

**AMPARO EN REVISIÓN 134/2021  
QUEJOSA Y RECURRENTE:  
NICÉFORO LOBATO MARTÍNEZ Y  
OTROS, COMO INTEGRANTES DEL  
COMISARIO EJIDAL DE TECOLTEMI Y  
LA COMUNIDAD INDÍGENA NÁHUA  
DE TECOLTEMI.  
RECURRENTES: CÁMARA DE  
DIPUTADOS Y SENADORES DEL  
CONGRESO DE LA UNIÓN, DIRECTOR  
GENERAL DE MINAS DE LA  
SECRETARÍA DE ECONOMÍA  
(AUTORIDADES RESPONSABLES), Y  
MINERA GORRIÓN, SOCIEDAD  
ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE  
(TERCERA INTERESADA)**

VISTO BUENO  
SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ**

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al día .....

**V I S T O S**, para resolver los autos del amparo en revisión **134/2021**, interpuesto por **Nicéforo Lobato Martínez, Fidencio Romano Romano y Leoncio Lobato Martínez**, integrantes del **Comisariado Ejidal de Tecoltemi y la Comunidad Indígena Nahua de Tecoltemi** (parte quejosa); **Minera Gorrión, Sociedad Anónima de Capital Variable** (tercero interesada); la **Secretaría de Economía, el Director General de Minas de la mencionada secretaría**; y las **Cámaras de Diputados y Senadores, del**

**Congreso de la Unión**, en contra de la sentencia de **once de abril de dos mil diecinueve**, dictada por la Jueza Segundo de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, al resolver el juicio de amparo indirecto **\*\*\*\*\***; y,

(...)

**1. SEXTO. Cuestión jurídica a resolver.** La cuestión jurídica a resolver por esta Primera Sala es si, en el caso, la Secretaría de Economía (en su carácter de autoridad responsable) tenía la obligación de realizar la consulta indígena libre, previa e informada a la Comunidad Indígena de Tecoltemi previo al otorgamiento de los títulos de concesión minera impugnados por la parte quejosa; así como determinar si la autoridad legislativa incurrió en una omisión relativa en cuanto no adecuar la Ley Minera conforme al Artículo Segundo transitorio de la reforma constitucional al artículo 2° de dos mil uno, en relación con los artículos 6°, párrafo primero, 10, párrafos primero y cuarto, 15 y 19, fracciones I, II, IV, V, VI y VIII, de la Ley Minera.

**2.** No pasa inadvertido que el Tribunal Colegiado reservó jurisdicción a este Alto Tribunal para resolver lo relativo a la inconstitucionalidad de los artículos 6°, 10, 15 y 19, fracciones I, II, IV, V, VI, VIII y XIII de la Ley Minera; sin embargo, la Juez de Distrito sobreseyó en relación con los artículos 6°, párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto, y 10, párrafos segundo y tercero, de la citada disposición, sin que se hubiese cuestionado o levantado dicho

sobreseimiento; de ahí que la materia de revisión verse en relación con los artículos subsistentes.

**3. SÉPTIMO. Estudio de fondo relativo a la omisión legislativa relativa de ejercicio obligatorio.** En principio, se analizará el **agravio segundo** del escrito de revisión interpuesto por la tercero interesada **Minera Gorrión, Sociedad Anónima de Capital Variable**; y **primero** del recurso interpuesto por la Cámara de Senadores.

**4.** La tercero interesada señala que se suplió incorrectamente la deficiencia de la queja para tener por acreditada una omisión legislativa con respecto a la Ley Minera, al interpretarse de forma errónea el artículo segundo transitorio de la reforma al artículo 2° constitucional, de los instrumentos internacionales y la jurisprudencia de la Suprema Corte.

**5.** Sostuvo que en diversos precedentes se ha analizado el derecho a la consulta indígena aplicando directamente el Convenio 169 de la OIT y el artículo 2° constitucional, sin establecer que existía una omisión legislativa.

**6.** Aduce que aun cuando el artículo transitorio se refiere a un mandato genérico de adecuación a la reforma constitucional, no podía exigírsele al legislador de actuar de manera específica y en determina ley para darle cumplimiento; de seguir esta lógica, se estaría frente a omisiones

## Amparo en Revisión 134/2021

de tipo relativo en todas las normas que tuvieran que ver con el derecho de consulta a comunidades indígenas, paralizando la actividad administrativa hasta en tanto estuvieran solventadas por los órganos legislativos.

7. La Cámara de Senadores, sostuvo que no existía la omisión legislativa relativa, ya que se habían adecuado los distintos ordenamientos que reconocen y protegen los diversos derechos de los pueblos indígenas.

8. Lo anterior resulta **fundado**.

9. Para ello debemos tomar en cuenta que a partir de la reforma constitucional de dos mil once, así como la expedición de la Ley de Amparo, vigente a partir de dos mil trece, se ampliaron los supuestos de procedencia del juicio de amparo para incluir, además de leyes y actos, omisiones de autoridad que puedan vulnerar los derechos humanos.

10. Con motivo de lo anterior, esta Suprema Corte reconoció la procedencia del juicio de amparo contra omisiones legislativas, definiéndolas como **aquella obligación al legislador derivada de un mandato constitucional que establezca el deber preciso de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente:**

***“JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS. De una interpretación sistemática de la***

*fracción I del artículo 103 y la fracción VII del artículo 107 de la Constitución, en conexión con la fracción II del artículo 107 de la Ley de Amparo, se desprende que el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas propiamente dichas, es decir, cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En efecto, si el Poder Legislativo puede considerarse autoridad responsable para efectos del juicio de amparo y la Constitución acepta que las omisiones pueden ser actos reclamados, en principio esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera que desde una óptica constitucional el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas. Con todo, para poder sostener de manera concluyente que el juicio de amparo indirecto es procedente, además debe descartarse que ese impedimento procesal pueda desprenderse de los principios constitucionales que disciplinan al juicio de amparo. En este orden de ideas, se estima que en este caso no se vulnera el principio de relatividad porque dicho principio debe ser reinterpretado a la luz del nuevo marco constitucional que disciplina al juicio de amparo y, por tanto, es perfectamente admisible que al proteger a la persona que ha solicitado el amparo de manera eventual y contingente se pueda llegar a beneficiar a terceros ajenos a la controversia constitucional. De todo lo anterior, se desprende que el juicio de amparo indirecto es procedente para combatir omisiones legislativas absolutas.”<sup>1</sup>*

**11.** Asimismo, se estableció que dichas omisiones pueden ser de diversos tipos: por un lado, de ejercicio obligatorio o potestativo, y además, pueden ser absolutas o relativas. Combinando dichos tipos, se han identificado en cuatro clases<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> Registro digital: 2017065. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias(s): Común. Tesis: 1a. LVIII/2018 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 55, Junio de 2018, Tomo II, página 965. Tipo: Aislada

<sup>2</sup> Registro digital: 175872. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 11/2006. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1527. Tipo: Jurisprudencia  
**“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.** En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.”

## Amparo en Revisión 134/2021

- a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho;
- b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente;
- c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y,
- d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

**12.** Finalmente se consideró que, en el juicio de amparo, únicamente son reclamables los incisos a) y b) que consisten en aquellas omisiones legislativas, absolutas o relativas, de ejercicio obligatorio, pues en los demás casos, si bien pudiera existir una competencia legislativa de carácter potestativo que no se decidió utilizar, al no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica:

***“OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO.*** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en el marco del juicio de amparo sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En efecto, en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo, de ahí **que en esta vía procesal no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo.** Por último, es importante aclarar que autoridades distintas al Congreso de la

*Unión también podrían estar constitucionalmente obligadas a emitir normas generales, abstractas e impersonales.”<sup>3</sup>*

**13.** Centrándonos pues, en las omisiones legislativas impugnables en el juicio de amparo, esto es, de ejercicio obligatorio, debemos tener presente que una omisión absoluta con estas características implica un reclamo al órgano legislativo por no dar cumplimiento alguno a un mandato exigible; mientras que la relativa, conlleva un actuar del legislador que se atribuye deficiente o incompleto al cumplir con a la obligación.

**14.** Es decir, para actualizarse una omisión relativa, a diferencia de la absoluta, es necesario que exista un acto del legislador, generado **a partir de la obligatoriedad de la orden de legislar.**

**15.** De esta manera no podrá hablarse de omisión relativa, si el incumplimiento de legislar se atribuye a una disposición expedida previamente a que se generará dicha obligación. En estos casos, estaríamos en presencia de una omisión absoluta, porque el incumplimiento no derivaría de las normas anteriores, sino de la falta de adecuación legislativa a partir de la obligatoriedad.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Registro digital: 2016424. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias(s): Común. Tesis: 1a. XX/2018 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I, página 1100. Tipo: Aislada

<sup>4</sup> A esta misma conclusión arribo el Tribunal Pleno al resolver la **controversia constitucional 109/2019**, en sesión de veintiuno de mayo de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

**16.** Definido lo anterior, debemos tener presente que cuando hablamos de omisiones legislativas de ejercicio obligatorio, pueden existir varias condiciones dependiendo del contenido de la obligación.

**17.** Es decir, la obligación puede consistir en legislar sobre una materia, expedir una norma en concreto, incluso, establecer o modificar un artículo en específico -cuando así se establezca expresamente-, o como en este caso, adecuar las normas al mandato constitucional.

**18.** Siendo entonces, que el primer punto relevante, es determinar en qué consiste la obligación de legislar, a fin de estar en condiciones de examinar si el legislador la incumplió. Posteriormente, se debe identificar si lo que se reclama es una omisión relativa o absoluta.

**19.** Cuando se trata de una omisión relativa, como se dijo, lo que se cuestiona es un actuar incompleto del legislador, por lo que es dable reclamar la omisión parcial en un precepto o cuerpo normativo concreto, al ser donde se atribuye el deficiente cumplimiento a la obligación.

**20.** En este caso, el acto reclamado será la propia norma, cuerpo o cuerpos normativos a los que se atribuya la deficiencia, y el análisis debe constreñirse a verificar si su contenido colmó en suficiencia lo exigido.

