

**AMPARO EN REVISIÓN 928/2019
QUEJOSOS: NAZARIO DIEGO TÉLLEZ,
PUEBLO INDÍGENA MASEUAL Y OTROS
RECURRENTE: LOS QUEJOSOS, LAS
TERCERAS INTERESADAS, Y EL
SUBDIRECTOR DEL REGISTRO PÚBLICO
DE MINERÍA Y LA DIRECTORA GENERAL
DE MINAS, AMBOS DE LA SECRETARÍA
DE ECONOMÍA**

**PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIA: GABRIELA GUADALUPE FLORES DE QUEVEDO**

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al _____ de _____ del dos mil veinte, emite la siguiente

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve el amparo en revisión **928/2019**, interpuesto por los quejosos, las terceras interesadas, y el Subdirector del Registro Público de Minería y la Directora General de Minas, ambos de la Secretaría de Economía, contra la sentencia dictada el veintiséis de septiembre del dos mil dieciocho por la Juez Quinto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, en el juicio de amparo indirecto **1017/2015**.

I. ANTECEDENTES

1. **Juicio de amparo.** Nazario Diego Téllez, Juan Isaac Carmona López, Lucero Juárez Rosas, Pedro Trinidad Lima Meno, Francisco Martín Molina, Anastacio Agustín Martínez, Benito Ordoñez Juárez, Benigno Alvarado

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

Galindo, Antonio López Vázquez, Juan Gómez Méndez, Zenaida Juárez Zorrilla, Antonio Robles de Jesús, José Francisco Amador Esteban, Uriel Limón Hernández, Herminio García Vázquez, Juana Paulina Chino Calderón, Rosa Anzures Arriaga, Fernando Jacobo Santiago, Rodrigo Álvarez López, Xóchitl Leal Moreno, Pedro Antonio de Jesús Hernández, Pedro Álvaro López Castro, Abdón Vázquez Leal, Fortino Báez Leal, Isidro González Mirón, Dionisio Nolasco Dolores, Joel Vargas Soto, Justino Santiago Romano, Pedro Ignacio Félix, Rita Vázquez Patiño, Gonzalo Guzmán Jacobo y Cupertino Guzmán Hernández, por propio derecho y designados como representantes del pueblo indígena *maseual* o *nahua*, asentado en la sierra norte del Estado de Puebla, conforme a su sistema normativo interno, promovieron juicio de amparo contra las autoridades y por los actos siguientes:

III. AUTORIDADES RESPONSABLES:

1. El H. Congreso de la Unión, es decir, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.
2. El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
3. El C. Secretario de Gobernación.
4. El C. Director del Diario Oficial de la Federación.
5. El C. Secretario de Economía.
6. El C. Coordinador General de Minas de la Secretaría de Economía.
7. El C. Director General de Regulación Minera de la Secretaría de Economía.
8. El C. Director de Cartografía y Concesiones Mineras de la Secretaría de Economía.
9. El C. Director del Registro Público de Minería y Derechos Mineros de la Secretaría de Economía.
10. El C. Registrador Público de Minería de la Secretaría de Economía.
11. El C. Delegado Federal de la Secretaría de Economía en el Estado de Puebla.
12. El C. Director General de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
13. El C. Jefe de la Unidad de Planeación y Consulta de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
14. El C. Director de Participación y Consulta Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

15. El C. Delegado de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el Estado de Puebla.

IV. LA NORMA, ACTO U OMISIÓN QUE DE CADA AUTORIDAD SE RECLAME

PRIMERO. Del Congreso de la Unión, la discusión y aprobación del decreto legislativo por el que se expide la Ley Minera, artículos 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII en relación con los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, y 13 bis de dicho ordenamiento.

SEGUNDO. Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la promulgación, orden de publicación, circulación y observación y de dar el debido cumplimiento a la Ley Minera.

TERCERO. Del Secretario de Gobernación el refrendo del decreto de la Ley Minera.

CUARTO. Del Director del Diario Oficial de la Federación la publicación del decreto legislativo anteriormente referido.

QUINTO. Del Secretario de Economía, Coordinador General de Minas, Director General de Regulación Minera, Director de Cartografía y Concesiones Mineras, Director del Registro Público de Minería y Derechos Mineros, Registrador Público de Minería y Delegado Federal en el Estado de Puebla de la Secretaría de Economía:

La intervención que hayan tenido, tengan o pudieran tener en la expedición de los títulos de concesión minera con los números **219198-lote Atexcaco I**, **221609-lote Atexcaco II** y **208799-lote Macuilquila**.

La inscripción y registro de los títulos reclamados.

Las omisiones consistentes en que con la expedición de los actos reclamados las autoridades responsables incumplieron con sus obligaciones constitucionales y convencionales de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos de los quejoso y del **pueblo maseual** a la identidad cultural, la autonomía, el territorio, el acceso preferente a los recursos naturales tradicionalmente manejados, y el derecho al agua, los cuales nos son indispensables para nuestra subsistencia como pueblo y, por tanto, hemos sido objeto de discriminación.

La omisión de obtener nuestro consentimiento previo, libre e informado, para la expedición de las concesiones mineras títulos **219198-lote Atexcaco I**, **221609-lote Atexcaco II** y **208799-lote Macuilquila**.

La falta de promoción y/o participación de la consulta previa y obtención del consentimiento previo del pueblo **maseual**, previo a otorgar las concesiones mineras **Atexcaco I**, **Atexcaco II** y **Macuilquila**.

SEXTO. Del Director General de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Jefe de la Unidad de Planeación y Consulta de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Director de Participación y Consulta Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

Delegado de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el Estado de Puebla:

*La omisión de consulta previa, libre e informada, a nuestro pueblo **maseual**, sobre la planeación, elaboración y/o ejecución para la expedición de los títulos **219198-lote Atexcaco I**, **221609-lote Atexcaco II** y **208799-lote Macuilquila**.*

*La omisión de obtener nuestro consentimiento previo, libre e informado para la expedición de las concesiones mineras **219198-lote Atexcaco I**, **221609-lote Atexcaco II** y **208799-lote Macuilquila**.*

*La falta de promoción y/o participación de la consulta previa y obtención del consentimiento previo del pueblo **maseual**, previo a otorgar las concesiones mineras **Atexcaco I**, **Atexcaco II** y **Macuilquila**.*

OCTAVO. (sic) De todas las autoridades señaladas como responsables:

Una serie de omisiones consistentes en la violación de nuestros derechos fundamentales de acceso a la información, participación en la toma de decisiones, consulta previa, audiencia y consentimiento libre e informado.

*NOVENO. Cualquier acto que de hecho o de derecho, haya tenido, tenga y/o pueda tener como efecto la privación total o parcial, temporal o definitiva de nuestros derechos colectivos como pueblo **maseual** al libre acceso, uso, goce, disfrute y conservación de nuestro territorio ancestral y de nuestra identidad cultural.*

2. En la sentencia, la juez de distrito **precisó** que no tendría por actos reclamados las omisiones señaladas por los quejosos al considerar que, en realidad, son vicios que atribuye a los restantes actos reclamados de manera destacada. Asimismo, determinó lo siguiente:

- **Sobreseyó** en el juicio por inexistencia de los actos atribuidos al titular, al Director de Cartografía y Concesiones Mineras y al Delegado Federal en el Estado de Puebla, todos de la Secretaría de Economía.
- **Sobreseyó** respecto de los actos reclamados del Secretario de Gobernación y del Director del Diario Oficial de la Federación, porque los quejosos no los controvirtieron por vicios propios.
- También **sobreseyó** en el juicio por falta de interés jurídico para reclamar los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, 13 bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera.

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

- Finalmente, **concedió** el amparo contra la expedición e inscripción de los títulos de concesiones mineras de explotación números **219298**, lote **Atexcaco 1**; **221609**, lote **Atexcaco II**; y, **208799**, lote **Macuilquila**, para el efecto de que la autoridad competente emita un nuevo pronunciamiento respecto a la procedencia de su expedición, debiendo previamente ordenar una consulta al pueblo **maseual** o **nahua** de la Sierra Norte de Puebla, cumpliendo los parámetros ahí establecidos.

