

AMPARO EN REVISIÓN 131/2022.

QUEJOSOS Y RECURRENTES:
ARMANDO GARCÍA SALAZAR Y
OTROS, MIEMBROS DE LA
COMUNIDAD INDÍGENA DE SAN
FRANCISCO XOCHICUAUTLA Y
DIVERSAS AUTORIDADES.

PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

COTEJÓ:
SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN ALEJANDRA HERNÁNDEZ
JIMÉNEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	18
II.	PRESUPUESTO S PROCESALES	Estos aspectos ya fueron analizados previamente por el Tribunal Colegiado del conocimiento.	19
III.	CORRECCIÓN DE INCONGRUENCIA		19
III. 1.	Del tercero interesado	Esta Segunda Sala determina que la empresa tercera interesada Autopistas de Vanguardia, sociedad anónima de capital variable sí compareció a juicio.	19
III. 2.	Precisión de la litis	Esta Segunda Sala determina que se debió tenerse como acto destacado la consulta efectuada a la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautla y su barrio “La Concepción” con motivo de la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan, además de la omisión legislativa para hacer congruente la normatividad secundaria sobre consulta indígena con lo mandado en el precepto 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados	21

AMPARO EN REVISIÓN 131/2022

		internacionales en materia de derechos humanos.	
IV.	SINTESIS DE LA SENTENCIA RECURRIDA	Se realiza una síntesis de los pronunciamientos y consideraciones de la sentencia recurrida.	23
V.	AGRAVIOS		39
V.1.	Agravios de la parte quejosa	Se sintetizan los agravios de la parte quejosa y recurrente.	39
V.2.	Agravios de las autoridades responsables	Se sintetizan los agravios de las autoridades responsables.	48
VI.	CUESTIONES PRELIMINARES		51
VI.1.	Improcedencia por falta de afectación a la parte quejosa	Se sobresee respecto de los artículos 1, 2, 2 Bis y 3 de la Ley de Expropiación y su adecuación, así como los actos del procedimiento de expropiación y el correspondiente decreto expropiatorio impugnados, debido a que los peticionarios carecen de legitimación para impugnarlos, con fundamento en el artículo 63 fracción V, en relación con la causa de improcedencia prevista por la fracción XII del artículo 61, ambos de la Ley de Amparo.	53
VI.2.	Sobreseimiento por omisión legislativa	Se sobresee respecto de la omisión legislativa, imputada al presidente de la República y al Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 61 fracción XXI y 63 fracción V, ambos de la Ley de Amparo.	59
VII.	ESTUDIO		63
VII.1.	Agravios contra aspectos de procedencia	Se desestiman los argumentos de las autoridades responsables y la quejosa, quedan firmes las determinaciones del juez de Distrito.	63
VII.2.	Argumentos de la parte quejosa contra el sobreseimiento		66

AMPARO EN REVISIÓN 131/2022

VII.3.	Análisis de los agravios de la parte quejosa y recurrente contra la fijación de la litis		68
VII.4.	Agravios dirigidos a combatir cuestiones de fondo	Esta Segunda Sala determina que las autoridades responsables violaron el derecho de consulta de la comunidad indígena otomí de San Francisco Xochicuautila y su barrio la Concepción, Lerma Estado de México. Se modifica la sentencia y se concede el amparo respecto de la omisión total de consulta, así como por la irregularidad de la pretendida consulta, toda vez que no se llevó a cabo en los términos constitucional y convencionalmente establecidos.	69
VII.5.	Agravios relacionados con los efectos del amparo	Esta Segunda Sala considera que, más que simplemente declarar la invalidez de todos los actos administrativos que motivaron la vulneración al derecho de consulta y ordenar la restitución material de las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, las circunstancias del caso ameritaban ordenar a las autoridades responsables la reforestación de los territorios afectados y la construcción de las vías de acceso necesarias para el paso, traslado y conexión de la comunidad indígena a los lugares de culto en los territorios correspondientes.	107
VIII.	EFFECTOS	Que el juez de Distrito ordene la apertura del incidente de cumplimiento sustituto con la finalidad de que ordene a las autoridades responsables y vincule a las autoridades	112

AMPARO EN REVISIÓN 131/2022

		necesarias para lograr la reparación mediante una reforestación de los territorios afectados y la construcción de la(s) vía(s) de acceso necesaria(s) para el paso, traslado y conexión de la comunidad indígena a los lugares de culto en los territorios correspondientes, tomando en cuenta los lineamientos descritos en el considerando anterior.	
IX.	DECISIÓN	PRIMERO. En la materia del recurso, se modifica la sentencia recurrida. SEGUNDO. Se sobresee en el juicio de amparo, respecto a los artículos 1, 2, 2 Bis y 3 de la Ley de Expropiación por la omisión de adecuarla y la omisión legislativa respecto de la consulta indígena prevista en el artículo 2 constitucional y los tratados internacionales relativos, así como por los actos del procedimiento y el decreto de expropiación de nueve de julio de dos mil quince. TERCERO. La Justicia de la Unión ampara y protege al quejoso, respecto de la omisión de consulta, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo.	112

AMPARO EN REVISIÓN 131/2022.