**21.** Es orientador al caso, que el Tribunal Pleno en diversas acciones de inconstitucionalidad, ha establecido que si bien dicho medio de control constitucional abstracto no es procedente contra omisiones del legislador de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada; tal criterio no aplica cuando se alegan omisiones parciales resultado de una deficiente regulación de normas, pues en este caso sí es procedente.<sup>5</sup>

**22.** Lo anterior, de conformidad con el criterio jurisprudencial del Pleno de esta Suprema Corte de rubro y texto siguiente:

***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY,***

---

<sup>5</sup> ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2018 Y SUS ACUMULADAS 8/2018, 9/2018, 10/2018 Y 11/2018. Resulta en sesión de quince de noviembre de dos mil dieciocho por unanimidad de once votos. Párrafos 40 a 44:

*“40. No obstante, dicha causal de improcedencia debe desestimarse; en principio, toda vez que si bien este Tribunal Pleno, ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión del legislador de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, lo cierto es que tal criterio no aplica cuando se alegue una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.*

*41. Así, en la ejecutoria dictada en la acción de inconstitucionalidad 7/2003, resuelta en sesión de cuatro de marzo de dos mil tres, este Tribunal Pleno aclaró que la improcedencia de esta vía constitucional, se actualiza, únicamente, cuando se trate de una omisión total o absoluta en la expedición de una ley.*

*42. En el caso, lo que se alega en los conceptos de invalidez relativos, no es que el Congreso de la Unión dejó de expedir una ley teniendo el mandato para hacerlo, ni menos que teniendo una competencia legislativa de carácter potestativo, decidió no actuar ante la ausencia de mandato u obligación que así se lo imponga; sino que en realidad, lo que se cuestiona, es que al legislar en materia de seguridad interior, ello se hizo de forma incompleta o deficiente, al sólo asignarse facultades al Ejecutivo Federal para la aplicación de la ley, mas no a los otros Poderes (Legislativo y Judicial), lo que se dice, implica la falta de mecanismos que permitan limitar o controlar la ejecución de las acciones previstas en la Ley de Seguridad Interior.*

*43. Luego, ello sí puede ser materia de estudio de fondo en el presente asunto, pues lo que se controvierte, es la existencia de una omisión legislativa de carácter relativo, y no la existencia de una omisión de carácter absoluto.*

*44. Además, el aspecto relativo a si el Pacto Federal, obliga o no al legislador a contemplar, en materia de seguridad interior, facultades de control a favor de otros poderes, distintos al Ejecutivo Federal, implica una cuestión íntimamente relacionada con el fondo del asunto, lo que también obliga a desestimar la causal de improcedencia que se hace valer.”*

***NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.*** *El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.*<sup>6</sup>

**23.** Por lo mismo, en tratándose de omisiones legislativas absolutas, lo que se analiza es la carencia de actividad total por parte del legislador al mandato obligatorio; siendo relevante determinar en qué consiste dicha obligación, para analizar su existencia.

**24.** A diferencia de las acciones de inconstitucionalidad donde no son materia de análisis las omisiones legislativas, sino normas promulgadas y publicadas, en el amparo, como se advirtió, sí es posible reclamarlas de manera directa. De esta manera, su impugnación en el juicio de amparo, entonces, no puede partir de normas o artículos en vigencia, pues su reclamo deberá ser la actitud pasiva de la autoridad legislativa para colmar la exigencia.

**25.** Es decir, no podrá hablarse o analizarse una omisión legislativa absoluta si en la demanda de amparo se reclamaron como actos, normas o artículos existentes – se trataría de una omisión relativa-; solamente podrá

---

<sup>6</sup> **Registro digital:** 166041. **Instancia:** Pleno. **Novena Época.** **Materia(s):** Constitucional. **Tesis:** P./J. 5/2008. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Noviembre de 2009, página 701. **Tipo:** Jurisprudencia

analizarse de esta manera, si se reclama como tal, la omisión absoluta del legislador a cumplir un mandato obligatorio, pues lo que se está aduciendo es que el legislador no ha actuado en forma alguna, cuando puede hacerlo de muchas formas, dada su libertad configurativa.

26. Esto no quiere decir que no sea posible impugnar en el juicio de amparo omisiones legislativas absolutas de ejercicio obligatorio, pues esta Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de analizarlas e incluso conceder el amparo; sin embargo, en esos casos, en la demanda de amparo no se cuestiona como acto reclamado una norma o artículo en concreto, sino la omisión absoluta de la autoridad legislativa.

27. Ahora bien, cuando esto se cuestione, bastará existencia del contenido normativo exigido para que considerar que no se materializa la omisión, incluso habiendo acontecido, si durante el juicio de amparo se emite, daría lugar al sobreseimiento del juicio por cesación de efectos, al tenor del siguiente criterio de la Segunda Sala:

***“OMISIONES LEGISLATIVAS ABSOLUTAS. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO DE AMPARO POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO DURANTE SU TRAMITACIÓN LA AUTORIDAD LEGISLATIVA EMITE LA NORMATIVIDAD QUE SE ENCONTRABA OBLIGADA CONSTITUCIONALMENTE A EXPEDIR.*** El artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo prevé que el juicio es improcedente cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado. Esta causal de improcedencia está determinada por la imposibilidad de alcanzar el fin que justifica la existencia e importancia del juicio de amparo, consistente en obtener la reparación constitucional, lo cual se logra, cuando el acto es de carácter negativo, constriñendo a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar el derecho de que se trate y cumplir lo que le era constitucionalmente exigible. Por tanto, si la omisión legislativa absoluta consiste en un acto de carácter negativo por el incumplimiento del deber de legislar o de proveer en la esfera administrativa un debido acatamiento, es lógico que si durante la

*tramitación del juicio de amparo la autoridad cumple con el mandato constitucional a que estaba sujeta, expidiendo la normatividad correspondiente, deja de existir el acto omisivo reclamado y, en consecuencia, al cesar sus efectos, debe sobreseerse en términos del artículo 61, fracción XXI, en relación con el diverso 63, fracción V, ambos de la Ley de Amparo.”<sup>7</sup>*

**28.** Finalmente, debemos tomar en cuenta que, ante un reclamo de esta naturaleza, lo que se cuestiona es la actitud pasiva del legislador, por lo que, regresando al contenido de la obligación, sí ésta no es precisa sobre la manera de implementar la legislación, el legislador mantiene su margen amplió actuación y su libertad configurativa; pues, entre menos preciso sea el mandato, el margen de libertad será más amplió.

**29.** Presuponer que la obligación debe ser colmada de un modo específico, aun cuando la exigencia no lo imponga así, sin duda, se tornaría una intromisión injustificada, pues en tanto no se contravenga la obligación, no se podría condicionar a una pautas determinadas.

**30.** Expuesto lo anterior, se pasa a hacer el análisis correspondiente, advirtiendo primero, que en el caso de estudio, la Juez, en suplencia de la queja, encontró la exigencia constitucional de ejercicio obligatorio en el segundo transitorio de la reforma constitucional al artículo 2º, publicada el catorce de agosto de dos mil uno, y que entró en vigor, al día siguiente, esto es, el quince de agosto siguiente.

---

<sup>7</sup> Registro digital: 2018277. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Común. Tesis: 2a. XCIX/2018 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 60, Noviembre de 2018, Tomo II, página 1186. Tipo: Aislada

31. En este precepto se estableció que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas debían realizar las adecuaciones a las leyes federales y constitucionales locales para reglamentar dicho artículo.

32. Ahora bien, la Juez de Distrito consideró que existía una omisión legislativa relativa de ejercicio obligatorio, en los artículos 6º, párrafo primero, 10, párrafos primero y cuarto, 15 y 19, fracciones I, II, IV, V, VI y VIII, de la Ley Minera, que preveían, como unidad normativa, ***“grosso modo, que la exploración y explotación de los minerales a que se refiere esa ley se llevará a cabo mediante la expedición de concesiones mineras en favor de sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, preceptos en los que aduce no se respetó el derecho de la parte impetrante a disfrutar de la tierra y territorio, a ser consultados y a obtener su consentimiento libre e informado.”***

33. Como se observa, se indicó que estos preceptos no establecían de manera específica el derecho a la consulta, al consentimiento libre e informado, así como el respeto a la tierra y territorio.

34. Lo anterior, se sustentó en que el artículo 2, apartado A, fracción IV constitucional, contenía la obligación del Estado Mexicano de garantizar el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas, para acceder con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra a través de la consulta, “salvo” aquellos casos que corresponden a áreas estratégicas; en la fracción IX del apartado B del artículo 2º Constitucional, que no se constreñía a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, sino a

un derecho de consulta y consentimiento libre e informado, cuyo referente era el artículo 6° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

**35.** Estableció que la falta de regulación en la Ley Minera de un proceso de consulta, para la obtención del consentimiento libre e informado que respete el derecho de los pueblos indígenas a la tierra y territorio, tenía diversas consecuencias inmediatas y en el futuro, pues sobre todo, impedía a los miembros de las comunidades, conocer de manera clara y fijar el contenido y el alcance de sus derechos, sobre sus tierras, territorios y recursos naturales.

**36.** Que en el caso específico de la Ley Minera, debía contemplarse la consulta y el consentimiento libre, en relación al derecho que tienen las comunidades indígenas de gozar de la tierra y el territorio, previo a la expedición de una concesión, pues el deber de consulta emergía como un **mecanismo de protección** de los pueblos indígenas para el respeto a la tierra y al territorio.

**37.** Finalmente, sostuvo que mientras la Ley Minera no regulara esos temas, se vulneraban los derechos humanos de los quejosos, en tanto que en su sentido de pertenencia a sus comunidades indígenas, de manera reiterada, se desconocía su derecho a participar en las decisiones administrativas y legislativas que les afectan, a través de las garantías y procedimientos adecuados para ello.

**38.** Así, declaró inconstitucionales los artículos combatidos y concedió el amparo para el efecto de legislar en la Ley Minera, lo relativo al derecho a la consulta y a la obtención del consentimiento libre e informado de las comunidades y pueblos indígenas, para garantizar plenamente su derecho a disfrutar de la tierra y el territorio.

**39.** Como se advierte, la Juez de Distrito, aun cuando se haya referido al derecho de disfrute de las tierras y territorio indígena, centró su análisis y concedió el amparo por no acatarse **la obligación de legislar sobre el derecho la consulta previa y libre consentimiento en la Ley Minera.**

**40.** Ahora bien, con relación la consulta previa, la Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 1144/2019, por unanimidad de votos, el diez de junio de dos mil veinte, determinó que en efecto, el segundo transitorio exige un mandato obligatorio al legislador con respecto al derecho a la consulta, criterio que esta Primera Sala comparte; esto no sólo por el texto constitucional, sino por sus trabajos legislativos, su exposición de motivos y los criterios del Máximo Tribunal:

- De los trabajos legislativos que dieron lugar a la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena prevista en el artículo 2° constitucional y su segundo transitorio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, la reforma tuvo como antecedente histórico los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, en cuyo Documento “2” se planteó la adopción de consulta y acuerdo, en el sentido de que las políticas, leyes, programas y acciones públicas que

tuvieran relación con los pueblos indígenas serían consultados con ellos, a su vez, con sustento en las disposiciones del Convenio 169 de la OIT.