3. **Recursos de revisión.** Inconformes con la sentencia anterior, los quejosos, las terceras interesadas, y el Subdirector del Registro Público de Minería y la Directora General de Minas, ambos de la Secretaría de Economía, interpusieron sendos recursos de revisión, a los que se adhirieron el Presidente de la República, los quejosos y las terceras interesadas.
4. **Resolución.** El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito dictó resolución en el amparo en revisión **149/2019**, en que una vez que estudió las causas de improcedencia pendientes de estudio y los agravios vinculados con las analizadas por la juez de distrito, levantó el sobreseimiento decretado contra las normas reclamadas, se declaró legalmente incompetente para conocer del asunto y ordenó su remisión a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de que reasumiera su competencia originaria.
5. **Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** En auto de catorce de noviembre del dos mil diecinueve, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación asumió la competencia originaria de este Alto Tribunal para conocer del asunto registrándolo con el número de expediente **928/2019**, ordenó su turno al Ministro Javier Laynez Potisek y remitió los autos a esta Segunda Sala a la que se encuentra adscrito.

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

6. **Avocamiento.** Mediante acuerdo de catorce de enero del dos mil veinte, esta Segunda Sala se avocó al conocimiento del asunto remitiendo los autos al Ministro ponente.
7. **Alegatos.** Agréguese a los autos para que obre como corresponda el oficio de alegatos supuestamente suscrito por la Coordinadora Nacional de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia recibido en la Oficina de Correspondencia de la Presidencia de este Alto Tribunal el veintisiete de mayo del dos mil veinte.
8. **Publicación del proyecto y retiro.** El proyecto de sentencia fue publicado de conformidad con lo dispuesto por los artículos 73, párrafo segundo, y 184, párrafo primero, de la Ley de Amparo y listado para sesión del trece de mayo del año en cita, en que se retiró.
9. **Publicación del proyecto.** El proyecto de sentencia modificado fue nuevamente publicado de conformidad con lo dispuesto por los artículos 73, párrafo segundo, y 184, párrafo primero, de la Ley de Amparo.

II. COMPETENCIA

10. 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 Mexicanos¹; 81, fracción I, inciso e), de la Ley

¹ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: (...) **VIII.** Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia: **a)** Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

de Amparo²; 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación³; así como en los Puntos Segundo, fracción III, interpretado a contrario sensu, y Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013⁴ de trece de mayo del dos mil trece, porque fue interpuesto contra una sentencia dictada en audiencia constitucional por la juez de distrito, en que subsiste el problema de constitucionalidad de normas federales, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

11. Es innecesario el estudio de dichos aspectos procesales, porque fueron analizados por el tribunal colegiado del conocimiento.

IV. CAUSA DE IMPROCEDENCIA

12. En términos de lo dispuesto en el punto noveno, fracción II, del Acuerdo General Plenario 5/2013 de trece de mayo del dos mil trece, en relación con el artículo 93, fracción I, de la Ley de Amparo, se advierte que el tribunal colegiado del conocimiento analizó los temas de procedencia, pero no los agotó.

² **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión: **I.** En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes: (...) **e)** Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia.

³ **ARTICULO 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: (...) **II.** Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos: **a)** Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: (...) **III.** Los amparos en revisión en los que subsistiendo la materia de constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales, no exista precedente y, a su juicio, se requiera fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional y, además, en el caso de los interpuestos contra sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, revistan interés excepcional; o bien, cuando encontrándose radicados en una Sala así lo acuerde ésta y el Pleno lo estime justificado; (...) **TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito.

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

13. Aun cuando de conformidad con esas disposiciones corresponde a los tribunales colegiados analizar todo lo relativo a la procedencia del juicio de amparo, por economía procesal y de manera excepcional, esta Segunda Sala, analizará el motivo de improcedencia y sobreseimiento omitido por los órganos judiciales del conocimiento.

14. En su informe justificado la Cámara de Senadores afirma que en el caso se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 63, fracción XII, de la Ley de Amparo, porque los actos que se le atribuyen, por sí mismos, no causan perjuicio a la parte quejosa, aunado a que se realizaron en estricto cumplimiento al procedimiento previsto en la Constitución Federal y respetando los derechos fundamentales.
15. Debe desestimarse la hipótesis de improcedencia propuesta porque, en principio, las afirmaciones de la autoridad en cuanto a que las normas reclamadas son acordes al texto constitucional se vinculan con el fondo del asunto. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia P./J. 135/2001, del Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero del 2002, página 5, que establece:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE. *Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse.*

16. Además, la responsable pierde de vista que cuando en el juicio de amparo se reclama una norma de carácter general, se debe entender integrada por todas las etapas del proceso legislativo que le dio origen o que motivó su modificación o reforma, de tal manera que el juzgador debe considerar los actos que integran ese proceso como una unidad y no separarlos.

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

17. Apoya esta consideración la tesis sustentada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo 187-192 primera parte, página 53, que a la letra dice:

LEYES, AMPARO CONTRA. EL ACTO RECLAMADO ESTÁ INTEGRADO POR TODAS LAS ETAPAS DEL PROCESO LEGISLATIVO. *Se aplica equivocadamente la causa de improcedencia relativa a que se consumaron irreparablemente los actos consistentes en la expedición, promulgación y refrendo de la ley tratándose de amparos contra leyes, pues se debe entender que el acto reclamado está integrado por todas las etapas del proceso legislativo y los actos de aplicación, cuando no se trata de leyes autoaplicativas, de tal manera que este Tribunal Pleno, al dictar la resolución correspondiente, debe considerar los actos que integran el proceso legislativo y los actos de aplicación, cuando no se reclamaron por vicios propios, como una unidad y no separar los actos del proceso legislativo cuando deben de estudiarse íntegramente como un proceso.*

18. Entonces, resulta que los actos que se atribuyen al Congreso de la Unión, en específico, a la Cámara de Senadores, se reclaman como integrantes del proceso legislativo que dio origen a las disposiciones legales que la parte quejosa tilda de inconstitucionales, de ahí que deban examinarse como una unidad, incluyendo lo relativo a la procedencia del juicio.
19. Consecuentemente, como no es legalmente posible sobreseer en el juicio respecto de la discusión, votación y aprobación de las normas impugnadas como actos autónomos, sino que la procedencia del juicio debe examinarse respecto de la ley en su conjunto, incluyendo los actos que le dieron origen, es claro que no se actualiza la causa de improcedencia propuesta.
20. Al no existir alguna otra causa de improcedencia que propongan las partes, o bien, que este órgano judicial advierta de oficio, a continuación se estudiará el fondo del asunto.

V. ESTUDIO DE FONDO

21. Como ya se dijo, en la sentencia recurrida la juez sobreseyó en el juicio al considerar que la parte quejosa omitió demostrar su interés jurídico o legítimo para reclamar los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, 13 bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera, con motivo de su acto concreto de aplicación consistente en la expedición de los títulos de concesión minera antes identificados. Dicha decisión fue revocada por el tribunal colegiado de circuito que previno en el conocimiento del asunto.

22. En consecuencia, a continuación se resolverán los conceptos de violación propuestos por los quejosos contra los preceptos mencionados.
23. La parte quejosa afirma que las normas reclamadas violan los artículos 1, 2, apartados A, fracciones IV, V y VI, y B, fracción IX; 4, párrafos quinto, sexto y décimo primero; 6, 14, 16 y 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, así como diversos preceptos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, porque establecen un marco jurídico que posibilita la transgresión sistemática de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.
24. Sustentan su alegato en que las normas imponen un modelo de desarrollo que lesionan el principio de pluriculturalidad y no prevén las garantías para salvaguardar los derechos de los pueblos originarios, aunado a que desconocen el régimen de derechos humanos establecido en el artículo 1 constitucional, ya que no prevén el derecho a la consulta previa.
25. Afirman que durante el trámite o proceso legislativo de la Ley Minera, los

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

órganos legislativo y ejecutivo federales omitieron garantizar ese derecho de los pueblos originarios, esto es, la consulta previa a su emisión.