PARTES RECURRENTES:

**QUEJOSA: MIEMBROS DE LA
COMUNIDAD INDÍGENA DE SAN
FRANCISCO XOCHICUAUTLA.**

AUTORIDADES RESPONSABLES:

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y
OTRAS.**

**TERCERA INTERESADA: AUTOPISTAS
DE VANGUARDIA. S.A. DE C.V.**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

COTEJÓ:

**SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN ALEJANDRA HERNÁNDEZ
JIMÉNEZ.**

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al ****Se ajustará en el engrose**** de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión **131/2022**, interpuesto por 1) Jaime Vargas González, representante común de los quejosos; 2) el Presidente de la República; 3) la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; 4) el Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; 5) la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 6) el Gobernador del Estado de México; 7) la Secretaría de Movilidad del Estado de México, antes Secretaría de Comunicaciones del Estado de México; 8) el apoderado legal del Sistema de Autopistas

Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México; y 9) el apoderado de Autopistas de Vanguardia, Sociedad Anónima de Capital Variable; en contra de la resolución de catorce de octubre de dos mil veinte, autorizada el quince de enero de dos mil veintiuno en el juicio de amparo 441/2016 del índice del Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México.

El problema jurídico a resolver por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar la legalidad de la sentencia dictada en el juicio de amparo.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** De acuerdo con las constancias que integran los autos, se estima conveniente traer a cuenta como acontecimientos previos a la demanda de amparo los siguientes:

- El cinco de diciembre de dos mil seis, la entonces Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México y el Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México publicaron una convocatoria a la licitación pública número SCEM-CCA-01-06 para el otorgamiento de una concesión para la construcción, operación, conservación y mantenimiento de la autopista de cuota Toluca-Naucalpan. En la convocatoria se señala que la longitud aproximada de la autopista sería de treinta y cuatro kilómetros y que permitiría comunicar Toluca con la región norponiente de la Zona Metropolitana del Valle de México.
- Una vez realizado el proceso de licitación, el veinticuatro de abril de dos mil siete, la entonces Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México, asistida por el Sistema de

Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México, emitió el fallo de la licitación pública en el que aceptó la propuesta presentada por la empresa Constructora Teya, Sociedad Anónima de Capital Variable; empresa que de acuerdo con lo establecido en las bases del concurso, constituyó la sociedad mercantil Autopistas de Vanguardia, Sociedad Anónima de Capital Variable a la cual se le otorgó la concesión para la construcción, operación, conservación y mantenimiento de la autopista.

- El veintiuno de septiembre de dos mil nueve, la Dirección General de Ordenamiento e Impacto Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México concedió autorización en materia de impacto ambiental para un tramo de la autopista. La autorización en materia ambiental del tramo restante fue concedida por la Delegación del Estado de México de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales el veintiocho de mayo de dos mil diez.
- El uno de octubre de dos mil nueve comenzó la construcción de la autopista.
- En la Asamblea General de Comuneros de catorce de agosto de dos mil once, los comuneros de San Francisco Xochicuatla, Lerma, Estado de México, y su barrio La Concepción aprobaron el proyecto de la autopista y la celebración de un convenio con el Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México para permitir la ocupación previa y la afectación de 235,736.42 (doscientos treinta y cinco mil setecientos treinta y seis punto cuarenta y dos) metros cuadrados de tierra de uso común para su construcción. Por su parte, dicha dependencia se obligó a constituir un fideicomiso mediante el cual

pagaría la cantidad de \$55,538, 758.16 (cincuenta y cinco millones, quinientos treinta y ocho mil, setecientos cincuenta y ocho pesos 16/100 moneda nacional) por concepto de ocupación previa y como pago anticipado de indemnización con motivo de la expropiación, afectación y limitación de uso y disfrute de esas tierras.

- Mediante convenio, se le permitió al citado organismo la ocupación previa y la afectación de 235,736.42 metros cuadrados de tierra de uso común para la construcción de la autopista. Como contraprestación, el organismo se obligó a constituir un fideicomiso que pagaría la cantidad de \$4'714,728.40 (cuatro millones setecientos catorce mil setecientos veintiocho pesos 40/100 moneda nacional) a los bienes comunales por concepto de ocupación previa y como pago anticipado de indemnización con motivo de la expropiación, afectación y limitación de uso y disfrute de esas tierras.
- El veinticinco de agosto de dos mil trece, la comunidad indígena de San Francisco Xochicuaautla celebró una asamblea general en la que expresó el rechazo al proyecto de la autopista.
- El veintiséis de septiembre de dos mil catorce, el Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares solicitó a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano la expropiación de 37-39-58.59 hectáreas de terrenos pertenecientes a la comunidad de San Francisco Xochicuaautla y su barrio La Concepción para destinarlos a la construcción de la autopista.
- El cinco de junio de dos mil quince, se instaló un comité técnico para realizar una consulta a los pueblos y comunidades indígenas de San Francisco Xochicuaautla y su barrio La Concepción sobre la construcción del proyecto de la autopista Toluca-Naucalpan y la expropiación correspondiente.