- También que, en la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal se expresó que el Convenio 169 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, asimismo, sostuvo que las leyes, valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente. Asimismo, refirió que el principal objetivo de las reformas era **desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas, que se inscriben en el marco del derecho internacional en la materia, del cual el Convenio 169 de la OIT era ejemplo destacado, a fin de que tuvieran acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural.**
- Señaló que el gobierno federal estaba obligado a dar cumplimiento a los compromisos asumidos, así como a convocar a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central fuera el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrían de prevalecer con la jerarquía de normas constitucionales, para garantizar que fueran sujetos de su propio desarrollo y tuvieran plena participación en las decisiones del país.
- Se estableció que la iniciativa reconocía la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas y que preveía diversos mecanismos

para garantizar que los pueblos indígenas de México tuvieran acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural.

- También refirió que del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos del Senado de la República, de veinticinco de abril de dos mil uno, era importante destacar que se señaló que la Subcomisión de dictamen realizó audiencias públicas con diversos sectores relacionados con la reforma en materia de derechos y cultura indígena; se invitó a acudir a la Cámara de Diputados a integrantes de las Comisiones Unidas para escuchar los argumentos del EZLN y del Congreso Nacional Indígena en cuanto a la reforma, y la mayoría de las organizaciones y los grupos que participaron coincidieron en exigir mayor representatividad y participación de los indígenas.
- Se señaló que en el apartado B de la propuesta de reforma se incorporan acciones de gobierno a efecto de concretar el compromiso de un nuevo pacto entre la sociedad, el gobierno federal y los pueblos indígenas, con la finalidad de garantizar políticas sociales, de beneficio directo a las comunidades indígenas en varios rubros, así como su participación en el Sistema Nacional de Planeación.
- Para ello, se indicó que la reforma establecía una serie de acciones a cargo de los gobiernos de los tres niveles para promover la igualdad de oportunidades, elevar las condiciones de vida de los indígenas y garantizar la representatividad en los distintos ámbitos de gobierno.

- Por su parte, en la discusión del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Asuntos Indígenas, correspondiente al veintiocho de abril del dos mil uno, el Diputado César Nava Vázquez señaló que las disposiciones reglamentarias de la Constitución no podían incluirse en el texto constitucional sino que ello sería materia de una ley reglamentaria que en su momento podía expedir el Congreso de la Unión, al respecto, la Diputada Paredes Rangel solicitó se diera lectura al artículo segundo transitorio del dictamen que se propuso a votación del Pleno.
- Asimismo, en la propia discusión, ante un planteamiento de que el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores estarían imposibilitados para hacer una ley reglamentaria en la materia, se dio respuesta en el sentido de que el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir leyes reglamentarias que desarrollen los artículos de la Constitución y, por tanto, era factible, posible y perfectamente legal que en su momento se expidiera la ley reglamentaria en materia de cultura y derechos indígenas, una vez que hubiera artículos que pudieran ser reglamentados; aunado a que las disposiciones reglamentarias de la Constitución no podían incluirse en el precepto constitucional, dado que serían materia de una ley reglamentaria que en su momento se expidiera.
- Se indicó que en relación con el artículo 2º constitucional, el Tribunal Pleno había sostenido en diversos precedentes, que el derecho a la consulta se advertía de su interpretación con los diversos artículos 1º de la Constitución Federal y 6 y 7 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

- De igual manera, había determinado que el derecho a la consulta a los pueblos indígenas se deducía del reconocimiento de sus derechos a la autodeterminación, la preservación de su cultura e identidad, acceso a la justicia e igualdad y no discriminación en el artículo 2º constitucional; específicamente en el primer párrafo del apartado B, donde se impuso como obligación a la Federación, a los Estados y a los Municipios eliminar cualquier práctica discriminatoria, 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**.
- Finalmente, desprendió este derecho de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, pues se dispuso que los pueblos indígenas tienen el derecho humano a la consulta previa mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados, de buena fe y a través de sus representantes con la finalidad de llegar a un acuerdo cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

41. Con base en todo ello, se estableció que el segundo transitorio de la reforma constitucional de dos mil uno contenía un mandato expreso al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados, **de reglamentar la consulta indígena**, porque este Alto Tribunal, con base en todos los elementos anteriores, ha reconocido que es uno de los derechos establecidos para los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en el artículo 2º constitucional.

42. En cuanto las condiciones establecidas por el transitorio para el legislador, se indicó, de manera también coincidente con esta Primera Sala, que **“el Poder Reformador de la Constitución otorgó libertad de decisión al legislador Federal y local, a fin de observar lo previsto en la reforma al artículo 2° constitucional, en tanto no indicó la obligación de emitir una “ley especial” que reglamente el derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, de tal manera que puede cumplir con su obligación ya sea a través de reformas a las leyes existentes o por medio de la creación de una ley especial; siempre y cuando la regulación expedida sea integral y congruente con los parámetros que antes se han señalado para la consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.”**

43. Sin desconocer la exigibilidad para todas las autoridades de cumplir con el derecho a la consulta y el libre consentimiento, así como la importancia de todos los derechos que protegen a las comunidades y pueblos indígenas dentro de los cuales está el respeto a su tierra y territorio; en este apartado del estudio, lo que analiza es si existía o no, como lo señaló la juez, una omisión relativa de ejercicio obligatorio.

44. Sobre ello, se advierte en principio, que el **párrafo primero del artículo 6°, el párrafo cuarto del artículo 10, párrafo primero del artículo 15, y artículo 19, fracciones II, VI y VIII de la Ley Minera** no fueron modificados o reformados desde su expedición, publicada el veintiséis de junio de mil novecientos noventa y dos.

**45.** Por ello, toda vez que el legislador no ha realizado acto alguno para ajustar los artículos referidos, conforme al mandato que se estimó obligatorio a partir del dos mil uno, de ninguna manera podían considerarse parte de una omisión relativa de ejercicio obligatorio, al no existir la exigencia en el momento que se concibieron.

**46.** En cuanto a los demás artículos, si bien sufrieron una reforma posterior al dos mil uno, publicada el veintiocho de abril de dos mil cinco, lo cierto es que como ha quedado establecido, tratándose de la obligación prevista en el segundo transitorio, el legislador contaba con un amplio margen de libertad configurativa, de manera que puede cumplir ya sea a través de reformas a leyes existentes o con la creación de una ley especial.

**47.** En ese sentido, no es posible pretender establecer un incumplimiento parcial a esta obligación, de manera automática, a partir de uno o varios artículos concretos; máxime que no se advierte que el legislador hubiese pretendido dar cumplimiento a la obligación de legislar en relación con la consulta previa y libre consentimiento, y que ésta haya sido deficiente.

**48.** La propia resolución, reconoce que en estos artículos no existe ninguna previsión referida a la consulta indígena y su consentimiento libre, simplemente señala, que no se ha instituido mecanismo alguno en la Ley Minera.

**49.** Las reformas a la Ley Minera de los artículos impugnados, recayeron en los artículos 10, párrafo primero, 15, excepto el párrafo primero,

y 19, fracciones I, IV, V. De ellos, únicamente el artículo 10, se refiere a los pueblos comunidades indígenas, sin que en los demás casos tuvieran alguna vinculación.

**50.** Incluso, en el caso del artículo 10, ello no califica como una omisión relativa que pudiera estar relacionada con un deficiente cumplimiento al derecho a la consulta y libre consentimiento, pues la modificación tuvo por objeto reconocer condiciones de igualdad para el derecho de explotación de minerales y otras sustancias a través de concesiones, esto es, permitir a las comunidades indígenas acceder a este tipo de mecanismos; sin que conlleve de alguna forma, una actuar deficiente o incompleto referido al reconocimiento al derecho de consulta indígena y su consentimiento libre:

<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO REFORMADO 28 ABRIL DE 2005</b>
<p>ARTICULO 10.- La exploración y explotación de los minerales o sustancias <b>materia de esta Ley</b></p> <p>sólo podrá realizarse por personas físicas de nacionalidad mexicana, ejidos y comunidades agrarias</p> <p>y sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesiones mineras otorgadas por la Secretaría.</p> <p>Las concesiones mineras serán de exploración y de explotación.</p>	<p>ARTICULO 10.- La exploración y explotación de los minerales o sustancias <b>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,</b> sólo podrá realizarse por personas físicas de nacionalidad mexicana, ejidos y comunidades agrarias, <b>pueblos y comunidades indígenas a que se refiere el artículo 2o. Constitucional reconocidos como tales por las Constituciones y Leyes de las Entidades Federativas,</b> y sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesiones mineras otorgadas por la Secretaría.</p>

<p>ARTICULO 15.- (...) Las concesiones de exploración tendrán una duración improrrogable de seis años, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería.</p> <p>Dichas concesiones serán sustituidas por una o más concesiones de explotación si sus titulares no incurrieron en las causales de cancelación establecidas por esta Ley, lo solicitan antes de que concluya su vigencia y el perímetro del lote objeto de las solicitudes está comprendido totalmente dentro de la superficie amparada por las concesiones que se sustituyen.</p> <p>Las concesiones <b>de explotación</b> tendrán duración de cincuenta años, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería.</p> <p>Tales concesiones 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.</p> <p>En tanto se resuelven las solicitudes de <b>concesión de explotación o sobre su prórroga</b>, continuarán en vigor las concesiones con respecto a las cuales se formulen.</p>	<p>ARTICULO 15.- (...) (DEROGADO SEGUNDO PÁRRAFO, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2005)</p> <p>(DEROGADO TERCER PÁRRAFO, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2005)</p> <p>Las concesiones <b>mineras</b> tendrán <b>una</b> duración de cincuenta años, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería <b>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.</b></p> <p>(DEROGADO QUINTO PÁRRAFO, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2005)</p> <p>En tanto se resuelven las solicitudes de <b>prórroga de vigencia</b>, continuarán en vigor las concesiones con respecto a las cuales se formulen.</p>
<p>ARTICULO 19.- Las concesiones de <b>exploración y de explotación</b> confieren derecho a:</p>	<p>ARTICULO 19. Las concesiones <b>mineras</b> confieren derecho a:</p>

## Amparo en Revisión 134/2021

<p>I.- Realizar <b>respectivamente</b> obras y trabajos de exploración o de explotación dentro de los lotes mineros que amparen;</p> <p>(...)</p> <p>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;</p> <p>V.- Aprovechar las aguas provenientes de las minas para la exploración o explotación <b>de éstas, el</b> beneficio de los minerales o sustancias que se obtengan y el uso doméstico del personal empleado en las mismas;</p>	<p>I.- Realizar obras y trabajos de exploración y de explotación dentro de los lotes mineros que amparen;</p> <p>(...)</p> <p>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, <b>al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros;</b></p> <p>V.- Aprovechar las aguas provenientes <b>del laboreo</b> de las minas para la exploración o explotación <b>y</b> beneficio de los minerales o sustancias que se obtengan y el uso doméstico del personal empleado en las mismas;</p>
--	---

**51.** Es claro pues, que no se analizó correctamente el tipo de omisión legislativa que se le atribuía al legislador, pues prevalece en la Ley Minera una abstención de regulación.