26. Aducen que a través de la Ley Minera el legislador federal reguló un procedimiento administrativo mediante el cual el Poder Ejecutivo puede otorgar la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado, es decir, otorgar concesiones; sin embargo, tal procedimiento no prevé salvaguarda alguna, tal como el derecho a la consulta previa, para el caso de que dicho acto administrativo se relacione con territorios ancestrales de los pueblos indígenas.

27. Dicen que la violación a la consulta previa también transgrede el derecho a la participación en la toma de decisiones por parte de los pueblos indígenas, único mecanismo existente para posibilitar y garantizar el diálogo intercultural, de modo que al no existir dicha prerrogativa en las normas reclamadas, es claro que se les privó de la posibilidad de discutir de manera culturalmente adecuada las consecuencias de los actos reclamados y, por ende, la posibilidad de decidir su conveniencia o no para el pueblo maseual o nahua.
28. De ahí que aseguren que los títulos de concesión reclamados son inconstitucionales por dos razones. La primera, porque se sustentan en una ley inconstitucional al no prever un mecanismo que garantice el derecho a la consulta previa y consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas y, la segunda, porque para su expedición las autoridades ejecutoras omitieron realizar dicha consulta previa reconocida en los artículos 1 y 2 constitucionales, y 6, 13 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
29. Lo expuesto evidencia que el problema jurídico a resolver consiste en

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

determinar si los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, 13 bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera, violan o no el orden constitucional porque para su emisión se omitió realizar la consulta previa, o bien, porque tales disposiciones no prevén dicho mecanismo para el caso de que el ejecutivo federal expida títulos de concesión minera relacionados con territorios de pueblos indígenas.

30. Cabe destacar que, atendiendo a la materia del recurso competencia de esta Segunda Sala, sólo se examinarán los argumentos expuestos contra las normas reclamadas de las autoridades responsables denominadas Congreso de la Unión y Presidente de la República, sin que en algún momento se analicen o este órgano colegiado se pronuncie sobre la legalidad de los títulos de concesión minera también reclamados.
31. De ahí que deba entenderse que cualquier pronunciamiento contenido en esta ejecutoria sólo se vincula con la constitucionalidad de las normas reclamadas, no así con sus actos de aplicación cuya legalidad corresponderá analizar y resolver, en su momento, al tribunal colegiado de circuito que previno en el conocimiento del asunto.
32. Precisado lo anterior y a efecto de resolver la litis planteada conviene informar que el artículo 2 constitucional, establece:

Artículo 2. *La Nación Mexicana es única e indivisible.*

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. *Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:*

I. *Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.*

II. *Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.*

III. *Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.*

IV. *Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.*

V. *Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.*

VI. *Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.*

VII. *Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.*

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

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

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

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

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

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

33. La norma transcrita es el fundamento constitucional de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas u originarios de nuestro país, de las comunidades afroamericanas y de todas aquellas que les sean equiparables.
34. Dicha disposición reconoce que nuestra Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que al iniciarse la colonización habitaban en el territorio nacional y que conservan parte o la totalidad de sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.
35. Dispone que la conciencia de identidad indígena es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplica y a quiénes no tales disposiciones, precisando que son comunidades integrantes de un pueblo indígena las que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un determinado territorio y que reconocen autoridades propias conforme a sus usos y costumbres.
36. Asimismo, establece que los pueblos y las comunidades indígenas tienen **derecho a la libre autodeterminación** y, por ende, autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir a las autoridades o representantes que ejerzan su gobierno interno, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas; conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos previstos en la propia Constitución Federal; acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, entre otras.
37. El apartado B de la norma en comento prevé que para promover la igualdad

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

de oportunidades de los integrantes de estos pueblos y comunidades y así eliminar cualquier tipo de discriminación, los distintos ámbitos de gobierno deben establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia y respeto de los derechos de los indígenas y su desarrollo integral, mismas que deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con sus integrantes.

38. De esa manera, para abatir las carencias y rezagos que afectan a tales comunidades las autoridades de los tres ámbitos de gobierno están obligadas a, entre otras cosas, impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas a fin de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos; garantizar e incrementar los niveles de escolaridad favoreciendo la educación bilingüe e intercultural; asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando la medicina tradicional; propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo de la comunidad; extender la red de comunicación y telecomunicación; y **consultar a los pueblos indígenas** en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de esta entidad federativa y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen al respecto.
39. Ahora, el artículo 1 contenido en la Parte I Política General del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por nuestro país y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno, establece que dicho ordenamiento se **aplica** a: los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

o tradiciones o por una legislación especial, así como a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

40. En el caso, no está a discusión el hecho de que los títulos de concesión reclamados, tal como los precisó el juez, se vinculan con territorios del pueblo indígena quejoso, es más, las responsables reconocieron tal circunstancia en sus informes justificados y la juez de distrito lo indicó en su sentencia. De modo que el ordenamiento antes identificado es aplicable en este asunto.
41. Continuando con el análisis del aludido convenio, su artículo 3 prevé que los pueblos indígenas y tribales deben gozar de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación, que las disposiciones de dicho convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos y, finalmente, que no deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidas las prerrogativas previstas en el propio ordenamiento.
42. Por su parte el diverso 6 dispone que al aplicar las disposiciones de dicho instrumento legal, **los gobiernos deben**, entre otras cosas, **consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente** y que dichas formas de participación o comunicación deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

43. El artículo 7 del convenio en estudio prevé que los pueblos interesados tienen el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural, aunado a que deben participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

44. Dice el apartado 2 de dicho numeral que en los planes de desarrollo económico global debe ser prioritario el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados y que los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deben elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
45. Por su parte, los apartados 3 y 4 del propio precepto obligan a los gobiernos a velar porque, siempre que proceda, 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 puedan tener sobre esos pueblos, debiendo considerarse esos resultados como criterios fundamentales para la ejecución de tales actividades, así como a tomar medidas para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.
46. La Parte II Tierras, del convenio en comento contiene el artículo 13 que establece que al aplicar las disposiciones de dicho ordenamiento los gobiernos deben respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

tierras o territorios, o con ambos, según sea el caso y, en particular, los aspectos colectivos de esa relación y que la utilización del término «tierras» en los artículos 15 y 16 incluye el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan.

47. El primero de esos preceptos, es decir, el artículo 15 prevé que deben protegerse especialmente los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras y que esos derechos comprenden el de participar en la utilización, administración y conservación de tales recursos.
48. Asimismo, dispone que en caso de que la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo pertenezca al Estado, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deben establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras, aunado a que los pueblos interesados deben participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, así como percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.
49. Finalmente, el artículo 16 del propio ordenamiento dispone que los pueblos interesados no deben ser trasladados de las tierras que ocupan, pero si excepcionalmente su traslado y reubicación son necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, libre y con pleno conocimiento de causa.
50. En caso de que no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo puede tener lugar al término de procedimientos adecuados

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados y siempre que sea posible, deben tener derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.

51. Cuando el retorno no sea posible, ya sea determinado por acuerdo o en ausencia de estos, por procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean, por lo menos, iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro, pero cuando prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles con las garantías apropiadas. En la inteligencia de que debe indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.
52. Como se ve, las normas nacional e internacionales comentadas prevén derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas, originarios o similares y, por ende, deberes y obligaciones a cargo de las autoridades de los distintos ámbitos de gobierno a fin de hacerlos posibles.
53. Entre los derechos o prerrogativas destacan el de autodeterminación y el de ser consultados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, o bien, para la elaboración de los planes de desarrollo de los distintos órdenes de gobierno de nuestro país.
54. Además, el convenio internacional prevé un apartado específico aplicable a las tierras de los pueblos y comunidades indígenas que incluye su hábitat o

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

recursos naturales, y una regulación precisa en cuanto a qué sucede cuando la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo pertenece al Estado y cuando excepcionalmente los pueblos de que se viene hablando deben ser trasladados o reubicados.