- Las sesiones de las diferentes etapas se realizaron en la Biblioteca del Poder Legislativo “Dr. José María Luis Mora” en Toluca, Estado de México, los días nueve, diez y doce de junio de dos mil quince, en el orden siguiente:

- Los días ocho, nueve, diez y doce de junio de dos mil quince, se llevaron a cabo asambleas respecto a la construcción y operación de la autopista.
- El decreto Presidencial de expropiación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de julio de dos mil quince respecto de 37-39- 58.59 hectáreas de tierras de agostadero de uso común pertenecientes a la comunidad de San Francisco Xochicuautla y su barrio La Concepción.

2. **Demanda de amparo indirecto.** Por escrito presentado el treinta de julio de dos mil quince, Armando García Salazar, Nicolás Ramírez Domínguez, Antonio Miguel Reyes Valdez, María Isabel Hernández García, Dominga Villada Nicolás, Jaime Vargas González y Lucas Miguel Hernández Josefa promovieron juicio de amparo indirecto ostentándose autoridades tradicionales de la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautla, contra las siguientes autoridades y actos:

AUTORIDADES RESPONSABLES:

a) Ordenadoras.

- 1) Titular del Poder Ejecutivo Federal.
- 2) Titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano.
- 3) Directora General de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- 4) Titular del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.
- 5) Titular de la Secretaría de Comunicaciones del Estado de México.
- 6) Titular del Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Gobierno del Estado de México.
- 7) Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México.
- 8) Titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- 9) Titular de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

10) Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

11) Comisariado de Bienes Comunales de San Francisco Xochicuatla y su Barrio La Concepción.

b) Ejecutoras.

12) Autovan, S.A. de C.V., en Toluca, el Estado de México.

13) Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana, en Toluca, Estado de México.

ACTOS RECLAMADOS:

Del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

1. La emisión del decreto por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 37-93-86 hectáreas de agostadero de uso común, de la comunidad de San Francisco Xochicuatla y su Barrio La Concepción, Municipio de Lerma, Toluca, Estado de México.

2. Por no llevar a cabo actos tendientes a la protección de los derechos de la comunidad San Francisco Xochicuatla, en su carácter indígena, frente a la expropiación, así como al proyecto de autopista Toluca-Naucalpan.

3. Por avalar la consulta aducida en el decreto, siendo que esta no fue realizada conforme a los estándares internacionales en la materia.

Del Titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano.

1. Por tramitar el expediente de expropiación que dio lugar al Decreto por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 37-93-86 hectáreas de agostadero de uso común de la Comunidad de San Francisco Xochicuatla y su Barrio La Concepción, Municipio de Lerma, Toluca, Estado de México.

2. Por no llevar a cabo actos tendientes a la protección de los derechos de la comunidad de San Francisco Xochicuatla, en su carácter indígena.

3. Por omitir consultar a las autoridades tradicionales de la comunidad indígena de San Francisco Xochicuatla, que son los delegados.

4. Por proporcionar datos falsos sobre la cualidad de los terrenos, mencionando que son de agostadero común, cuando en realidad son de uso de agrícola para consumo de autosubsistencia.

De la Directora General de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

El omitir llevar a cabo actos tendientes a la protección de los derechos de la comunidad de San Francisco Xochicuatla, en su carácter indígena.

Del Titular de la Secretaría de Comunicaciones del Estado de México.

1. Por no llevar a cabo actos tendentes a la protección de los derechos de la comunidad de San Francisco Xochicuautila, en su carácter indígena.
2. La afectación al territorio de la Comunidad de San Francisco Xochicuautila, por la construcción de la autopista Toluca-Naucaipan.
3. Por omitir consultar a las autoridades tradicionales de la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautila, que son los delegados.

Del Titular del Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Gobierno del Estado de México.

1. Por realizar la solicitud de expropiación del territorio de la comunidad de San Francisco Xochicuautila, a la “*SEDATU*”.
2. Por afectar el territorio de la Comunidad de San Francisco Xochicuautila, al construir la autopista Toluca-Naucaipan.
3. Por omitir consultar a las autoridades tradicionales de la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautila, que son los delegados.
4. Por proporcionar datos falsos sobre la supuesta ocupación total de la superficie expropiada en la comunidad indígena en comento.