**52.** Así, toda vez que el legislador en los artículos referidos no ha realizado acto alguno para ajustarlos, conforme al mandato que se estimó obligatorio a partir del dos mil uno, de ninguna manera se pueden considerarse parte de una omisión relativa de ese ejercicio obligatorio.

**53.** En tal caso, esta situación podría ser parte de un reclamo vinculado a una omisión legislativa absoluta; sin embargo, como quedó

asentado anteriormente, para su análisis debió haberse reclamado **específicamente la omisión absoluta**, no un contenido normativo específico, más aún, cuando no se desprende que esto haya sido la intención de la parte quejosa, pues en el capítulo de actos reclamados únicamente combatió los preceptos específicos, y de una lectura de su demanda, no se advierte, ni de manera mínima, una causa de pedir al respecto.

**54.** Esto era necesario, pues como quedó asentado, la obligación impuesta al legislador en este caso, no se acota a un solo ordenamiento federal en la materia minera, ni mucho menos a que se realice en algún artículo concreto de los impugnados.

**55.** Como lo reclama la tercera interesada, fue indebida la inclusión de la omisión legislativa realizada por la Juez de Distrito en suplencia de la queja, bajo una apreciación de incumplimiento relativo.

**56.** De esta manera, al no tratarse de una omisión legislativa de estas características, no era posible desprenderla de las normas combatidas; para su estudio, aun supliendo la deficiencia de la queja, era necesario que se hubiera reclamado de manera expresa, atribuyéndosela al Congreso de la Unión. De permitirse realizarlo así, se harían nugatorio los derechos de la propia autoridad para demostrar en el juicio de amparo la inexistencia de la omisión y su constitucionalidad, dejándola sin defensas, pues esto se incorporó hasta el momento del dictado de la sentencia.

**57.** Tampoco se advierte de la secuela procesal del juicio de amparo de origen que la Juez de Distrito haya prevenido a la parte quejosa de aclarar su escrito de demanda y señalar como acto reclamado la referida omisión; incluso, resulta relevante que en el propio recurso de revisión de la quejosa, se reclama precisamente la aplicación de la suplencia de la queja con la que se tuvo por advertida la omisión legislativa, pues estima que sus reclamos no debieron relacionarse a dicha figura.

**58.** Independientemente de la posibilidad de suplir la deficiencia de la quejosa en relación con los conceptos de violación cuando sean más favorables para la quejosa; esta figura no tiene el alcance para modificar los actos reclamados, pues ello sería tanto como alterar la litis. Sustenta la afirmación anterior la tesis aislada emitida por la Segunda Sala, que esta Primera Sala comparte, de rubro y texto siguientes:

***“SUPLENCIA DE LA QUEJA.** Si en el capítulo de actos reclamados no se encuentra comprendida una ley o precepto de ella y el Juez de Distrito los incluye en el análisis del caso y en la resolución que dicte en su sentencia de amparo, ha incurrido en una suplencia indebida de la queja, puesto que al no reclamarse de las autoridades dicho acto, no pueden informar al respecto y se las deja sin defensa, por lo que procede sobreseer el amparo en este capítulo especial en que las autoridades responsables, no fueron oídas en cuanto al hecho aludido.”<sup>8</sup>*

**59.** Por tanto, esta Primera Sala **procede a revocar la sentencia de amparo**, con respecto a la omisión legislativa relativa y sus efectos previstos en el inciso del capítulo relativo, advertida en suplencia de la queja, y por la

---

<sup>8</sup> **Registro digital:** 805023. **Instancia:** Segunda Sala. **Quinta Época.** **Materia(s):** Administrativa. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación. Tomo CXIX, página 2854. **Tipo:** Aislada

que se declaró la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados; lo anterior, al advertirse que no se trató de una omisión con estas características, y que a su vez, no fue reclamada como omisión legislativa absoluta por la quejosa de manera expresa, lo que no podía desprenderse de los artículos en particular que combatió, ni a título de suplencia de la queja.

60. Finalmente, resulta innecesario el análisis del **primer agravio de la Cámara de Diputados** por virtud del cual sostenía que no existía una omisión legislativa en el caso. De igual manera, el **segundo agravio de la parte quejosa**, en donde combate los efectos de la sentencia de amparo, en específico los incisos a), relativos a la omisión legislativa, y c) por señalar que no existe regulación en la Ley Minera sobre consulta y consentimiento libre e informado a los pueblos indígenas, así como lo relativo **al séptimo agravio de la tercero interesada, y primero del Director General de Minas**, por referirse también a esos efectos. De ahí que, al no prevalecer el análisis sobre la existencia de una omisión legislativa, dichas referencias han quedado insubsistentes.

61. **OCTAVO. Estudio de los restantes agravios.** A efecto de no dejar a los recurrentes, se analizar los restantes agravios, por estar vinculados con el estándar constitucional y convencional del derecho a la consulta indígena y el consentimiento libre utilizado en el caso, así como los aspectos relativos a una eventual concesión del amparo por la materialización de los títulos de concesión, sin llevar a cabo dicha consulta;

pues de no existir el parámetro y la exigencia en la expedición de los títulos, no podría realizarse el análisis subsecuente.

**62.** La tercero interesada refirió en su **sexto agravio**, que el estándar constitucional y convencional del derecho a la consulta indígena y el consentimiento libre, es diferenciado en la materia minera, ya que como se tratan de recursos naturales del subsuelo, no están en la superficie por lo que la consulta previa, no se actualiza con el título de concesión, sino hasta que se realice la exploración, pues el título no afecta el territorio, sino será hasta que se llegue un momento posterior.

**63.** Sostuvo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Saramaka vs Surinam*, estableció de manera precisa que el momento para realizar consulta previa es la manifestación de impacto ambiental, no antes, mucho menos se concibió anular los títulos de concesión; así también, indicó que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha sostenido que el derecho a la consulta no necesariamente trae aparejado la consulta previa para el otorgamiento de concesiones de explotación de minerales, solamente en caso de que se materialicen planes de exploración y explotación, a través de la solicitud de los respectivos permisos y autorizaciones en los cuales se tendría un mayor impacto dentro del territorio indígena, lo que considera no sucedió, porque actualmente no se ha afectado significativamente la superficie de la comunidad.

**64.** También refirió, que el artículo 15 del Convenio 169, señala que *deben establecer y/o mantener procedimiento con miras a consultar a los pueblos indígenas (...) antes de emprender o autorizar cualquier programa*

*de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras; sin embargo, la Ley Minera no prevé el emprendimiento o autorización de programas de prospección o explotación de recursos existentes -esto se encuentra reservado al Reglamento y a otras disposiciones legales-, ya que sólo indica aspectos generales en torno a la concesión la que, como lo define el diccionario de la Real Academia no es una autorización sino: “la acción y efecto de conceder o “el negocio jurídico por el cual la Administración cede a una persona facultades de uso privativo de una pertenencia del dominio público o la gestión de un servicio público en el plazo determinado bajo ciertas condiciones”.*

**65.** Finalmente, indicó que el que se realice la consulta previa a la expedición de títulos es desproporcionado, al no existir afectación, pues bien podría darse en un momento posterior, que es cuando se materializa la afectación, máxime que se tratan de bienes del Estado y bajo el principio de unidad nacional, no deben injustificadamente ser impedidos de explotarse.

**66.** En término similares se pronunció el Director General de Minas en su **cuarto agravio**, al sostener que los minerales se trataban de propiedad de la Nación y que las concesiones no confieren a sus titulares derechos sobre la superficie del terreno, sino sólo explorar o explotarlos; por ello, el derecho a la consulta regulado en el Convenio 169 se genera hasta que se conoce el programa de explotación cuando se puede conocer la afectación que se puede llegar a producir, lo cual no acontece únicamente con la expedición de títulos de concesión.

**67.** Son **infundados** estos señalamientos, pues los recurrentes pretenden minimizar la expedición de los títulos de concesión mineras, a un aspecto meramente declarativos o de expectativa de derechos.

**68.** Aun cuando señalen es hasta que se materializa la afectación que surge la obligación de la consulta indígena, esto es contrario a las propias normas y precedentes internacionales.

**69.** El artículo 6° del Convenio 160 de la Organización Internacional del Trabajo es muy claro, al señalar que la consulta debe realizarse para todo acto administrativo susceptible de afectar directamente los derechos de los pueblos indígenas:

*“Artículo 6.*

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

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

*b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;*  
*c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2.*

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

**70.** El otorgamiento de títulos de concesión mineras dentro del territorio de pueblos indígenas, a diferencia de lo señalado por la tercero interesada y la autoridad responsable, sí genera afectaciones directas e inmediatas que impactan su autodeterminación, territorios y recursos naturales.

**71.** El otorgamiento de una concesión de esta naturaleza, confiere el derecho al concesionario sobre todos los minerales y sustancias sujetas a la aplicación de la Ley Minera, y conforme al artículo 19, fracciones I, III y IV la facultad de: 1) Realizar obras y trabajos de exploración y explotación dentro de los lotes mineros que amparen, 2) Disponer de los terrenos que se encuentren dentro de la superficie que amparen, a menos que provengan de otra concesión minera vigentes, y 3) 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.

**72.** En resumen, las concesiones mineras no generan una expectativa de derecho, sino constituyen claramente derechos sobre las tierras que amparan, independientemente que sean o no de la propiedad del concesionario, pues, a partir de su expedición, se establece el derecho a acceder a los mecanismos de su obtención, ya sea a través de la expropiación, ocupación temporal o servidumbre.

**73.** Además, por sí mismo, el otorgamiento de una concesión minera supone un acto administrativo unilaterale, por parte del Estado, en donde los pueblos indígenas se encuentran, desde ese momento, obligados a soportar la carga en situación de permanente expectativa.

**74.** Independientemente de los trámites administrativos que deban efectuarse para materializar la ocupación del terreno, lo cierto desde este momento ya existe un para el concesionario que puede hacer oponible; además, la ley posteriormente establece, conforme a lo previsto en el artículo 21 de la Ley Minera, que la autoridad, previa audiencia del afectado, resuelva a través de un dictamen técnico, que se la ocupación se hará a través de la determinación de un monto de la indemnización.

**75.** Además, las propias pruebas periciales, advierten la existencia de un traslape del lugar a que se refieren los títulos de concesión minera con las tierras de la comunidad indígena; además, de diversas afectaciones que pueden llegar a generarse en su cultura, tradiciones, religión, entre otras.

**76.** Incluso, contrario a lo manifestado por el tercero interesado, la Corte Interamericana al resolver el caso Saramaka vs Surinam, aun cuando se refirió a la manifestación de impacto ambiental; ello derivo del hecho de que los títulos de concesión no sólo existían, sino que se encontraban en una etapa distinta.