55. Al interpretar los artículos 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido que las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar acción o medidas susceptibles de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.
56. En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2017, en sesión de veintiocho de junio del dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno dio noticia de los precedentes existentes en la materia, entre ellos, las diversas acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, y 15/2017 y sus acumuladas, resueltas en sesiones de diecinueve de octubre del dos mil quince y dieciséis de agosto del dos mil diecisiete, respectivamente.
57. En el primer caso, dijo el Pleno, se declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca por haberse emitido sin consulta previa; mientras que en el segundo precedente se reconoció la validez de la Constitución Política de la Ciudad de México porque, entre otras cosas, previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

58. Se indicó que para sustentar esas decisiones se partió de la interpretación progresiva del artículo 2 constitucional antes transcrito y de la exposición de motivos de su reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto del dos mil uno, en la que como antecedentes históricos se expuso lo siguiente:

A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (N° 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes, valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aun profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4° de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la Nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para (sic) totalidad de los indígenas del país en lo general.

Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella, las partes en conflicto convinieron en conjunto de (sic) documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

Una vez suscritos los Acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larraínzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

Como Presidente de la República, estoy seguro que, hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

El gobierno federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.

He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

Convencido de ello de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envió como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la COCOPA. Al hacerlo, confirmo que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del consenso de los representantes, en esa Comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI legislatura.

El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ella se inscribe en el marco nuevo derecho internacional en la materia -de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado- (...)

59. En el precedente comentado, esto es, la acción de inconstitucionalidad 151/2017, se dio noticia de que entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larraínzar destaca la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, en los términos siguientes:

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las Reglas de Procedimiento.

Documento 2

Las partes se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional las siguientes propuestas conjuntas acordadas: En el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos, en un esquema federalista renovado. Dicho objetivo implica la promoción de reformas y adiciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las constituciones estatales y disposiciones jurídicas de carácter local para conciliar, por una parte, el establecimiento de bases generales que aseguren la unidad y los objetivos nacionales y, al mismo tiempo, permitir que las entidades federativas cuenten con la posibilidad real de legislar y actuar en atención a las particularidades que en materia indígena se presentan en cada una.

(...)

*d) Autodesarrollo. Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. **Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.***

(...)

IV. La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad.

(...)

4. Consulta y acuerdo. Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos. El Estado deberá impulsar la integridad y concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características diferenciadas de los diversos pueblos indígenas, y **evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.**

Asimismo, deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los municipios y comunidades para que, con la participación de estas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. En cuanto a los recursos, y para el caso que existan, se podrán transferir a las formas de organización y asociación previstas en el punto 5.2 del documento de Pronunciamientos Conjuntos.

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas por los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciban y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas.

60. A partir del contenido de los instrumentos antes transcritos, en el citado precedente se estableció que, conforme a los artículos 1, primer párrafo, y 2 de la Constitución Federal, y 6 del Convenio 169 antes identificado, los pueblos indígenas tienen derecho a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas susceptibles de **afectarles directamente**.
61. Lo anterior, se indicó, porque la comentada reforma al artículo 2 constitucional reconoció la composición pluricultural de la Nación, estableció que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, aunado a que estableció los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y más aún reconoció el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación la cual se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.
62. Asimismo, porque reconoció el derecho de las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno; destacándose que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

63. Se precisó que **el derecho a la consulta de los pueblos indígenas en todos los temas que les afecten** se encuentra reconocido expresamente en el aludido Convenio 169, al que se hizo referencia en el trabajo legislativo que dio origen a la reforma del mencionado artículo 2 constitucional.
64. Incluso, se dijo, tal prerrogativa **puede válidamente desprenderse del propio texto del artículo 2 constitucional** a partir, precisamente, de los postulados que contiene en cuanto a **que reconoce el derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, a la igualdad y no discriminación.**
65. Es más, se indicó, el primer párrafo del apartado B obliga a la Federación, a los Estados y a los Municipios a eliminar cualquier práctica discriminatoria, así como a establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.
66. De esa forma, se concluyó, **los pueblos indígenas tienen el derecho a ser consultados previamente** mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, **cada vez que se prevean medidas, entre otras, legislativas susceptibles de afectarlos directamente.**
67. Se precisó que si bien la decisión del Poder Reformador de la Constitución de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, tales como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la entonces Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

los Pueblos Indígenas, **lo cierto es que el ejercicio del derecho a la consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa cuando se trate, incluso, de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas.**

68. A la luz del parámetro de regularidad constitucional antes explicado, en aquel precedente el Tribunal Pleno analizó si en el proceso legislativo del decreto entonces impugnado que tuvo por objeto reformar diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, se respetó o no el derecho a la consulta previa; concluyendo que no.
69. Lo anterior, dijo el Pleno, porque del análisis del proceso legislativo respectivo y de la confronta de las normas modificadas con sus textos anteriores, se advierte que los cambios impugnados de ambas legislaciones son **susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas de dicha entidad** y, por ende, el Congreso del Estado de Yucatán tenía la obligación de consultarlos directamente, previo a su emisión.
70. Precisó el Pleno que no se trataban de modificaciones legales de forma, sino cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en los derechos de los pueblos y comunidad indígenas, porque, por ejemplo, trascienden a los intérpretes y sus protocolos de actuación, prevén un nuevo requisito para ser juez maya, incorporan principios que rigen el sistema maya, modificaron el procedimiento de elección de jueces mayas permitiendo que puedan participar personas que no pertenezcan a la respectiva comunidad.
71. Todos estos nuevos supuestos, dijo el Tribunal Pleno, afectan o pueden llegar a afectar de manera directa a los pueblos y comunidades indígenas en su

autodeterminación.

72. En consecuencia, en el asunto comentado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez total del decreto entonces controvertido, precisando que si bien existían normas cuya modificación no era realmente trascendente, lo cierto es que procedía dicha declaratoria, atendiendo a que pertenecen a una reforma integral de los ordenamientos antes mencionados en que, reiteró, no se realizó la consulta previa a los pueblos indígenas involucrados a pesar de que **las modificaciones están íntimamente vinculadas con su derecho de autodeterminación.**

73. De lo hasta aquí expuesto se debe destacar, en principio, que el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, originarios, afroamericanos o similares deriva del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del diverso 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, de modo que es un derecho humano reconocido tanto a nivel nacional como internacional.

74. Además, dicha prerrogativa implica que **todas las autoridades**, en el ámbito de sus respectivas competencias, **están obligadas a consultar a dichos pueblos antes de adoptar cualquier acción o medida relacionada directamente con sus derechos e intereses**, a fin de entablar un diálogo entre ambas partes para, de ser posible, arribar a un consenso. **Ello, se insiste, no sólo respecto de las autoridades legislativas y sus actos, sino también respecto de las actividades de las autoridades administrativas, tales como los procedimientos relativos a concesiones mineras.**

75. Tal conclusión también fue asumida por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, en sesión de

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

cinco de diciembre del dos mil diecinueve, en que se afirmó que tanto nuestra legislación, como los estándares universales e interamericanos en materia de protección a los derechos indígenas son uniformes al considerar que **el parámetro objetivo para determinar los casos en que las autoridades legislativas deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena, atiende a si la actividad del Estado tiene o no relación con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados.**

76. En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en, entre otros, los casos de Pueblo Indígena Kichwa de Sarayuka vs Ecuador, Pueblo Saramaka vs Surinam y Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros vs Honduras.
77. Ese parámetro objetivo del que habló el Tribunal Pleno en el precedente comentado, se traduce en que a partir, precisamente, de aspectos meramente objetivos y que atienden al contenido y finalidad de la ley o instrumento normativo analizados, se determine si tiene relación directa o no con los intereses y derechos de los pueblos indígenas involucrados.
78. Dicho parámetro se ha ido construyendo a través de los asuntos resueltos por este Alto Tribunal, en su mayoría, acciones de inconstitucionalidad en que se estudia de manera abstracta, es decir, sin atender a determinados actos o escenarios posibles de aplicación y en que, a diferencia del amparo contra leyes, la norma se analiza desprovista de cualquier aspecto de aplicación o de los hechos narrados por la parte interesada.
79. En dichos asuntos se ha establecido que una ley o instrumento normativo se relaciona directamente con los intereses y derechos de los grupos indígenas, se insiste, de manera abstracta, cuando su objeto principal es regular alguno

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

de los aspectos que implican o conllevan la vida social, económica o política de los pueblos indígenas u originarios.

