
[81] Ídem. .

PROYECTO

pretenden exigir o ejercitar sus derechos como población indígena[82].

Como se puede apreciar de lo anterior, tanto los censos poblacionales como los datos estadísticos de personas y pueblos indígenas, *cuentan con diversas divergencias o "márgenes de error*", por lo que el empleo de Censos, Cédulas o Catálogos de personas o pueblos indígenas, **en forma alguna es determinante o suficiente para agotar el débito estatal de identificar, "con razonable precisión", a las personas y localidades indígenas que se encuentran ubicadas en las áreas de influencia de un proyecto determinado** -sobre todo, si se tiene en cuenta que tales imprecisiones trascienden al pleno goce y ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada-.

En ese sentido, como se ha expuesto, si bien el Catálogo de Localidades Indígenas 2010, constituyen un instrumento útil como referente o primera aproximación metodológica para llevar a cabo esa labor identificativa, lo cierto es que **debe ser complementado con otras herramientas o métodos que permitan subsanar los plausibles errores o deficiencias que presente tal indicador.**

De ahí que esta Sala estima que, en la especie, aunado al empleo de tal Catálogo, **fuerza es que la autoridad responsable ordenara o señalara, en el propio oficio reclamado, la necesidad de que se realizara un "análisis de campo" en el área de influencia directa e indirecta del proyecto,** en aras de que los datos estadísticos con base en los cuales se realizó tal labor identificativa, **fuese contrastada y verificada con las circunstancias actuales de las comunidades y poblaciones que se ubican en tal espectro territorial, bajo la**

[82] Cfr. Ibídem. Párr. 6.

PROYECTO

primordial consideración de la “auto-adscripción” indígena de tales pueblos o individuos.

Ese débito metodológico que debe acompañar a la identificación precisada en el oficio reclamado**, incluso, es compartido y aceptado por la propia autoridad responsable,** pues como ésta indicó en su informe justificado, del análisis técnico realizado por tal Secretaría se desprendió la existencia de comunidades indígenas mayas, "**sin indicar de manera precisa las comunidades en virtud de la necesidad de hacer un análisis de campo durante la fase de planeación de la consulta a que se refiere el artículo 91, fracción I, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica"**[83]**.**

Conforme a lo anterior, resulta inconcuso que, para resultar “razonablemente adecuada” la metodología empleada por la autoridad responsable para la identificación de los pueblos indígenas que se encuentran en el área de influencia del proyecto, no bastaba con que se *empatara el territorio que sería afectado con el proyecto eólico determinado proyecto, con las localidades indígenas que se encuentran en el mismo, acorde a los datos estadísticos e informes recabados en el Catálogo de Localidades Indígenas 2010*, de la otrora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, **ya que aunado a ello se requiere del desarrollo de un análisis de “campo” en tal área territorial.**

Siendo que, si bien la autoridad refiere y reconoce tal necesidad metodológica en su informe justificado, lo cierto es que, al advertirse que en estos casos es menester complementar la información con la que se cuenta para poder identificar en forma adecuada a las comunidades indígenas que se ubiquen en el área de influencia del proyecto, **es indiscutible que tal apreciación o valoración debió**

---

[83] Foja 307 del toca relativo al amparo indirecto 1156/018.

PROYECTO

haber sido reflejada y plasmada en el propio oficio reclamado y no simplemente en su informe justificado.

En efecto, si como se ha establecido, es el “resolutivo” que se emite con motivo de la presentación de una la evaluación de impacto social, en términos de los preceptos 120 de la Ley de la Industria Eléctrica y 87 de su reglamento, el momento en el cual se debe verificar que tal evaluación cumplimente con todas las exigencias legales, como lo es "**la identificación de los pueblos y comunidades indígenas que se ubican en el área de influencia directa e indirecta del proyecto**".

Luego, es inconcuso que **es en tal resolutivo** en donde, en aras de asegurar el pleno respeto a la consulta, libre previa e informada de los pueblos indígenas, **la autoridad debió ordenar que se llévese a cabo un análisis de campo, para corroborar, complementar y precisar las comunidades indígenas mayas que, efectivamente, se encuentran en el área de influencia del proyecto eólico y que, por ende, deban ser consultadas respecto a la realización del mismo.**

En esa inteligencia, ante lo **fundado** del concepto de violación planteado, lo procedente es **conceder el amparo a la parte quejosa** contra el oficio reclamado, para los efectos que serán precisados en el siguiente considerando de la presente ejecutoria.