77. Sin embargo, la propia resolución estableció en su párrafo 143, que si bien no debe estar prohibida la emisión de concesiones para la exploración y explotación de recursos naturales en territorios indígenas o tribales; para que el estado pueda hacerlo, además de realizar las evaluaciones de impacto ambiental y social, **es necesario cumplir con el derecho a la consulta:**

*“143. Como se mencionó anteriormente, el artículo 21 de la Convención no prohíbe per se la emisión de concesiones para la exploración o explotación de los recursos naturales en territorios indígenas o tribales. Sin embargo, si el Estado quisiera restringir, legítimamente, los derechos a la propiedad comunal de los miembros del pueblo Saramaka, debe consultar con las comunidades afectadas respecto de los proyectos de desarrollo que se lleven a cabo en los territorios ocupados tradicionalmente, compartir los beneficios razonables con ellas, y realizar evaluaciones previas de impacto ambiental y social (supra párrs. 126-129).”*

78. El propio precedente, también, reconoció la necesidad de generar una consulta ante eventuales actos de afectación, sin importar si se habían realizado o no operaciones a gran escala:

*“156. La Corte reconoce que, a la fecha, no se han realizado operaciones mineras a gran escala dentro del territorio tradicional Saramaka. Sin embargo, el Estado no cumplió con las tres garantías mencionadas anteriormente cuando emitió concesiones mineras de oro de pequeña escala dentro del territorio Saramaka. Es decir, esas concesiones se emitieron sin realizar o supervisar evaluaciones*

*previas de impacto ambiental y social, sin consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus tradiciones, y sin garantizarle a sus miembros una participación razonable de los beneficios. De este modo, el Estado violó el derecho de los integrantes del pueblo Saramaka a la propiedad conforme al artículo 21 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de dicho instrumento. ...”*

**79.** De igual forma, estas concesiones generan una afectación al derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación desde su emisión, pues no obstante, para el inicio de la explotación se requiere de otros actos administrativos, la concesión resta a la población indígena la capacidad de otra alternativa diferente a la minería.

**80.** Este derecho es reconocido por el artículo 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que señala:

*“Artículo 7°. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural [...]”.*

**81.** Pero además, antes de su expedición, conforme a los artículos 13 y 13 bis, se les otorga la posibilidad de solicitar la concesión cuando se pretenda otorgar sobre un terreno ubicado en un área

habitada y ocupada por el pueblo o la comunidad indígena, a quien, se indica **se dará preferencia, siempre y cuando cumpla con las condiciones y requisitos que establecen la presente Ley y su Reglamento.**

82. Por su parte, el artículo 13 bis de la Ley Minera, establece que en los concursos, deberán **garantizarse las mejores condiciones económicas para el Estado**, y además, que las comunidades indígenas tendrán derecho a participar para obtener una concesión minera, **dándoles oportunidad de igualar la mejor propuesta económica.**

83. Como se advierte, no sólo se afecta la libre elección de las prioridades para su desarrollo; sin también, esta factibilidad lejos de permitirle o establecer un esquema de oportunidades para fomentar su participación, como lo establece el artículo 2º, Aparado A, fracción VI constitucional, los obliga a igualar una oferta comercial, que difícilmente podrán generar en igualdad de condiciones con las aquellas empresas o personas que puedan concursar, pues no debe perderse de vista que el parámetro establecido por la ley para su designación, será para quien otorgue las mejores condiciones económicas para el Estado.

84. En cuanto a lo que señaló respecto al artículo 15 del Convenio 169; de manera contraria a su apreciación, lo cierto es que este precepto, lejos de establecer un régimen diferenciado, implica una mayor protección a lo previsto en el artículo 6º, para reconocer la

importancia de proteger los derechos de los pueblos indígenas en relación con los recursos naturales existentes en sus tierras.

85. El referido artículo sostiene literalmente lo siguiente:

**“Artículo 15**

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

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

86. Contrario a lo manifestado, la exigencia prevista en este artículo se refiere a los casos, como en nuestro país, donde los recursos del subsuelo son propiedad originaria del Estado; atendiendo a la importancia de garantizar los derechos de las comunidades y pueblos indígenas en estas situaciones, se estableció dicha previsión, en cuanto a que, antes de emprender o autorizar **cualquier** programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras, debe establecer y mantener procedimientos de consulta.

**87.** Esto no quiere decir, que las concesiones no estén incluidas en dicha exigencia; por el contrario, el artículo es muy claro al señalar que esto se debe llevar a cabo de emprender o autorizarlas, esto significa que no está vinculado con una afectación, como pretende hacerlo ver el recurrente, sino, lo que se busca es que en los inicios, y antes de autorizar cualquier situación, deba haberse cumplido con la exigencia.

**88.** Por lo anterior, el derecho a llevar a cabo una la consulta previa a la expedición de títulos, no advierte desproporcionado.

**89.** Finalmente, es menester dar contestación al **agravio quinto** del recurso de revisión interpuesto por la **Dirección General de Minas,** en el cual se duele de que la sentencia recurrida pretende obligar a dicha autoridad responsable a cumplir con el efecto de que se dejen insubsistentes los títulos de concesión minera reclamados, toda vez que dicho efecto no se encuentra regulado en la Ley Minera ni en su Reglamento.

**90.** Además, sostiene que no es óbice a lo anterior que el artículo 7, fracción VI, de la Ley Minera señale que la Secretaría de Economía está facultada de resolver sobre la nulidad, cancelación, suspensión o insubsistencia de los derechos que deriven de los títulos, puesto que dichas figuras contemplan supuestos e hipótesis distintas a la del caso.

**91.** Sobre ello, esta Primera Sala estima que no le asiste razón a la parte recurrente en atención a que, los órganos del Poder Judicial de la Federación, en aras de cumplir con la naturaleza y alcances del juicio de amparo, y además de reparar a la parte quejosa de la violación ocasionada lo más pronto y expeditamente posible – por ser parte de su derecho al acceso a la justicia – se encuentran facultados a estudiar la legalidad y constitucionalidad del acto reclamado y determinar su revocación o insubsistencia a través de las consideraciones expuestas en la sentencia de amparo, y por tanto, en la parte resolutive de la misma.

**92. NOVENO. Estudio de fondo relativo la inconstitucionalidad de los artículos impugnados por no prever la obligación de consulta previa.** Toda vez que la juez declaró la inconstitucionalidad de los artículos con base en la omisión legislativa desestimada en el apartado anterior, con fundamento en el artículo 93, fracción VI, de la Ley de Amparo, se debe retomar el estudio de los conceptos de violación en donde plantea que los artículos y los títulos de concesión son inconstitucionales por no establecer y haberse realizado una consulta previa y consentimiento libre, tomando como base una obligación constitucional y convencional.

**93.** Por principio se analizarán los conceptos de violación en relación con los artículos impugnados, en donde se dujo que eran inconstitucionales porque:

- I. Las normas se emitieron sin que previamente fuera desahogada una consulta previa.
- II. Su contenido no prevé que previamente al otorgamiento de concesiones mineras deban consultar a las comunidades indígenas.
- III. Se vulnera el derecho a su tierra y territorio que comprende el reconocimiento a los recursos naturales que tiene dicho territorio, pues:
  - El artículo 19, fracción IV, de La Ley Minera permite realizar obras y trabajos de exploración y de explotación dentro de los lotes mineros que las concesiones amparen, lo que implica acceder, poseer, usar u afectar el terreno que pudiera tener las comunidades indígenas.
  - Los artículos 6° y 19, fracciones I, II, VI y VIII, al conceder al titular de las concesiones el derecho a disponer y usufructuar de manera exclusiva la tierra y el territorio de la parte quejosa, niegan su derecho de usar y disfrutar del territorio, así como la propia existencia de la propiedad ejidal.
  - El artículo 15 de la Ley Minera, en relación con la fracción XII del artículo 19, permite que dichas violaciones se continúen realizando hasta por cien años, lo cual condena a la quejosa a la pérdida total de su tierra, territorio y recursos naturales.
  - El Estado, aun cuando tiene el dominio directo sobre los minerales y otras sustancias carece de potestad para emitir

legislaciones y concesiones que contravengan los derechos fundamentales de los pueblos, comunidades y personas indígenas. Así, contrario a lo dispuesto por los artículos 6° y 19 fracciones I, II, IV, V, VI Y VIII, que dan preferencia a la realización de actos para la exploración y explotación minera, el Estado Mexicano debe dar prioridad y preferencia al uso, aprovechamiento, posesión y propiedad de la tierra y el territorio de las comunidades indígenas y de los núcleos agrarios. Lo anterior, máxime que el ejercicio de los derechos concedidos a la empresa minera trae aparejado el desplazamiento forzoso de la comunidad quejosa, contraviniendo el Convenio 169 de la OIT.

**I. Las normas se emitieron sin que previamente fuera desahogada una consulta previa.**

**94.** De lo expuesto con anterioridad, se ha destacado que el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, originarios, afromexicanos 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.

**95.** 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.

**96.** Lo anterior, se insiste, no sólo respecto de las autoridades legislativas y sus actos, sino también respecto de los actos y actividades de las autoridades administrativas, tales como los procedimientos relativos a concesiones mineras en que, evidentemente, durante su desarrollo debe respetarse el derecho en comento.

**97.** Los precedentes del Tribunal Pleno y aquellos a través de los que se ha construido el parámetro de regularidad constitucional aplicable a la materia de consulta previa de pueblos indígenas deriva, en su mayoría, de acciones de inconstitucionalidad en que se ha planteado la omisión de las autoridades legislativas de efectuar dicha consulta con anterioridad a la emisión de los ordenamientos eventualmente impugnados.

**98.** Conforme al artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto determinar la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución

Federal, pudiendo promoverlas los sujetos que el propio precepto establece en las materias ahí identificadas.

**99.** En términos generales, la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto de constitucionalidad al que acuden los sujetos legitimados a fin de evidenciar la contradicción de normas generales y la Constitución Federal. Se dice que es abstracto porque para su procedencia resulta irrelevante el efecto que una ley o norma general pueda causar o haya causado en los gobernados.

**100.** Esto es, para que una acción de inconstitucionalidad proceda no es necesaria la existencia de un agravio personal o afectación directa y tampoco de un interés específico, pues basta que el sujeto legitimado acuda al órgano judicial, en este caso, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a demandar la invalidez de cierta ley o norma de carácter general por considerarla contraria al texto constitucional, para que dicho órgano la admita y resuelva.

**101.** La naturaleza abstracta de dicho medio de control permite que el Tribunal Pleno analice los instrumentos normativos, y llegue a declarar la invalidez total de un ordenamiento por el hecho de que las autoridades legislativas competentes omitieron respetar el derecho de consulta previa de los pueblos indígenas.