80. De esa manera, en la acción de inconstitucionalidad antes identificada en que el Pleno analizó la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambas del Estado de Yucatán, quedó claro que antes de su emisión, el congreso local debió consultar a los pueblos indígenas involucrados, precisamente por el objeto de regulación de dichos ordenamientos en que, no queda duda, que se relacionan directamente con sus intereses y derechos.

81. En cambio, en muchos otros precedentes, por ejemplo, las acciones de inconstitucionalidad en que se impugnaron leyes de transparencia y acceso a la información pública, o bien, de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, de distintas entidades federativas, que contenían alguna regulación en materia de pueblos indígenas, el criterio mayoritario del Tribunal Pleno es que, en esos asuntos, no se requería la consulta previa a los pueblos indígenas involucrados.
82. Lo anterior, porque siguiendo el criterio objetivo comentado, el Máximo Tribunal entendió que, si bien dichos ordenamientos podían contener preceptos que pudieran vincularse con los pueblos indígenas, lo cierto es que el objeto de regulación de esos instrumentos normativos no se relaciona directamente con sus intereses y derechos.
83. Los asuntos en que se discutieron aspectos vinculados con los pueblos indígenas y en que el Pleno consideró innecesaria la consulta previa por no estar relacionada directamente la ley que contenía dichos preceptos con sus intereses y derechos son, entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 101/2017 y su acumulada 116/2017; 100/2017, y 47/2018 y acumulada

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

48/2018, resueltas en sesiones de siete de mayo y once de junio del dos mil diecinueve, respectivamente, y en que, como se dijo, se controvirtieron diversas leyes de transparencia y acceso a la información pública y de datos personales en posesión de sujetos obligados, de Tlaxcala, Yucatán y Ciudad de México.

84. El criterio del Pleno que se comenta atiende, efectivamente, a aspectos meramente objetivos como es el núcleo u objeto de regulación del ordenamiento controvertido, no a aspectos subjetivos como son los actos o eventuales escenarios de aplicación. Ello se entiende, precisamente, partiendo del medio de defensa que entonces se resolvía, es decir, acciones de inconstitucionalidad en que se ejerce un control abstracto de la constitucionalidad de las normas combatidas.
85. Asimismo, el criterio del Tribunal Pleno atiende a un aspecto práctico, pues de considerar los posibles escenarios o actos de aplicación de cada ley, sería totalmente subjetiva la apreciación y, por ende, totalmente opinable, pues para determinados juzgadores ciertos actos o escenarios de aplicación pueden relacionarse directamente con los intereses y derechos de los pueblos indígenas y, para otros, no.
86. Amén que, precisamente, atendiendo al medio de defensa que entonces se resolvía era imposible examinar actos o eventuales escenarios de aplicación, so pena de modificar su naturaleza jurídica.
87. De ahí que el Máximo Tribunal del país optara por el criterio objetivo comentado que consiste en atender al objeto de la ley o instrumento normativo controvertido a fin de determinar si se relaciona o no directamente con los intereses y derechos de los pueblos indígenas, independientemente de lo actos de aplicación y de los posibles escenarios que pudieran ocurrir en

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

la realidad, justamente porque debe atenderse a un aspecto objetivo que elimine o reduzca en mayor medida opiniones contradictorias, subjetivas o suspicacias de los involucrados.

88. Finalmente, porque al asumir dicho criterio objetivo los gobernados tienen cierta previsibilidad sobre el precedente y, con ello, certeza jurídica, pues están ciertos del criterio objetivo que sobre la materia los juzgadores deben aplicar a fin de resolver las controversias sometidas a su consideración, sin necesidad de caer en análisis subjetivos o que den lugar a decisiones controversiales y carentes de sustento.
89. Cabe precisar que todas estas explicaciones en cuanto a la aplicación del criterio objetivo sólo se relacionan con la constitucionalidad de la ley o instrumento normativo reclamado, es decir, en sí mismo considerado, independientemente de cómo fue su aplicación o si eventualmente esa aplicación puede generar escenarios relacionados con los intereses y derechos de dicho grupo vulnerable, ya que, se insiste, ese aspecto de legalidad escapa de la materia del recurso competencia de esta Segunda Sala.
90. Con base en lo anterior, a continuación se analizará únicamente la constitucionalidad de las normas reclamadas desde dos perspectivas. La primera consiste en si antes de su emisión **las autoridades legislativas responsables** estaban obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas involucrados y, la segunda, si el procedimiento que regulan para otorgar concesiones mineras debe o no contener la consulta previa a dichos pueblos y comunidades.
91. Se reitera, que el análisis a que se constriñe esta ejecutoria es sólo a la constitucionalidad de las normas reclamadas, pues su aplicación constituye

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

un tema de legalidad que será analizado oportunamente por el órgano judicial competente.

92. Lo anterior cobra relevancia porque, como se dijo anteriormente, **todas las autoridades**, en el ámbito de sus respectivas competencias, **están obligadas a consultar a dichos pueblos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.**

93. Preciado lo anterior, corresponde resolver el primer aspecto controvertido consistente en si antes de la emisión de las normas reclamadas **las autoridades legislativas responsables** estaban obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas involucrados.
94. Para tal efecto conviene informar que el artículo 1 de la Ley Minera establece que dicha legislación es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera, que sus disposiciones son de orden público y de cumplimiento en todo el territorio nacional y que su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Economía.
95. Dice el numeral 2 del propio ordenamiento, que es objeto de esa ley la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial y de las sales y subproductos de éstas.
96. Es decir, dicha legislación se vincula con la materia de minería y los actos que conlleva dicha actividad, tales como la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias mencionados, así como de las

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

salinas, sales y sus subproductos. En otras palabras, su objeto es regular la actividad minera.

97. Los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, 13 bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera, reclamados, establecen:

CAPÍTULO PRIMERO **Disposiciones Generales**

Artículo 6. *La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades.*

(...)

Artículo 7. *Son atribuciones de la Secretaría:*

(...)

VI. *Expedir títulos de concesión y de asignación mineras, al igual que resolver sobre su nulidad o cancelación o la suspensión e insubsistencia de los derechos que deriven de las mismas;*

(...)

CAPÍTULO SEGUNDO **De las Concesiones, Asignaciones y Reservas Mineras.**

Artículo 10. *La exploración y explotación de los minerales o sustancias a que se refiere el artículo 4, así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial, y de las sales y subproductos de éstas, sólo podrá realizarse por personas físicas de nacionalidad mexicana, ejidos y comunidades agrarias, pueblos y comunidades indígenas a que se refiere el artículo 2o. Constitucional reconocidos como tales por las Constituciones y Leyes de las Entidades Federativas, y sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesiones mineras otorgadas por la Secretaría.*

(...)

Artículo 13. *Las concesiones y las asignaciones mineras se otorgarán sobre terreno libre al primer solicitante en tiempo de un lote minero, siempre que se cumplan las condiciones y requisitos que establecen la presente Ley y su Reglamento.*

(...)

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

Cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo o comunidad indígena, y dicho pueblo o comunidad indígena solicite dicho terreno simultáneamente con otra persona o personas, será preferida la solicitud del pueblo o comunidad indígena a efecto de que se le otorgue la concesión minera sobre dicho terreno, siempre y cuando cumpla con las condiciones y requisitos que establecen la presente Ley y su Reglamento.

(...)