Del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México.

Por omitir llevar a cabo actos tendentes a la protección de los derechos de la comunidad de San Francisco Xochicuautila, en su carácter indígena.

Del Titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

1. Omitir llevar a cabo actos tendentes a la protección de los derechos de la comunidad de San Francisco Xochicuautila, en su carácter indígena.
2. Por afectar el territorio de la Comunidad de San Francisco Xochicuautila, ante la construcción de la autopista Toluca-Naucaipan.
3. Por omitir consultar a las autoridades tradicionales de la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautila, que son los delegados.

Del Titular de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

1. Por no llevar a cabo actos tendentes a la protección de los derechos de la comunidad de San Francisco Xochicuautila, en su carácter indígena.
2. Por realizar actos tendentes a afectar el territorio de la Comunidad de San Francisco Xochicuautila, como la construcción de la autopista referida.
3. Por omitir consultar a las autoridades tradicionales de la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautila, que son los delegados.

Del Congreso de la Unión, integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores.

1. La omisión y adecuación legislativa respecto de los derechos en materia indígena, principalmente de consulta a los pueblos indígenas, en la que establezca las normas que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, bajo los estándares establecidos en la ley e instrumentos internacionales.
2. La discusión, aprobación y expedición de la Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de noviembre de mil novecientos treinta y seis, pues contiene artículos que contradicen derechos fundamentales tutelados en la Constitución General de la República y los tratados internacionales que México ha firmado y ratificado, de los cuales es titular la comunidad.

Del Comisariado de Bienes Comunales de San Francisco Xochicuautila y su Barrio La Concepción.

1. Realizar actos tendentes a afectar el territorio de la Comunidad de San Francisco Xochicuautila, como es la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan desde el 2006.
2. No proporcionar información sobre las autoridades tradicionales de la comunidad indígena en el desarrollo del proyecto de autopista a las autoridades correspondientes.
3. Por avalar el decreto expropiatorio sin dar aviso sobre las autoridades tradicionales a la autoridad competente.

De Autovan, Sociedad Anónima de Capital Variable, en Toluca, Estado de México.

1. Realizar las obras preparatorias de construcción del proyecto de autopista Toluca-Naucalpan dentro del territorio de San Francisco Xochicuautila.
2. Omitir llevar a cabo actos tendentes a la protección de los derechos de la comunidad de San Francisco Xochicuautila, en su carácter indígena.
3. Por los actos tendentes a la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan.
4. La destrucción de las cosechas de los miembros de la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautila.
5. Por omitir consultar a las autoridades tradicionales de la referida comunidad.

De la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana, en Toluca, Estado de México.

1. Por realizar labores de seguridad dentro de la comunidad sin su consentimiento.

2. Por no llevar a cabo actos tendentes a la protección de los derechos de la comunidad de San Francisco Xochicuautla, en su carácter indígena.

3. Por realizar actos de hostigamiento, intimidación, tratos crueles, inhumanos y degradantes a la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautla.

3. **Registro y admisión.** La demanda de amparo se turnó al Juzgado Cuarto de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, donde mediante auto de treinta y uno de julio de dos mil quince, se registró con el expediente **1167/2015**, y se previno a los quejosos para que precisaran el acto concreto reclamado.
4. El veinticinco de agosto de dos mil quince, se tuvo por desahogada la prevención y, por una parte, se desechó la demanda, por **el Comisariado de Bienes Comunales de San Francisco Xochicuautla y su barrio La Concepción, así como respecto de la empresa AUTOVAN, S.A. de C.V.**, porque no podían ser consideradas como autoridades para efectos del juicio de amparo.
5. En otro aspecto, se **admitió a trámite** la demanda por el resto de las autoridades y actos impugnados, señalando día y hora para la audiencia constitucional, se solicitó a las autoridades responsables sus respectivos informes justificados y mandó dar vista al agente del Ministerio Público de la Federación.
6. **Conocimiento Previo.** En treinta de marzo de dos mil dieciséis el Juez Cuarto de Distrito en Materias de Amparos y Juicios Federales en el Estado de México, determinó remitir el asunto al Juez Quinto de Distrito por estimar que está relacionado con el diverso juicio de amparo 771/2015 del conocimiento de este último.
7. Por auto de siete de abril de dos mil dieciséis el Juez Quinto de Distrito tuvo por recibido el expediente 1167/2015 y lo registró bajo el número **441/2016**.