**102.** Es decir, el hecho de que a través de la acción de inconstitucionalidad se ejerza un control abstracto permite que,

eventualmente, se declare la invalidez total de un ordenamiento jurídico por no respetar la prerrogativa en comento, precisamente porque al no exigirse la existencia de un agravio particular y concreto ni un interés específico, puede analizarse íntegramente y expulsarse del sistema jurídico independientemente de si sus efectos se concretaron o no en perjuicio del accionante.

**103.** Y es que para un medio de control abstracto como es la acción de inconstitucionalidad poco importa el efecto que una ley pueda causar o haya causado como requisito para impugnarla, pues su finalidad es proteger la Constitución, la garantía de constitucionalidad y la certeza del orden jurídico, pero su ejercicio no implica ni conlleva la existencia de un agravio ni de un interés específicos.

**104.** Dentro de los medios de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad encontramos también al juicio de amparo.

**105.** A diferencia de las acciones de inconstitucionalidad, el juicio de amparo exige para su procedencia y viabilidad la existencia de un agravio personal que legitima al interesado a instar al órgano judicial a que analice la constitucionalidad del acto de autoridad que, dice, le afecta.

**106.** Esa circunstancia origina que, por ejemplo, tratándose de amparo contra leyes, los gobernados reclamen normas o disposiciones

que afectan su esfera jurídica ya sea por su sola vigencia o con motivo de un acto concreto de aplicación. Es decir, el juicio de amparo requiere forzosamente la existencia de un agravio particular, esto es, la afectación a la esfera jurídica de la parte quejosa.

**107.** La exigencia de ese agravio condiciona muchos aspectos del juicio de amparo, como son los efectos que pueden otorgarse a una eventual protección constitucional, los argumentos que pueden o no ser materia de estudio, entre otros.

**108.** Para efectos de este estudio importan los argumentos que pueden ser materia de amparo. Una disposición jurídica puede controvertirse por su aspecto formal o material. La constitucionalidad formal implica la exposición de vicios en el proceso legislativo que le dio origen, mientras que la constitucionalidad material significa la atribución de vicios propios a los preceptos que contiene.

**109.** Cuando la parte quejosa impugna diversas disposiciones legales, puede combatir la constitucionalidad formal en los aspectos que involucran a los artículos controvertidos, pero no está en aptitud legal de combatir otros tópicos específicos del mismo proceso que atañen a diferentes preceptos, porque resulta innegable que no forman parte de la impugnación ni se han individualizado en perjuicio del gobernado, lo que revela la falta de legitimación para solicitar su inconstitucionalidad, dado que no puede depender de actos del proceso legislativo que no invaden su esfera jurídica.

**110.** Esto es, los quejosos pueden proponer aspectos relacionados con la constitucionalidad formal de los preceptos reclamados, pero ello no les autoriza a exponer argumentos tendentes a controvertir aspectos formales vinculados con disposiciones diversas a las reclamadas, precisamente por la naturaleza del medio de control constitucional que exige la existencia de un agravio o afectación en perjuicio de los gobernados.

**111.** Se expone tal aserto, porque la individualización del precepto legal en perjuicio del gobernado le permite combatir todos aquéllos aspectos que se relacionan con su sentido, alcance o aplicación, y a su vez, impugnar los vicios en el proceso legislativo que culminó con su expedición; sin embargo, no cualquier imprecisión legislativa puede ser apta para tildar de inconstitucional la ley y, consecuentemente, los artículos en lo individual, sino sólo aquéllas que en verdad trasciendan al contenido normativo controvertido y, por ende, a la esfera jurídica del quejoso, sin que de ninguna manera puedan proponerse vicios formales respecto de otros preceptos que se encuentran ubicados en el ordenamiento legal, tal como si se tratara de un control abstracto de constitucionalidad.

**112.** De esa manera, son analizables en amparo aquellos conceptos de violación tendentes a evidenciar que cierta norma viola la garantía de seguridad jurídica o cualquiera de los derechos humanos reconocidos en la Norma Fundamental (constitucionalidad material), así como los tendentes a evidenciar, por ejemplo, que una ley de

naturaleza fiscal se inició en una cámara distinta a la de origen, o bien, que fue emitida por una autoridad legislativa incompetente (constitucionalidad formal).

**113.** En contrapartida, no son analizables en amparo aquellos argumentos tendentes a evidenciar la inconstitucionalidad de un instrumento normativo que atiendan a aspectos genéricos del ordenamiento que contiene las normas reclamadas, por ejemplo, por no existir el quórum exigido para su discusión, porque el dictamen respectivo no se repartió con la anticipación que exige la ley, porque las comisiones dictaminadoras no se reunieron, porque se dispensó indebidamente alguna de las lecturas, etcétera, siempre y cuando no se relacionen directamente con las normas específicamente reclamadas, pues puede suceder que el vicio legislativo sólo trascienda a ellas y no a las demás que no se aplicaron en perjuicio del gobernado.

**114.** Lo anterior, porque si para la procedencia y viabilidad del juicio de amparo se requiere la existencia de un agravio personal es claro que no son analizables aquellos argumentos que combatan toda la ley o instrumento jurídico reclamado, a menos claro que se hayan aplicado en perjuicio del quejoso.

**115.** De esta manera, para determinar si en el juicio de amparo son analizables o no determinados conceptos de violación contra las normas reclamadas es importante tener en cuenta uno de los principios que rige dicho medio de control constitucional que es el agravio en

perjuicio del quejoso, de modo que si el vicio formal se relaciona directamente con las normas reclamadas y que perjudican al promovente, entonces, el argumento es analizable; en cambio, si el vicio legislativo se vincula y repercute en otras disposiciones que no afectan al gobernado, entonces el alegato no es analizable vía amparo.

**116.** Cabe destacar que no debe confundirse la impugnación total de una ley en amparo, con su constitucionalidad formal en aspectos generales que incluyen a los preceptos que contiene, porque tratándose del primer supuesto, el quejoso sólo puede controvertir las porciones normativas aplicadas en su perjuicio o en las cuales se ubica, pero no todo el ordenamiento legal; mientras que en la segunda hipótesis, un solo precepto de aquél o varios da lugar a cuestionar el proceso legislativo en sus generalidades o particularidades relacionadas con estos preceptos, insistiéndose en que no pueden impugnarse aspectos específicos de ese proceso vinculados a otras disposiciones, ni emitir a partir de estas premisas una declaratoria de inconstitucionalidad generalizada sobre toda la ley, pues ello equivaldría a ejercer un control abstracto de constitucionalidad en un medio de control que se rige por el principio de perjuicio o afectación personal.

**117.** Como ya se dijo, la parte quejosa afirma que los artículos 6, primer párrafo, 10, primer y cuarto párrafos, 15 y 19, fracciones I, II, IV, V, VI, y VIII, de la Ley Minera, son inconstitucionales porque, entre otras cosas, para la emisión del ordenamiento que los contiene se omitió realizar la consulta previa.

**118.** Es claro que ese argumento se relaciona con el contenido de toda la Ley Minera, no sólo con las normas que los quejosos reclamaron con motivo de su aplicación y, por ende, su afectación.

**119.** Bastan las explicaciones dadas para concluir que deben desestimarse tales argumentos porque ni suplidos en su deficiencia, ese tipo de violaciones son analizables en amparo.

**120.** Efectivamente, el vicio que proponen los quejosos consistentes en que no se les consultó con anterioridad a la emisión de la Ley Minera es analizable, en todo caso, en un medio de control abstracto de constitucionalidad, tal como es la acción de inconstitucionalidad cuya procedencia y viabilidad no exige un agravio ni un interés del promovente, y no en un juicio de amparo en que, como se dijo, para su análisis debe existir un agravio en perjuicio del gobernado.

**121.** En consecuencia, no asiste razón a la parte quejosa al afirmar que la autoridad legislativa debió realizar una consulta previa a la emisión de la Ley Minera, simplemente porque ese tipo de planteamientos no pueden ser materia del medio de control constitucional que nos ocupa.

**122.** Y es que aun cuando se aceptara que los quejosos proponen ese argumento so pretexto del agravio personal que dicen

resentir con la emisión de la Ley Minera, lo cierto es que tampoco tienen razón por lo siguiente:

- En los precedentes el Pleno de este Alto Tribunal se ha establecido que, conforme a las normas constitucional y convencional mencionadas, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a consultar a los pueblos indígenas 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.
- 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 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.**
- 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.

**123.** 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.

**124.** Dicho parámetro se ha ido construyendo a través de los asuntos resueltos por este Alto Tribunal, en su mayoría, acciones de inconstitucionalidad en que, como ya se dijo, a diferencia del amparo contra leyes, la norma se analiza desprovista de cualquier aspecto de aplicación, o bien, de los hechos narrados por la parte interesada.

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

**126.** 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.

**127.** 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.

**128.** 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.

**129.** 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 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.

**130.** 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.

**131.** 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.

**132.** 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.

**133.** 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 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.

**134.** 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.

**135.** 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 Sala.

**136.** Para resolver el argumento que nos ocupa se debe 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.

**137.** 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.

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

**139.** Los artículos 6, primer párrafo, 10, primer y cuarto párrafos, 15 y 19, fracciones I, II, IV, V, VI, y VIII, de la Ley Minera, reclamados, como se expuso en el apartado previo, regulan aspectos generales de la minería, atribuciones de la autoridad de la materia, los sujetos que pueden aspirar a una concesión, asignación o reserva minera, el procedimiento para otorgarlas, así como los derechos derivados de su titularidad.

**140.** Como se anticipó, las normas reclamadas regulan aspectos generales de la minería, atribuciones de la autoridad de la materia, los sujetos que pueden aspirar a una concesión, asignación o reserva minera, el procedimiento para otorgarlas, así como los derechos derivados de su titularidad.

**141.** Lo hasta aquí expuesto evidencia que aun cuando esta Sala analizara la mencionada violación formal ante una supuesta afectación, lo cierto es que no asiste razón a los quejosos al afirmar que con anterioridad a la emisión de las normas reclamadas **las autoridades legislativas responsables** debían realizar la mencionada consulta, simple y sencillamente porque el objeto de dicha legislación no se vincula directamente con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados.

**142.** 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.

**143.** 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.

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

**145.** Si esta Primera Sala 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.

**146.** 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.

**147.** 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.

**148.** 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 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.

**149.** 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.

**150.** Es cierto que el propio artículo 10, así como otros previstos en la Ley Minera se refieren directamente a tales grupos vulnerables; 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.

**151.** 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.

**152.** Lo único que hacen las normas mencionadas, es reconocerles una prerrogativa consistente en la posibilidad de 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.

**153.** 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.

**154.** 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.

**155.** De ahí que, contrario a lo afirmado por la quejosa, previo a la emisión de la 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.