Artículo 13 BIS. *Los concursos mediante los cuales se otorguen las concesiones a que se refiere el artículo anterior deberán garantizar las mejores condiciones económicas para el Estado, y se realizarán conforme a lo siguiente:*

I. *La Secretaría publicará la convocatoria por lo menos en el Diario Oficial de la Federación;*

II. *Las bases del concurso incluirán, como mínimo:*

a) *La descripción de los terrenos o zonas de que se trate, los estudios realizados sobre los mismos, así como los planos de su localización, geológicos y de muestreo;*

b) *Los requisitos con los que los participantes acreditarán su capacidad jurídica, técnica y económica, y*

c) *La modalidad para la presentación de las propuestas de contraprestación económica y prima por descubrimiento, que podrá ser en sobre cerrado o alguna otra que se determine, y*

d) *el clausulado del contrato que, en su caso, deberá otorgarse para garantizar el cumplimiento de la contraprestación económica y la prima por descubrimiento que se ofrezca.*

III. *Las concesiones se otorgarán a quien acredite el cumplimiento de los requisitos que se prevean en las bases y presente la mejor propuesta económica, para lo que se tomará en consideración, exclusivamente, la contraprestación económica y prima por descubrimiento ofrecidas.*

Cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo o comunidad indígena y dicho pueblo o comunidad indígena participe en el concurso, tendrá el derecho de igualar la mejor propuesta económica que presente otro concursante, y en caso de hacerlo tendrá derecho preferente la propuesta de dicho pueblo o comunidad indígena.

Artículo 15. *Las concesiones mineras conferirán derechos sobre todos los minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente Ley.*

Las concesiones mineras tendrán una duración de cincuenta años, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería y se prorrogarán por igual término si sus titulares no incurrieron en las causales de cancelación previstas en la presente Ley y lo solicitan dentro de los cinco años previos al término de su vigencia.

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

En tanto se resuelven las solicitudes de prórroga de vigencia, continuarán en vigor las concesiones con respecto a las cuales se formulen.

CAPITULO TERCERO **De los Derechos que Confieren las** **Concesiones y Asignaciones Mineras**

Artículo 19. *Las concesiones mineras confieren derecho a:*

I. *Realizar obras y trabajos de exploración y de explotación dentro de los lotes mineros que amparen;*

II. *Disponer de los productos minerales que se obtengan en dichos lotes con motivo de las obras y trabajos que se desarrollen durante su vigencia;*

III. *Disponer de los terreros que se encuentren dentro de la superficie que amparen, a menos que provengan de otra concesión minera vigente;*

IV. *Obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terreros, jales, escorias y graseros, al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros;*

V. *Aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la exploración o explotación y beneficio de los minerales o sustancias que se obtengan y el uso doméstico del personal empleado en las mismas;*

VI. *Obtener preferentemente concesión sobre las aguas de las minas para cualquier uso diferente a los señalados en la fracción anterior, en los términos de la ley de la materia;*

VII. *Transmitir su titularidad o los derechos establecidos por las fracciones I a VI anteriores a personas legalmente capacitadas para obtenerlas;*

VIII. *Reducir, dividir e identificar la superficie de los lotes que amparen, o unificarla con la de otras concesiones colindantes;*

IX. *Desistirse de las mismas y de los derechos que de ellas deriven;*

X. *Agrupar dos o más de ellas para efectos de comprobar obras y trabajos previstos por esta Ley y de rendir informes estadísticos y técnicos;*

XI. *Solicitar correcciones administrativas o duplicados de sus títulos;*

XII. *Obtener la prórroga en las concesiones minera por igual término de vigencia, de acuerdo con lo previsto por el artículo 15 de esta Ley, y*

XIII. *(DEROGADA, D.O.F. 11 DE AGOSTO DE 2014)*

98. Como se ve, las normas insertas regulan aspectos generales de la minería, atribuciones de la autoridad de la materia, los sujetos que pueden aspirar a

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

una concesión, asignación o reserva minera, el procedimiento para otorgarlas, así como los derechos derivados de su titularidad.

99. Así, el artículo 6 reconoce que la actividad es de utilidad pública, mientras que el 7 prevé que corresponde a la Secretaría de Economía, entre otras cosas, expedir los títulos de concesión y de asignación minera, así como resolver sobre su nulidad o cancelación, o bien, la suspensión e insubsistencia de los derechos derivados de las mismas.

100. El artículo 10 establece que la exploración y explotación de los minerales o sustancia a que se refiere la ley, así como de las salinas ahí mencionadas, podrá realizarse por, entre otros, los pueblos y comunidades indígenas a que se refiere el artículo 2 constitucional, reconocidos como tales por las constituciones y leyes de las entidades federativas.

101. Por su parte, el diverso 13 dispone que las concesiones y las asignaciones mineras se otorgan sobre terreno libre al primer solicitante en tiempo de un lote minero, siempre que cumpla las condiciones y requisitos que establece la ley consultada y su reglamento.

102. El párrafo tercero de dicho precepto prevé que cuando ese terreno libre se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo o comunidad indígena, y dicho pueblo o comunidad indígena solicite dicho terreno simultáneamente con otra persona o personas, será preferida la solicitud del pueblo o comunidad indígena a efecto de que se le otorgue la concesión minera, siempre y cuando cumpla las condiciones y requisitos que establecen dicha ley y su reglamento.

103. El numeral 13 Bis regula las etapas de los concursos o procedimientos para otorgar concesiones mineras, que inician con la publicación de la

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

convocatoria en el Diario Oficial de la Federación y de las bases respectivas, posteriormente los interesados formulan sus propuestas económicas y a aquellos que cumplan los requisitos de las bases y presenten la mejor propuesta se les otorgará el título respectivo.

104. Dice el último párrafo del aludido precepto que **cuando el terreno vinculado con la concesión se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo o comunidad indígena y éste participe en el concurso**, tendrá derecho de igualar la mejor propuesta económica que presente otro concursante y, en caso de hacerlo, tendrá preferencia.
105. El diverso artículo 15 establece que la titularidad de una concesión minera confiere derechos sobre los minerales y sustancias regulados en la ley consultada; así como su duración, registro y prórroga, mientras que el numeral 19 pormenoriza los derechos que otorgan ese tipo de concesiones.
106. Entre esas prerrogativas destacan: realizar obras y trabajos de exploración y de explotación dentro de los lotes mineros que amparen la concesión (fracción I); disponer de los terreros que se encuentren dentro de esa superficie, a menos que provengan de otra concesión minera vigente (fracción III); obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terreros, jales, escorias y graseros, al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros (fracción IV); obtener preferentemente concesión sobre las aguas de las minas para cualquier uso diferente a los ahí señalados (fracción VI), entre otras.
107. Pues bien, como se había adelantado, las normas reclamadas regulan aspectos generales de la minería, atribuciones de la autoridad de la materia,

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

los sujetos que pueden aspirar a una concesión, asignación o reserva minera, el procedimiento para otorgarlas, así como los derechos derivados de su titularidad.

108. Lo hasta aquí expuesto evidencia que no asiste razón a la quejosa al afirmar que con anterioridad a la emisión de las normas reclamadas **las autoridades legislativas responsables** debían realizar una consulta a los pueblos y comunidades indígenas, simple y sencillamente porque el objeto de la Ley Minera no se vincula directamente con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados.
109. La afirmación que antecede encuentra sustento en el criterio objetivo establecido por el Tribunal Pleno en los precedentes antes identificados y que consiste en que una ley o instrumento normativo se relaciona, per se, con los intereses y derechos de los pueblos indígenas cuando tiene por objeto regular directamente aspectos vinculados con la vida social, política o económica de dichas comunidades, independientemente de que su aplicación en el caso concreto pueda o no trascender a dichas prerrogativas e intereses.
110. En efecto, atendiendo al criterio objetivo en que se analiza la ley, en sí misma considerada, es decir, de manera abstracta y dejando a un lado los actos de aplicación, los hechos ocurridos en el caso, o bien, los eventuales escenarios que pudieran originar la aplicación de determinado precepto, es claro que la Ley Minera no se relaciona directamente con los intereses y derechos de los pueblos indígenas, porque su objeto o finalidad no es regular algún aspecto de la vida social, económica o política de tales comunidades.
111. Esta Segunda Sala reconoce que, efectivamente, la aplicación de la Ley Minera puede afectar a dichos pueblos, por ejemplo, cuando el territorio materia de la concesión intervenga o afecte de alguna manera las tierras del

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

pueblo o comunidad indígena; sin embargo, ese es un aspecto de aplicación de la ley que dista mucho de su análisis objetivo y abstracto.