QUINTO. Decisión y efectos de la concesión de amparo. En términos de las consideraciones expuestas en el presente fallo, lo procedente es **revocar** la sentencia recurrida, **negar el amparo** a la parte quejosa contra el 120 de la Ley de la Industria Eléctrica y **conceder la protección constitucional** contra el oficio ********** de 31 de octubre de 2016, que contiene el resolutivo de la Evaluación de

PROYECTO

Impacto Social del proyecto denominado **"Proyecto Eólico Cansahcab".**

La referida concesión de amparo se otorga para el efecto de que la Secretaría responsable **deje insubsistente el oficio reclamado y emita otro en el que,** una vez reiteradas las cuestiones que no fueron materia de impugnación en el presente juicio de amparo, **establezca lo siguiente:**

I. Por lo que hace a la **identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales** que podría deparar el proyecto eólico, **señale que, derivado de la serie de deficiencias y omisiones que presenta la Evaluación de Impacto Social,** y que fueron advertidas por la propia Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, en el Dictamen Técnico de 26 de octubre de 2016[84], **no es posible tener por cumplida la presentación de la referida evaluación, hasta en tanto el promovente no proporcione la información relativa a todos y cada uno de los impactos sociales del proyecto, conforme lo exige el artículo 87 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica.**

Ello, en el entendido de que **dicha información es esencial para que la autoridad pueda cumplimentar con su deber de garantizar una consulta "informada" a las comunidades indígenas mayas** que potencialmente se verán afectadas de ser el caso de autorizarse el proyecto.

De ahí que **no es dable iniciar con las fases del proceso consultivo sin que, previamente a ello, se haya cumplido a**

[84] Como lo son omisión de identificar, caracterizar y precisar los riesgos por mortalidad que pueden ser generados en el fase de operación y mantenimiento; la ausencia absoluta de información sobre los plausibles impactos sociales en la fase de abandono de sitio; la falta de identificación de los impactos a los cenotes y otros cuerpos de agua que se ubican en el área de influencia del proyecto, así como la omisión por parte de la empresa promovente de identificar el impacto a la salud que depararía el proyecto, a pesar de ser ésta una de las principales preocupaciones documentadas respecto a posibles impactos derivados de la instalación de centrales de energía eólica-,

PROYECTO

cabalidad con tales exigencias legales. Asimismo, precise que una vez que el promovente presente tal información**, ello deberá ser materia de dictamen técnico** en el cual, la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial **analice esa nueva caracterización de los impactos sociales del proyecto y emita las observaciones que conforme a derecho correspondan.**

II. Se señale al promovente que, dentro del "Plan de Gestión Social" que debe contener la evaluación de impacto social del parque eólico, **es necesario que establezca y proponga el contenido y alcance, así como los mecanismos de acceso a la participación razonable de las comunidades indígenas mayas en los beneficios que deriven del proyecto, incluyendo los de carácter económico.**

Para ello, la autoridad debe precisar que tal participación *es independiente de las medidas de mitigación, reparación o indemnizació*n, y no puede ser apreciada como una "concesión graciable o caritativa", sino que **implica más bien un reparto equitativo de los beneficios que genera el proyecto, con miras a que las comunidades se conviertan realmente en partes interesadas en el desarrollo del proyecto.** Asimismo, la autoridad deberá precisar que la propuesta de reparto de los beneficios a favor de los pueblos indígenas mayas **debe ser "justa y equitativa".**

En ese sentido, señale que **no es posible tener por cumplida la presentación de la referida evaluación, hasta en tanto el promovente no proporcione la información relativa a la participación razonable a las comunidades indígenas en los beneficios derivados del proyecto propuesto**, conforme lo exige el artículo 87 del Reglamento de la Ley de la Industria

PROYECTO

Eléctrica, así como el precepto 15.2 del Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y

III. Finalmente, por lo que hace a la **identificación de los pueblos y comunidades indígenas mayas que se ubican en el área de influencia directa e indirecta del proyecto**, establezca que, conforme a las valoraciones la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, en el Dictamen Técnico de veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, una vez y, en caso de que se cuente con toda la información necesaria para proceder a tener por cumplida la Evaluación de Impacto Social referida, **ordene que se lleve a cabo un análisis de campo para identificar con la mayor precisión posible, cuáles son las comunidades indígenas que se encuentran en el área de influencia del proyecto,** sin perjuicio de que para ello, pueda apoyarse en “expertos y autoridades competentes en la materia", en términos del artículo 88 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica.

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

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

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

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

PROYECTO

para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

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

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

IMA/ndv

PROYECTO