**156.** En similares términos, se pronunció la Segunda Sala en sesión de trece de enero de dos mil veintiuno al resolver, por unanimidad de votos, el amparo en revisión 928/2019; decisión que comparte esta Primera Sala.

**II. Su contenido no prevé que previamente al otorgamiento de concesiones mineras deban consultar a las comunidades indígenas.**

**157.** Tampoco le asiste la razón a la parte quejosa, pues, también como se estableció al resolver el amparo en revisión 928/2019, en lo que de igual forma participa esta Primera Sala, si bien se reconoce su derecho a la consulta y a la obtención de su consentimiento libre e informado, como parte del respeto a sus tierras y territorios, ello no implica que los artículos sean inconstitucionales por no establecerlo.

**158.** 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, permea todos los ámbitos del sistema jurídico.

**159.** 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 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.

**160.** 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.

**161.** 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.

**162.** 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.

**163.** 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 en el procedimiento cuando los 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.

**164.** 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.

**165.** La exigencia comentada no debe llevarse al extremo, de que todas las leyes de nuestro país deben replicar, contener y regular el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas.

**166.** Lo anterior porque, en principio, tal prerrogativa está reconocida en la Constitución Federal y en el Convenio 169 Sobre

Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, 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.

**167.** 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.

**168.** 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.

**169.** En otras palabras, aceptar 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.

**170.** 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 inexacta al estar prevista en el artículo 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

**171.** 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, pues la constitucionalidad de los preceptos legales no puede depender de las circunstancias del caso concreto.

**172.** 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 previa de los pueblos y comunidades indígenas no implica que sean inconstitucionales, porque tal prerrogativa es oponible a todas las autoridades, independientemente de su reconocimiento o no en una ley ordinaria.

**173.** 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.

### III. Vulneración al derecho a su tierra y territorio que comprende el reconocimiento a los recursos naturales que tiene el territorio de la comunidad.

174. Para estudiar estos argumentos debemos tener presente el siguiente marco de protección:

175. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>[1]</sup>, en el cuarto párrafo del artículo 27, señala, entre otras cosas, que

---

[1] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

(...)

Corresponde a la Nación el **dominio** directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; **de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas**, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

(...)

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y **la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes**, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no

**corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales** o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como **los minerales** de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria y los **yacimientos de piedras preciosas**. A su vez, el sexto párrafo del mismo precepto establece que el dominio sobre dichos bienes es inalienable e imprescriptible y **su explotación, uso o aprovechamiento, sólo se podrá realizar mediante concesión** otorgada conforme a las reglas y condiciones que establezcan las leyes, lo cual se reitera en el décimo primer párrafo del diverso 28 constitucional.

**176.** Por su parte, la Ley General de Bienes Nacionales<sup>[2]</sup>, que establece el régimen de dominio público de los bienes de la Federación,

---

se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

(...).”

“**Artículo 28.** (...)”

El Estado, **sujetándose a las leyes**, podrá en casos de interés general, **concesionar** la prestación de servicios públicos o la explotación, **uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación**, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

(...).”

[2] Ley General de Bienes Nacionales vigente:

“**Artículo 4.-** Los bienes nacionales estarán sujetos al **régimen de dominio público** o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas.

(...).”

“**Artículo 6.-** Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

I.- Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(...).”

“**Artículo 16.-** Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.”

señala que las concesiones, permisos y autorizaciones sobre los mismos no crean derechos reales, **sino sólo el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones**, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes reglamentarias respectivas y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.

**177.** En materia minera, la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional es la Ley Minera que regula la exploración, explotación y beneficio, entre otros, de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos<sup>[3]</sup>. Dicha ley regula el régimen de concesiones y autorizaciones para que terceros realicen trabajos de **exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias propiedad de la Nación,** las cuales se consideran de utilidad pública y es preferente sobre cualquier otro uso o aprovechamiento de terreno.<sup>[4]</sup>

---

“**Artículo 17.-** Las concesiones sobre bienes de dominio directo de la Nación cuyo otorgamiento autoriza el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regirán por lo dispuesto en las leyes reglamentarias respectivas.”

[3] Ley Minera vigente:

“**Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera y sus disposiciones son de orden público y de observancia en todo el territorio nacional. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Economía, a quien en lo sucesivo se le denominará la Secretaría.”

“**Artículo 2.-** Se sujetarán a las disposiciones de esta 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.”

[4] **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.

**178.** En el mismo contexto, la atribución de expedir los títulos de concesión y asignación de mineras forma parte de las funciones de la Secretaría de Economía.<sup>[5]</sup> Asimismo, la ley de la materia establece la diferencia entre concesiones y asignaciones mineras, su vigencia, obligaciones que imponen y, en lo que interesa resaltar, los derechos que otorgan a los titulares de los respectivos títulos:

***“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*

---

[5] **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;

**“Artículo 26.** *Las asignaciones mineras confieren derecho a:*

*I.- Realizar obras y trabajos de exploración dentro del lote minero que amparen, sujeto a lo previsto por el artículo 20 de la presente Ley;*

*II.- Obtener la ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 de la misma;*

*III.- Reducir e identificar la superficie que amparen, y*

*IV.- Desistirse de las mismas o de los derechos que de ellas deriven.*

*Las asignaciones serán intransmisibles y no podrán ser objeto de gravamen alguno.”*

**179.** Conforme al citado marco normativo, tenemos que *las concesiones mineras pertenecen a un régimen jurídico específico de la Federación que deriva directamente del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por tratarse de bienes de dominio público.*<sup>[6]</sup>

**180.** Al respecto esta Primera Sala ha interpretado que, aun cuando la Ley de Minería, permite que los concesionarios puedan ejercer derechos de transmisión, ello no significa que el bien materia de

---

[6] Sirve de apoyo en lo aplicable la tesis: 2a. LXXVIII/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXII, Agosto de 2010, página: 468, de rubro y contenido: “**PROPIEDAD ORIGINARIA DE LA NACIÓN Y DOMINIO DIRECTO DE LOS RECURSOS NATURALES. SUS DIFERENCIAS.** El artículo 27, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala expresamente que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, quien ejerce un poder máximo sobre aquéllas y, con base en él, puede cederlas a los particulares para constituir la propiedad privada, o bien, una vez transmitido su dominio, si es necesario, disponer de aquéllas por medio de las vías previstas en la propia Ley Suprema, siendo que tanto el Congreso Constituyente de 1916, como la doctrina han denominado a dicha propiedad como "propiedad absoluta", "dominio supremo", "dominio pleno" o "dominio eminente", similar al existente en el derecho colonial o virreinal, delimitado actualmente por el derecho internacional. Así, aunque la propiedad de las tierras y aguas puede transmitirse a particulares, no implica que siempre se transfiera el dominio de los recursos naturales encontrados en ellas, porque los párrafos cuarto y quinto del referido precepto constitucional establecen que corresponde a la Nación su dominio directo, es decir, sólo ella puede disponer de los recursos o bienes, vivos o no, descritos en esos párrafos, pero en uso de esa soberanía autoriza a los gobernados -sin que en estos casos pueda constituirse la propiedad privada-, su explotación y aprovechamiento temporal a través de una concesión, salvo los casos de excepción previstos en el sexto párrafo del artículo 27 de la Ley Fundamental.”

la explotación se desvincule de su naturaleza de propiedad de la Nación, toda vez que la materia de la concesión es de orden constitucional y administrativa federal.<sup>[7]</sup>

**181.** De lo anterior se colige que los minerales con sus respectivas variantes y salvo las excepciones previstas, son bienes de dominio público cuyo uso y explotación por parte de los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, sólo puede realizarse mediante concesiones de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

**182.** Pues bien, a nivel interamericano, se ha reconocido la libertad y soberanía con la que cuentan los Estados para explotar sus recursos naturales, precisamente a través de actos administrativos que confieran a terceros los derechos de uso y explotación de dichos recursos. Lo anterior, puesto que mediante el establecimiento este régimen se logra el adecuado desarrollo económico de cualquier Nación. Asimismo, se reconoce el derecho del propio Estado de otorgar

---

**[7] Amparo Directo en Revisión 2634/2010**, resuelto en sesión diecisiete de agosto de dos mil once, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebollo, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia votó en contra.

Sirve de apoyo en lo que resulte aplicable la Tesis aislada, Quinta Época, Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación XXXVII, página: 1155, de rubro y contenido: **“CONCESIONES MINERAS, LEYES QUE LAS RIGEN.** *Las disposiciones del Código Civil del Distrito Federal, son aplicables al régimen de la propiedad minera, en lo no previsto en la ley respectiva; en cuanto son relativas a la propiedad común y a sus desmembraciones; pero la materia de concesiones no es de orden civil, sino constitucional y administrativo, y, por ende, no pueden tomarse en cuenta preceptos del derecho civil, en cuanto se refiere a los actos del poder público, en calidad de administrador de la parte del patrimonio nacional; siendo aplicables los preceptos de la Constitución Federal y la ley especial respectiva, en este caso, la de minería.”*

concesiones a terceros para la realización de actividades de exploración y explotación de los minerales.

**183.** No obstante, puede ocurrir que dicha potestad de concesión se vea en conflicto cuando los territorios o zonas en los que se encuentren dichos recursos se encuentren en un régimen de propiedad privada o, como es el caso, sujetos a una protección convencional y constitucional en favor de comunidades o pueblos indígenas, quienes también cuentan con diversas prerrogativas sobre los mismos recursos naturales del subsuelo.

**184.** En esa tesitura, se tiene que la propia Constitución Federal, en su artículo 2º, reconoce los derechos que gozan los pueblos o comunidades indígenas, entre ellos, se encuentra el derecho de propiedad que tienen sobre sus tierras y su uso y disfrute sobre las mismas. El artículo en comento, en la parte que interesa, establece lo siguiente:

***“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. 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:

(...)