112. Si este órgano colegiado aceptara que la Ley Minera se relaciona directamente con los intereses y derechos de los pueblos indígenas por lo ocurrido en el caso, no sólo se estaría desconociendo el criterio objetivo establecido por el Tribunal Pleno, sino también se estaría analizando un aspecto de constitucionalidad de la ley, es decir, un tema meramente objetivo, a partir de los hechos ocurridos en el caso, esto es, partiendo de un aspecto subjetivo que no resuelve realmente el problema sometido a su consideración, o sea, la constitucionalidad de la ley.

113. Es cierto que la explotación de determinado terreno puede afectar a los pueblos indígenas involucrados, como en el caso asegura la parte quejosa; sin embargo, ese aspecto atiende al caso concreto y, por ende, a un tema de legalidad que no puede ni debe trascender al análisis de la constitucionalidad de la norma.

114. Sostener lo contrario, esto es, que a partir del caso concreto se debe determinar si la ley en cuestión se relaciona o no con los intereses y derechos de los pueblos indígenas, sería tanto como establecer que, en algunos casos, en específico, aquellos en que el título de concesión se vincule con terrenos de pueblos indígenas o su explotación los afecte, la ley es inconstitucional, pero en los que la explotación y el título respectivo no tengan tal trascendencia, entonces la ley será acorde al orden constitucional.

115. Como la constitucionalidad de las leyes no puede estar sujeta a aspectos subjetivos o de aplicación al caso concreto, es claro por qué el Tribunal Pleno estableció el criterio objetivo antes comentado consistente en que cuando el objeto o finalidad de la ley o instrumento normativo controvertido se relacione

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

directamente con los intereses y derechos de los pueblos indígenas, entonces debe exigirse la consulta previa a su emisión. En caso contrario, cuando su objeto no sea ese, aun cuando incluya normas que pudieran vincularse con los pueblos indígenas, no se requerirá que las autoridades legislativas realicen dicha consulta previa.

116. Si como se dijo en la explicación, tanto nuestra legislación, como los estándares universales e interamericanos en materia de protección a los derechos indígenas, así como los precedentes aplicables, son consistentes al considerar que el parámetro objetivo para determinar los casos en que, **entre otras, las autoridades legislativas** deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena, debe atender a que la actividad del Estado tenga relación directa con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados, es claro que en el caso no se cumple ese requisito, precisamente porque la Ley Minera no se relaciona directa y estrechamente con sus derechos y prerrogativas, ni siquiera con el aspecto de autodeterminación, sino con aspectos propios de esa materia.
117. Es cierto que los artículos 10, 13, párrafo tercero, y 13 Bis de la Ley Minera prevén la posibilidad de que tales grupos vulnerables sean titulares de concesiones mineras, así como lo relativo a cuando una comunidad o pueblo indígena solicitan la concesión minera vinculada con terrenos que habiten u ocupen, obligando a la autoridad, cuando sea procedente, a preferir su propuesta y, por ende, a otorgarles el título respectivo.
118. Sin embargo, el hecho de que tales disposiciones prevean esos supuestos y consecuencias jurídicas no implica que, como tal, el contenido de la Ley Minera se vincule directamente con los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas y, por ende, que **las autoridades legislativas responsables** estaban obligadas a otorgar consulta previa a su

emisión.

119. Se hace tal afirmación, porque basta acudir al contenido de los artículos 1 y 2 de la ley analizada para advertir que su objeto es la minería y los actos que conlleva dicha actividad, tales como la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias mencionados, así como de las salinas, sales y sus subproductos, no así los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas ni siquiera aquellos que conlleva el diverso de autodeterminación.

120. Lo único que hacen las normas mencionadas, esto es, los artículos 10, 13, párrafo tercero y 13 Bis reclamados es reconocerles una prerrogativa consistente en poder ser sujetos de esa ley y tener preferencia para otorgarles el título de concesión, siempre y cuando sean partícipes en el concurso respectivo y cumplan los requisitos y aspectos contenidos en la Ley Minera y en su reglamento.

121. El reconocimiento de tal posibilidad y más aún de la preferencia no es más que la declaración del legislador de que tal grupo vulnerable puede ser sujeto de dicha ley y que, atendiendo a esa vulnerabilidad y a los aspectos que los vinculan con los terrenos y tierras objeto de explotación, tienen una preferencia en el otorgamiento de títulos de concesión.

122. Es decir, el contenido de dichos preceptos no es otra cosa que el reconocimiento por parte del legislador de que a los pueblos indígenas se les debe dar la oportunidad y preferencia de ser titulares de concesiones mineras, atendiendo al propio contexto que originó la reforma constitucional antes comentada y, hasta antes de ella, el menoscabo de sus derechos humanos y garantías constitucionales.

123. De ahí que, contrario a lo afirmado por la quejosa, previa a la emisión de la

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

Ley Minera **las autoridades legislativas responsables** no estaban obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país, porque esa legislación no se vincula directamente con sus derechos y prerrogativas, a diferencia de lo que sucedía en los precedentes antes comentados resueltos por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

124. Las explicaciones dadas también son útiles para concluir que tampoco asiste razón a los quejosos al asegurar que son inconstitucionales las normas reclamadas por no prever en el procedimiento que regulan la consulta previa al otorgamiento del título de concesión minera.
125. Como se dijo al explicar el parámetro de regularidad constitucional aplicable, el derecho fundamental de consulta previa deriva de los artículos 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, conforme a los cuales todas las autoridades de nuestro país, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar acción o medidas susceptibles de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.
126. En diversos asuntos este Alto Tribunal ha reconocido que el mencionado postulado internacional junto con el artículo 2 constitucional, tienen plena fuerza vinculante al haberse adoptado en la normativa de nuestro país y, por ende, permean todos los ámbitos del sistema jurídico.
127. Tal aspecto es lo que se conoce en el derecho como principio de transversalidad que conlleva que la prerrogativa en cuestión, en este caso, el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas permea o involucra a

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

los demás derechos humanos y a todo el sistema jurídico y, sobre todo, los derechos colectivos de dichos pueblos tales como el derecho a la propiedad colectiva y el aprovechamiento de sus recursos naturales a fin de crear un enfoque de análisis que permita cumplir su objetivo que no es otro que el ejercicio real de sus derechos y la expresión de su identidad individual y colectiva para superar la desigualdad de oportunidades que tradicionalmente les han afectado.

128. De manera que cada vez que se analice un sistema jurídico, una legislación o un acto concreto se debe considerar que, en todo momento, subyace el derecho a la consulta previa y, por ende, que todas las autoridades de nuestro país, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar acciones o medidas que se relacionen directamente con los intereses y derechos de este grupo vulnerable.
129. Conforme a lo expuesto, si tal prerrogativa deriva de los textos constitucional e internacional citados y subyace o permea todo el sistema jurídico, es claro que basta su reconocimiento y existencia en la Ley Suprema de la Nación para que sea respetado y oponible a todas las autoridades del país, en su respectivo ámbito de competencia.
130. El hecho de que los artículos reclamados de la Ley Minera no prevean expresamente tal derecho fundamental, no implica que las autoridades no deban respetarlo, pues es una prerrogativa que deriva de la Ley Suprema del país, en términos de los artículos 1 y 133 constitucionales.
131. Aun cuando el procedimiento para otorgar una concesión minera no prevea expresamente la obligación de las autoridades aplicadoras de realizar dicha consulta previa, no implica que no estén obligadas a realizarla cuando los

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

terrenos vinculados con el título respectivo se relacionen con pueblos o comunidades indígenas, pues ese derecho humano reconocidos a tal grupo vulnerable, se reitera, deriva del propio texto constitucional y convencional anteriormente analizados, es decir, de normas de jerarquía superior y que permean todo el sistema jurídico.