8. **Ampliación a la demanda.** Por escrito de cinco de julio de dos mil dieciséis Armando García Salazar, en su carácter de representante común de los quejosos presentó una ampliación de demanda con la intención de **adicionar a la litis la consulta llevada a cabo a los pueblos y comunidades indígenas de San Francisco Xochicuautila y su barrio La Concepción, sobre el proyecto de la autopista Toluca-Naucalpan.** Sin embargo, ese mismo día el Juez de Distrito resolvió desecharla de plano, pues consideró que esa consulta indígena ya formaba parte de los actos reclamados en el juicio de amparo y en su caso sería objeto del estudio de fondo.
9. **Audiencia constitucional y sentencia.** Seguido el juicio por sus trámites, el veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la audiencia constitucional y el veintiocho de octubre siguiente se sobreseyó el juicio, al estimar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción X de la Ley de Amparo, ya que se advirtió identidad de autoridades responsables y/o acto reclamado en el diverso juicio de amparo 771/2015, dado que la parte quejosa en ambos asuntos es la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautila, Municipio de Lerma de Villada, Estado de México, por lo que se colmaron los presupuestos que exige la figura de litispendencia, de ahí que se tuvo por actualizada dicha causal de improcedencia.
10. **Recurso de revisión.** Inconforme con lo anterior, los quejosos interpusieron recurso de revisión, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, donde mediante auto de doce de enero de dos mil veintidós se registró y admitió como toca 35/2018 y en sesión de veintiuno de junio de dos mil dieciocho, el Tribunal resolvió solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción para el conocimiento.
11. **Solicitud de Facultad de Atracción.** Mediante acuerdo de siete de

agosto de dos mil dieciocho, el Presidente de este Alto Tribunal admitió a trámite la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción, **488/2018**; y en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho, la Segunda Sala resolvió ejercer la facultad de atracción para conocer del **A.R. 35/2018**, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

12. Amparo en revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como consecuencia de lo anterior, por acuerdo de catorce de noviembre de dos mil dieciocho, el Ministro Presidente ordenó la formación y registro del amparo en revisión **981/2018**, así como turnar los autos para su estudio al Ministro Javier Laynez Potisek.

13. En sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve, esta Segunda Sala, determinó **revocar la sentencia de sobreseimiento por no existir litis-pendencia; se ordenó reponer el procedimiento en el juicio de amparo indirecto 441/2016, para efecto de que el Juez Quinto de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, realizara lo siguiente:**

“1. Deje insubsistentes la audiencia constitucional y la sentencia de amparo. 2. Requiera a los quejosos para que especifiquen cuáles son los preceptos de la Ley de Expropiación cuya discusión, aprobación y expedición reclaman. 3. Requiera al Poder Ejecutivo Federal el informe justificado de ley en relación con el acto reclamado consistente en la expedición de la Ley de Expropiación, al tenor de los conceptos de violación formulados por los quejosos contra aquél, de las precisiones realizadas en los diversos escritos mediante los cuales desahogaron la prevención formulada por el Juez Cuarto de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, así como de las que realicen, en su caso, al requerimiento referido en el punto anterior. 4. Atendiendo al estado procesal que guarden los autos de los juicios de su índice, tome las providencias necesarias para que el juicio de amparo 441/2016 se resuelva de manera consistente con el diverso juicio de amparo 771/2015. De haberse celebrado ya la audiencia constitucional del juicio de amparo 771/2015, deberá tener en cuenta todo lo actuado en dicho expediente a fin de evitar resoluciones contradictorias. 5. Una vez debidamente integrado el expediente del juicio de amparo 441/2016, celebre la audiencia

constitucional, dicte una nueva sentencia en la que analice la existencia de los actos reclamados a todas las autoridades responsables, estudie las causas de improcedencia invocadas por las partes y determine lo que en derecho corresponda”.

14. **Trámites.** En cumplimiento a lo ordenado, mediante acuerdo de catorce de octubre de dos mil diecinueve, el juez dejó insubsistente tanto la audiencia constitucional como la sentencia anterior; asimismo, requirió a los quejosos para que especificaran cuáles son los preceptos de la Ley de Expropiación cuya discusión, aprobación y expedición reclamaban, apercibidos que de ser omisos se dejaría de tener como acto reclamado; de igual manera, requirió del Poder Ejecutivo Federal su informe justificado; precisó que dicho juzgado tomaría las providencias necesarias para que los juicios de amparo 441/2016 y 771/2015, ambos de su índice se resolvieran de manera consistente.
15. **Segunda sentencia de amparo.** Seguidos los trámites de ley, el Juez Quinto de Distrito celebró la audiencia constitucional en el juicio de amparo 441/2016, dictó sentencia que autorizó el **quince de enero dos mil veintiuno**, conforme lo que enseguida se indica.
16. **Sobreseyó en el juicio**, respecto del Comisionado Estatal de Seguridad Ciudadana del Estado de México, al que se le reclamó la realización de labores de seguridad en la comunidad indígena, sin consentimiento, hostigamiento, intimidación, tratos crueles e inhumanos degradantes sobre la población indígena por no haberse acreditado su existencia.
17. Además, **sobreseyó** por el Organismo Público Descentralizado Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México, respecto de la solicitud hecha en **oficio 211D10000/908/2014** por haberse consumado de modo irreparable.
18. **Negó el amparo a los quejosos** por los artículos 1, 2, 2 Bis y 3 de la Ley de Expropiación, por no vulnerar los preceptos 1, 2, 16 y 133 de la

Constitución Federal.