**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.”

**185.** Asimismo, respecto al derecho de uso y disfrute de las tierras que habitan las comunidades indígenas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que conforme al artículo 21 de Convención Americana de Derechos Humanos se protege la estrecha vinculación de los pueblos indígenas respecto a sus tierras, así como los recursos naturales que se desprendan de ellas. Particularmente, en el caso *Comunidad Indígena Sawhoymaxa Vs. Paraguay* y el Caso *Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros* dijo que:

*“Entre los pueblos indígenas existe una tradición comunitaria sobre la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia a ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Tales nociones del dominio y de la posesión sobre las tierras no necesariamente corresponden a la concepción clásica de propiedad, pero **la Corte ha establecido que merecen igual protección del artículo 21 de la Convención Americana. Desconocer las versiones específicas del ejercicio del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que solamente existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que***

***a su vez significaría hacer ilusoria la protección de tal disposición para estos colectivos”.***

**186.** También, en la sentencia dictada en el caso *Pueblos Kaliña y Lokono vs Surinam* se reconoció que *“los indígenas, por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus territorios. Asimismo, la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de su cultura, vida espiritual, integridad y sistema económico (...) por lo que la protección y garantía del derecho al uso y goce de su territorio, es necesaria para garantizar no sólo la supervivencia sino el desarrollo y evolución como pueblo de estas comunidades.”*

**187.** Dentro de las consideraciones de la misma sentencia, la Corte Interamericana reiteró el parámetro dentro del cual los Estados deben actuar respecto al uso y goce de la propiedad de las tierras indígenas. Así, señaló que los Estados deben garantizar la propiedad efectiva de los pueblos indígenas y abstenerse de realizar actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, valor, uso o goce de su territorio. Y, que los Estados deben garantizar el derecho de los pueblos indígenas de controlar y ser propietarios de su territorio sin ningún tipo de interferencia externa de terceros.

**188.** No obstante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado jurisprudencia dirigida a tutelar el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas frente a proyectos de extracción o desarrollo que recaen en los territorios en donde habitan. Particularmente, en el caso *Saramaka vs Surinam* la Corte analizó, a partir de las garantías contenidas no sólo por la Convención Americana de Derechos Humanos, sino en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, si, y en qué medida, el Estado puede otorgar concesiones para la exploración y extracción de los recursos naturales que se encuentran en el territorio del pueblo indígena de Saramaka.

**189.** En ese caso, se reconoció la interconexión entre el derecho de los miembros de los pueblos indígenas al uso y goce de sus tierras y el derecho a esos recursos necesarios para su supervivencia, no obstante, también que, como otros derechos reconocidos a nivel convencional, están sujetos a ciertos límites y restricciones. En este sentido, reiteró que de conformidad con el artículo 21 de la Convención, el Estado podrá restringir el uso y goce del derecho a la propiedad siempre que las restricciones: a) hayan sido previamente establecidas por ley; b) sean necesarias; c) proporcionales y d) que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática. En consonancia con esta disposición, el Estado podrá restringir, bajo ciertas condiciones, los derechos de los integrantes del pueblo indígena a la propiedad, incluidos sus derechos sobre los recursos naturales que se encuentren en el territorio.

**190.** Además, se ponderó que, para que la restricción al uso y goce de las tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas, debe asegurarse el Estado que la supervivencia de sus integrantes no se vea afectada por las actividades de extracción minera. Por tanto, concluyó que para evitar dichas afectaciones la consulta, en todas sus vertientes, y el consentimiento de los pueblos indígenas resulta de vital importancia, pues solo así se garantiza la participación efectiva en el otorgamiento del concesiones, autorizaciones o permisos que puedan causar un impacto en sus formas de vida y tradiciones, además de que así se tutela y garantiza los derechos reconocidos por las Constituciones de los Estados y la Convención Interamericana de Derechos Humanos sobre el uso y disfrute de las tierras que habitan las comunidades indígenas.

**191.** Pues bien, el marco constitucional y convencional relatado en el presente apartado y las afirmaciones anteriores resultan relevantes para dar respuesta a los conceptos de violación hechos valer por la parte quejosa.

**192.** Para una mayor comprensión, a continuación se transcribe de nueva cuenta el contenido de los artículos impugnados:

***“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.*

(...)

## **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 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.*

*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;*

(...)

**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;*

*(...)*

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

*(...)*

*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”*

**193.** Pues bien, a juicio de esta Primera Sala **no le asiste razón** a la parte quejosa en cuanto a que los artículos impugnados son inconstitucionales toda vez que violentan su derecho a disponer, usar y disfrutar de su territorio.

**194.** Se arriba a la conclusión anterior puesto que, contrario a lo expuesto en la demanda de amparo, el régimen establecido por el artículo 27 constitucional sobre los minerales propiedad de la Nación, es claro en establecer la potestad exclusiva de la Federación para aplicar las modalidades que resulten necesarias para el aprovechamiento de los recursos minerales señalados en el párrafo quinto del referido artículo.

**195.** Lo anterior no implica que se desconozcan los derechos reconocidos propiamente a nivel constitucional y convencional de las comunidades indígenas a usar y disfrutar las tierras y recursos naturales

de las zonas que habitan. Por el contrario, del marco expuesto en párrafos anteriores se reconoce el derecho de propiedad y posesión de estas, no obstante, de un análisis del régimen al que se encuentran sujetos dichos derechos se obtiene que, tanto la potestad del Estado Mexicano de otorgar concesiones sobre determinadas zonas para realizar actividades mineras, como los derechos reconocidos en el marco constitucional y convencional de los pueblos indígenas sobre las tierras que habitan, no necesariamente deben contraponerse.

**196.** Lo anterior toda vez que, como es sostenido en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos similares al presente caso, el Estado se encuentra facultado a aprovechar los recursos mineros conforme a las modalidades y mecanismos necesarios, siempre y cuando se encuentre legalmente previsto los casos en que los derechos de usar y disfrutar los recursos naturales que se encuentren en las tierras habitadas por las comunidades indígenas serán limitados por actividades del Estado; se establezcan las causas de interés público que respalden dichas modalidades; y se otorgue garantice el derecho de los referidos pueblos a participar en dichos procesos concesionarios. Sólo así es como puede encontrarse un equilibrio y convivencia entre ambos derechos.

**197.** Además, el propio artículo 27 constitucional, tercer párrafo, refiere que el Estado tiene el derecho de regular, en beneficio de la sociedad, el aprovechamiento de los recursos naturales para el

adecuado desarrollo nacional, y para ello se dictarán las medidas necesarias para ejecutar obras disponer de la organización y explotación colectiva de ejidos y comunidades. Esto es, es la propia Constitución Federal quien ampara las actividades de esta índole del Estado respecto de las tierras y recursos naturales que, si bien pertenece su uso y disfrute a comunidades indígenas o a particulares, lo cierto es que son susceptibles de imponerles modalidades en su aprovechamiento.

**198. DÉCIMO. Estudio sobre los títulos de concesión.** Por otra parte, la parte quejosa también refirió en su demanda de amparo, particularmente en el segundo concepto de violación lo siguiente:

- Los títulos de concesión minera impugnados violan en su perjuicio los artículos 6 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en relación con los artículos 1° y 133 constitucionales, que establecen la obligación del Estado Mexicano de consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlas directamente. Ello, pues omitieron la obligación de consultarlos de forma previa al otorgamiento de los títulos impugnados, al tratarse de un proyecto de recursos naturales sobre sus tierras.

**199.** Sobre ese argumento, esta Primera Sala ya se pronunció anteriormente, en el sentido de que, conforme al artículo 2°

## **Amparo en Revisión 134/2021**

constitucional, así como los artículos 6 y 15 del Convenio 169 de la OIT, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana, la Comunidad Indígena de Tecoltemi contaba con un derecho a la consulta previa y al consentimiento libre e informado, de manera que, al haberse emitido estos títulos de concesión minera afectando parte de sus tierras, sin haberse llevado a cabo dicha consulta, debe prevalecer su insubsistencia.

**200.** En el caso, no está a discusión el hecho de que los títulos de concesión reclamados, tal como los precisó la juez, se vinculan con territorios del pueblo indígena quejoso. De modo que el ordenamiento antes identificado es aplicable en este asunto.

**201.** 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 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.

**202.** 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.

**203.** 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 las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. Estos conceptos se

han desarrollado de la siguiente manera por la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

- **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
- **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.
- **La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área

indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

**204.** Ahora bien, 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.

**205.** 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.

**206.** 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.

**207.** 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 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

**208.** 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.**

**209.** 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.

**210.** Finalmente, el diverso 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.

**211.** En caso de que no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo puede tener lugar al término de procedimientos adecuados 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.

**212.** 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.

**213.** Como se ve, las normas 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.

**214.** En el caso particular la Secretaría de Economía durante el proceso de emisión de los títulos de concesión minera sobre los predios denominados “Cerro grande” y “Cerro grande 2”, debió prever un procedimiento de consulta a la comunidad indígena, a la hoy parte quejosa, que cumpliera con todos los requisitos señalados por el Convenio 169 de la OIT, pues las actividades de extracción de los minerales del subsuelo – *objeto de los títulos concesionarios* – son bienes que comparten un doble régimen. Esto es, por una parte, el dominio pertenece al Estado Mexicano, sin embargo, el propio Convenio reconoce como parte de los derechos de las comunidades indígenas la participación en su utilización, administración y conservación.

**215.** Por tanto, la autoridad señalada como responsable, en efecto, incurrió en la omisión de realizar los mecanismos necesarios de consulta a la Comunidad indígena de Tecoltemi, previo a otorgar las concesiones. Lo anterior, en atención a que dicha autoridad administrativa se encuentra constreñida a cumplir con la obligación convencional prevista en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, del cual México es parte.

**216. DÉCIMO PRIMERO. Efectos.** Esta Primera Sala determina que lo procedente es ordenar a la Secretaría de Economía, a través de su Dirección General de Regulación Minera, dejar insubsistentes los títulos de concesión minera registrados con los números \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , bajo los nombres de lotes “Cerro grande” y “Cerro grande 2”, emitidos el cinco de marzo de dos mil tres y el veintitrés de febrero de dos mil nueve, respectivamente, y emitirlos nuevamente considerando que, si bien la Ley Minera no regula el procedimiento a seguir, existe la obligación convencional para todas las autoridades mexicanas de llevar a cabo los mecanismos o procedimientos necesarios que hagan efectivo el derecho a la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas cuando por la emisión de sus actos se perjudique la esfera jurídica de sus integrantes.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** En la materia de la revisión, se **modifica** la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión **no ampara** ni protege a Nicéforo Lobato Martínez, Fidencio Romano Romano y Leoncio Lobato Martínez, en su carácter de Presidente, Secretario y Tesorero, respectivamente, del Comisariado Ejidal de Tecoltemi y representantes de la Comunidad Indígena Nahua de Tecoltemi, en contra de los artículos 6o, párrafo primero, 10, párrafos primero y cuarto, 15 y 19, fracciones I, II, IV, V, VI, VIII y XII de la Ley Minera.

**TERCERO.** La Justicia de la Unión **ampara y protege** a Nicéforo Lobato Martínez, Fidencio Romano Romano y Leoncio Lobato Martínez, en su carácter de Presidente, Secretario y Tesorero, respectivamente, del Comisariado Ejidal de Tecoltemi y representantes de la Comunidad Indígena Nahua de Tecoltemi, en contra de los títulos de concesión minera números \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* cuyo titular es la empresa denominada Minera Gorrión, Sociedad Anónima de Capital Variable; para los efectos precisados en la parte final del último considerando de la presente ejecutoria.

**Notifíquese** con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

*En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.*