132. De ahí que en la toma de una decisión que involucre directamente a un pueblo indígena, la autoridad competente debe respetar el derecho a la consulta previa.
133. La exigencia comentada no debe llevarse al extremo, como pretende hacer valer la parte quejosa, que todas las leyes de nuestro país deben replicar, contener y regular el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas.
134. Lo anterior porque, en principio, tal prerrogativa está reconocida en la Constitución Federal y en el Convenio internacional antes identificado, de modo que es oponible a todas las autoridades, independientemente de que la ley específica que rija al acto concreto de autoridad no lo provea.
135. Asimismo, porque el que sea un derecho transversal a todo el sistema jurídico implica que cruza o permea en todas las materias, con independencia de si la ley aplicable lo contiene o no.
136. Finalmente, porque asumir que los preceptos reclamados de la Ley Minera son inconstitucionales porque no reconocen el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, lo que conlleva que no le sea exigible a las autoridades de la materia, sería tanto como anteponer una legislación federal a la Ley Suprema de la Nación, es decir, a la Constitución Federal y al Convenio 169 ya analizados.

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

137. En otras palabras, aceptar lo que alega la quejosa, esto es, que las normas reclamadas son inconstitucionales porque no contienen el derecho a la consulta previa sería tanto como superponer la Ley Minera a los textos constitucional y convencional mencionados que, dicho sea de paso, gozan de una jerarquía normativa mayor en términos del artículo 133 constitucional y, además, desconocer la propia prerrogativa cuya transgresión acusan los quejosos, o bien, reducirla a un texto normativo de aplicación interna, no como sucede en la realidad en que, atendiendo a su importancia, está contenido y reconocido en la Constitución Federal y en un convenio internacional.
138. Además, considerar que las normas controvertidas son inconstitucionales por no contener el derecho a la consulta previa, sería tanto como establecer que todas las legislaciones deben contenerlo o reconocerlo y, por ende, que todas las leyes en nuestro país contravienen estas disposiciones por no regularla, siendo que en ambos supuestos tal circunstancia es innecesaria al estar prevista en el artículo 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aunado a que, como se dijo, el parámetro objetivo para determinar cuándo se debe realizar una consulta previa a la emisión de una ley o de un acto de autoridad debe atender a su relación y trascendencia en los derechos y prerrogativas del grupo vulnerable.
139. Sin que en el caso pueda juzgarse el aspecto de trascendencia de las normas reclamadas a partir de lo alegado por las quejas contra el acto de aplicación también controvertido o de lo resuelto por la juez al respecto, pues, se reitera, tanto la constitucionalidad de los preceptos legales como su trascendencia y relación con grupos vulnerables, en general, debe ser objetiva y no depender de las circunstancias del caso concreto.

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

140. En consecuencia, es infundado el concepto de violación en estudio, porque el hecho de que las normas reclamadas no prevean el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas previo a la emisión de cualquier título de concesión minera, no implica que sean inconstitucionales, porque tal prerrogativa es oponible a todas las autoridades, independientemente de su reconocimiento o no en una ley ordinaria que, como se dijo, no se relaciona directa y objetivamente con los pueblos indígenas.
141. Máxime que, se reitera, tal derecho fundamental deriva de normas de jerarquía superior, como son los artículos 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo.
142. En las relatadas circunstancias, al resultar infundados los argumentos de la quejosa, lo que se impone es, en la materia del recurso competencia de esta Segunda Sala, modificar la sentencia recurrida y negar el amparo contra los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, 13 bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera.
143. Cabe precisar que la conclusión asumida en cuanto a negar el amparo solicitado por los quejosos sólo atiende al tema de constitucionalidad de las normas controvertidas en los aspectos analizados, no así al tema de legalidad y aplicación del derecho a la consulta previa, que corresponderá resolver al tribunal colegiado del conocimiento.
144. Asimismo, dicha negativa no implica que se desconozca el derecho del pueblo indígena quejoso a la consulta previa en los asuntos que sean de su interés, sino únicamente que las normas reclamadas son acordes al orden

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

constitucional porque para la emisión de la Ley Minera era innecesario realizarla atendiendo a su objeto y relación con los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y a que es innecesario que el procedimiento que regula para otorgar una concesión minera prevea expresamente tal prerrogativa, al estar reconocida en la Constitución Federal y expresamente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, oponible a todas las autoridades del país.

145. Finalmente, resta aclarar que esta Segunda Sala en ningún momento pretende desconocer el derecho a la consulta previa del pueblo indígena quejoso, sino solamente establecer que en el tema de constitucionalidad de normas no le asiste razón por dos cosas.
146. La primera, porque siguiendo el criterio objetivo del Tribunal Pleno, para que la autoridad legislativa esté obligada a realizar dicha consulta con anterioridad a la emisión de una ley o instrumento normativo, es necesario que el mismo esté relacionado directamente con los intereses y derechos de los pueblos indígenas, requisito que no se satisface en la especie porque aun cuando la aplicación de la Ley Minera pudiera tener implicaciones en tierras ancestrales, lo objetivamente cierto es que, per se y en abstracto, no se vincula directamente con sus intereses y derechos.
147. Tan es así que no todos los títulos de concesión y la explotación de tierras y recursos naturales, en general, se vinculan directamente con pueblos indígenas, ya que puede suceder que existan minas que no estén ubicadas en territorios ancestrales. Al existir ese margen de probabilidad, es claro que la ley en cuestión no se relaciona directamente con los intereses y derechos del grupo vulnerable.
148. La segunda, porque el hecho de que las normas que regulan el procedimiento

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

para otorgar una concesión minera no reconozcan, prevean o regulen el derecho a la consulta previa, no conlleva a su inconstitucionalidad, porque tal prerrogativa está contenida y reconocida en la Ley Suprema de la Nación, aunado a que es un derecho transversal que, como tal, trasciende a todas las materias jurídicas, independientemente de que la ley específica que la regula lo contenga o no, ello a fin de crear un enfoque que permita a los pueblos indígenas ejercer plenamente sus derechos frente a los actos de autoridad y, finalmente, porque sujetar la obligatoriedad de dicha prerrogativa al hecho de que esté reconocida en una ley secundaria como es la Ley Minera, sería tanto como reducirla a un texto normativo de aplicación local, cuando su reconocimiento va más allá y trasciende al ámbito internacional.

149. Atendiendo al resultado obtenido, se reserva jurisdicción al tribunal colegiado de circuito de origen a fin de que se ocupe de los temas de legalidad de su competencia.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia del recurso competencia de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se **MODIFICA** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **NO AMPARA NI PROTEGE** a Nazario Diego Téllez, Juan Isaac Carmona López, Lucero Juárez Rosas, Pedro Trinidad Lima Meno, Francisco Martín Molina, Anastacio Agustín Martínez, Benito Ordoñez Juárez, Benigno Alvarado Galindo, Antonio López Vázquez, Juan Gómez Méndez, Zenaida Juárez Zorrilla, Antonio Robles de Jesús, José Francisco Amador Esteban, Uriel Limón Hernández, Herminio García Vázquez, Juana Paulina Chino Calderón, Rosa Anzures Arriaga,

AMPARO EN REVISIÓN 928/2019

Fernando Jacobo Santiago, Rodrigo Álvarez López, Xóchitl Leal Moreno, Pedro Antonio de Jesús Hernández, Pedro Álvaro López Castro, Abdón Vázquez Leal, Fortino Báez Leal, Isidro González Mirón, Dionisio Nolasco Dolores, Joel Vargas Soto, Justino Santiago Romano, Pedro Ignacio Félix, Rita Vázquez Patiño, Gonzalo Guzmán Jacobo y Cupertino Guzmán Hernández, y al pueblo indígena maseual o nahua, asentado en la sierra norte del Estado de Puebla, contra los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, 13 bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera.

TERCERO. Se reserva jurisdicción al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito para que resuelva los agravios pendientes de examen en su ámbito de competencia legal.

Notifíquese con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al órgano judicial de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.