19. **Concedió la protección constitucional** por la omisión de llevar a cabo consulta indígena para el proyecto carretero, así como el procedimiento y decreto de expropiación de las tierras comunales, ello para el efecto de que las autoridades responsables dejaran insubsistente el proceso de consulta realizado en junio de dos mil quince y, dentro del plazo de treinta días hábiles, acreditaran que se contactó al Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas para instaurar un nuevo procedimiento de consulta, y que se hizo el llamamiento correspondiente a la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautila y su Barrio La Concepción.
20. **Segundo recurso de revisión.** Inconformes con dicho fallo: 1) Jaime Vargas González, representante común de los quejosos; 2) el Presidente de la República; 3) la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; 4) el Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; 5) la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 6) el Gobernador del Estado de México; 7) la Secretaría de Movilidad del Estado de México, antes Secretaría de Comunicaciones del Estado de México; 8) el apoderado legal del Sistema de Autopistas Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México; y 9) el apoderado de Autopistas de Vanguardia, Sociedad Anónima de Capital Variable; interpusieron sendos recursos de revisión.
21. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, mediante auto de seis de junio de dos mil veintiuno, admitió los recursos en el expediente 147/2021 y en sesión de dos de diciembre de dos mil veintiuno, solicitó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerciera su facultad de atracción.
22. **Segunda solicitud de facultad de atracción.** Mediante acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintidós, el Presidente del Alto Tribunal admitió a trámite la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción, que

se registró con el número **616/2021**; asimismo, ordenó turnar los autos a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para la elaboración del proyecto correspondiente, y en sesión de dos de marzo de dos mil veintidós, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, por unanimidad de cinco votos, dictó resolución en el sentido de ejercer la facultad de atracción para conocer del amparo en revisión **147/2021** del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

23. **Segundo amparo en revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Como consecuencia de lo anterior, por acuerdo de uno de abril de dos mil veintidós, el Ministro Presidente ordenó la formación y registro del asunto como amparo en revisión **131/2022**, así como turnar los autos para su estudio al Ministro Javier Laynez Potisek.
24. **Avocamiento del segundo recurso de revisión.** El treinta de mayo de dos mil veintidós, la Ministra Presidenta de la Segunda Sala de la Suprema Corte acordó que ésta se avocara al conocimiento del amparo en revisión 131/2022 y se remitieran los autos al ministro ponente para el proyecto de resolución respectivo.
25. **Retorno.** Con fecha dieciocho de mayo de dos mil veintitrés, la Segunda Sala acordó retornar el asunto al Ministro Alberto Pérez Dayán para el proyecto de resolución.
26. **El proyecto de sentencia fue publicado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo en vigor; y**

I. COMPETENCIA

27. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver este recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26, 83, 86 y 91, de la Ley de Amparo; y 21, fracción III de la Ley Orgánica del

Poder Judicial de la Federación, vigente tras el decreto de reforma legal en la materia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno; así como en el punto Segundo, fracción III, aplicado en sentido contrario y Tercero del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de un amparo en revisión en el que la Suprema Corte ejerció la facultad de atracción, cuya litis corresponde a una materia de su especialidad sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

28. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por ****Se ajustará en engrose****.

II. PRESUPUESTOS PROCESALES

29. El Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto se pronunció respecto de los presupuestos procesales relativos, esto es, que los recursos se presentaron **oportunamente y por parte legitimada**¹.
30. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por ****Se ajustará en engrose****.

III. CORRECCIÓN DE INCONGRUENCIA

III. 1. Del tercero interesado. Esta Segunda Sala observa la participación de la empresa denominada Autopistas de Vanguardia, sociedad anónima de capital variable, (señalada en la demanda como autoridad responsable, cuyo carácter le fue negado).

¹ Juicio de amparo 441/2016, foja 1138.

31. Al margen de lo anterior, de las constancias de autos se desprende que esa empresa participó como concesionaria en la obra de construcción de la carretera en los territorios defendidos por la parte quejosa, lo cual la coloca con el carácter de tercera interesada pues salta a la vista su interés en que la obra subsista conforme a los términos del pacto que celebró al respecto, sin que el juzgador la haya llamado al juicio.
32. No obstante, se observa que dicha persona jurídica compareció al juicio mediante escrito en el que realizó diversas manifestaciones, a lo cual recayó acuerdo de fecha once de diciembre de dos mil veinte, en que el juez de Distrito la autorizó para consultar el expediente electrónico con nombre de usuario “CARLOSSARABIA”, la tuvo haciendo manifestaciones (entre las que hizo valer causales de improcedencia) además se tuvieron por desahogadas por su propia naturaleza las pruebas siguientes: i) documentales que la compareciente adjuntó a su promoción, ii) la instrumental de actuaciones, y iii) presuncional.
33. Lo antedicho pone de manifiesto la inconsistencia que habilita a su inclusión por parte de esta Segunda Sala, con carácter de órgano revisor, en el examen del problema constitucional efectivamente planteado; sin que sea dable el reenvío al juez del conocimiento ni la reposición del procedimiento, habida cuenta que no se está en el supuesto de la fracción IV del artículo 93 de la Ley de Amparo, a saber: “si se encontrare que por acción u omisión se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, siempre que tales violaciones hayan trascendido al resultado del fallo, revocará la resolución recurrida y mandará reponer el procedimiento”.
34. En efecto, si el tercero interesado compareció al juicio, se le dio acceso al mismo, se tuvieron por hechas sus manifestaciones y ofrecidas las probanzas de su parte, también estuvo en condiciones de expresar agravios, se colige que la omisión de su llamamiento quedó subsanada y por ello no puede entenderse que trascendiera al fondo del fallo que

se dictó tomando en cuenta la integridad de los autos del juicio.

III. 2. Precisión de la litis. Debido a que en términos del artículo 76 de la Ley de Amparo², al resolver el recurso de revisión, el órgano jurisdiccional debe corregir de oficio las incongruencias que se adviertan en la sentencia.

35. Se advierte que en el fallo recurrido **se fijó el problema constitucional** de la manera siguiente:

- a) Del Congreso de la Unión el acto consistente en la discusión, aprobación y expedición de los **artículos 1, 2, 2 Bis y 3 de la Ley de Expropiación** publicada el veinticinco de noviembre de mil novecientos treinta y seis.
- b) Del Congreso de la Unión el acto reclamado consistente en **omisión y adecuación legislativa respecto de los derechos en materia indígena, en específico el Derecho a la Consulta** con motivo de la expropiación de sus tierras.
- c) Del Poder Ejecutivo, los actos reclamados consistentes en la tramitación del **Procedimiento Administrativo de Expropiación que dio lugar a la emisión del Decreto** publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de julio de dos mil quince; por el que se expropió por causa de utilidad pública una superficie de 37-93-86 hectáreas de agostadero de uso común, de la comunidad San Francisco Xochicuatla y su barrio La Concepción, Municipio de Lerma, Estado de México; así como **su ejecución**; la **omisión** de llevar a cabo actos tendientes a la **protección reforzada** de los derechos de la comunidad de San Francisco Xochicuatla y su barrio La Concepción, en su carácter indígena; y, la **omisión de consultar en todo momento a las autoridades tradicionales de la Comunidad Indígena de San Francisco Xochicuatla y su barrio La Concepción.**

36. En particular referencia a la consulta en materia indígena realizada a la comunidad de San Francisco Xochicuatla y su barrio La Concepción, el juez señaló, en el último párrafo del considerando **segundo**, lo

² **Artículo 76.** El órgano jurisdiccional, deberá corregir los errores u omisiones que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

siguiente: “(...) No se soslaya que la parte quejosa también señaló como actos reclamados, la consulta en materia indígena efectuada en el procedimiento administrativo de expropiación (por considerarla fuera de los estándares internacionales), así como la utilización de datos falsos sobre la ocupación de las tierras expropiadas; sin embargo, es evidente que en el presente sumario se analizará la legalidad de dicha consulta dentro del procedimiento administrativo de expropiación, lo que implica las actuaciones que lo conforman y sus consecuencias materiales y jurídicas, de ahí que no sea factible tenerlos como actos destacados, máxime que los calificativos añadidos no pueden ser objeto de estudio constitucional (...).³

37. Esta Sala considera que se debió tener como acto reclamado destacado a la consulta efectuada, sobre la cual, por un lado se adujo que en el procedimiento, las autoridades responsables de los actos administrativos que la motivaron no cumplieron los parámetros nacionales e internacionales en su realización, en general, y la omisión legislativa para hacer congruente la normatividad secundaria sobre consulta indígena con lo mandado en el precepto 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
38. Ilustra la anterior determinación, de manera análoga, la jurisprudencia P./J. 3/95⁴ de rubro: **ACTO RECLAMADO. LA OMISION O EL INDEBIDO ESTUDIO DE SU INCONSTITUCIONALIDAD A LA LUZ DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACION, PUEDE SER SUBSANADA POR EL TRIBUNAL REVISOR.**
39. Así se permite dotar de eficacia al derecho humano de acceso a la justicia de manera pronta y completa, pues evita mayores dilaciones o retrasos en la resolución del medio de control constitucional, habida cuenta que la reconducción de la litis constitucional, efectivamente

³ Foja 1467 del tomo II del juicio de amparo 441/2016 del índice del Juzgado Quinto de Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de México.

⁴ Tesis P./J. 3/95, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Núm. 86-2, febrero de 1995, página 10, Registro digital 205393.

planteada, permitirá atender en su cabalidad la pretensión de la parte quejosa.

40. Lo anterior implica que esta Segunda Sala deba examinar los conceptos de violación referentes a que **el procedimiento de consulta realizado no cumplió los parámetros constitucionales y convencionales junto con los agravios hechos valer.**

IV. SINTESIS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

41. Sentado lo anterior, se estima pertinente realizar una síntesis de los pronunciamientos y consideraciones de la sentencia, en lo conducente.
42. En el **considerando tercero**, el juzgador determinó la **inexistencia** de los actos imputados al **Comisionado Estatal de Seguridad Ciudadana del Estado de México**, hechos consistir en implementar labores de seguridad dentro de la comunidad indígena sin consentimiento de ésta, así como hostigar, intimidar y propiciar tratos crueles e inhumanos y degradantes sobre la población indígena a la que pertenecen las personas quejasas. Además, la omisión de actividades reforzadas para la protección de los derechos indígenas, en virtud de la negativa de esa autoridad sin que la quejosa probara lo contrario. Por lo tanto, se **sobreseyó** en el juicio al respecto.
43. Los actos considerados como **existentes** se precisaron en el punto **cuarto** del fallo.
44. En el apartado **quinto**, como cuestión previa se justificó el interés legítimo de las personas quejasas en su calidad de indígenas y en representación del pueblo indígena, en los siguientes términos:

“ (...) se advierte que los quejosos Armando García Salazar, Nicolás Ramírez Domínguez, Antonio Miguel Reyes Valdez, María Isabel Hernández García, Dominga Villada Nicolás, Jaime Vargas González y Lucas Hernández Josefa **fueron nombrados integrantes de un ente**

denominado Consejo Supremo Indígena de la comunidad que representan; por lo tanto, las actas referidas deben concatenarse con los demás indicios que se desprenden de las demás documentales exhibidas por los quejosos, como es el nombramiento de Armando García Salazar como Primer Delegado Municipal en San Francisco Xochicuautila y el nombramiento de Nicolás Ramírez Domínguez, como Tercer Delegado Municipal en San Francisco Xochicuautila; así como las copias de las credenciales de elector de los promoventes de las que se desprende indiciariamente que los quejosos tienen su residencia en la localidad de San Francisco Xochicuautila, Lerma, aunado a que también se cuenta con la auto adscripción al pueblo indígena Otomí o Ñhathö, que tiene su ubicación en el referido poblado.

(...) para tener por demostrada la pertenencia de la parte quejosa a la comunidad Otomí de Municipio de Lerma, Estado de México,

(...) CONCLUSIONES:

1. En el municipio de Lerma donde se encuentra enclavada la comunidad de Xochicuautila sí existen asentamientos indígenas de rama Otomí.
2. En la comunidad de Xochicuautila los pobladores que se manejan mediante uso y costumbres a la manera indígena ancestral, así mismo los mencionados pobladores se reconocen como miembros de la comunidad indígena Otomí
3. El paso de la autopista Toluca-Naucalpan conocido como el proyecto de carretera CG-258 contenido en el programa de inversiones de infraestructura de transporte y comunicaciones 2013-2018 atraviesa por sitios considerados sagrados por los pobladores de la comunidad de Xochicuautila...”

45. Posteriormente se dijo señalar antecedes.

46. Los considerandos **sexto, séptimo y octavo**, contienen el análisis de las causales de improcedencia planteadas, sobre las cuales se resolvió:

- a) **Sobreseer** en el juicio respecto del acto consistente en la **solicitud de expropiación** contenida en el oficio **211D10000/908/2014** de veintiséis de septiembre de dos mil catorce, signada por el director general del Organismo Público Descentralizado denominado Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México. Ello, por actualizarse la hipótesis del artículo 63

fracción V, de la Ley de Amparo, al encontrarse consumado de un modo irreparable dicho acto.

b) Se desvirtuó la causal de improcedencia de falta de interés jurídico que fue planteada por el presidente de la República, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Ejecutivo del Estado de México, así como el Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México.

Por un lado, se trajo a cuenta la determinación de líneas previas donde se tuvo por justificado el interés legítimo de la peticionaria.

Destaca por otra parte, el juzgador resolvió que las personas quejasas cuentan además con interés jurídico porque se reúnen los tres elementos necesarios para ello, a saber, i) existencia del derecho subjetivo, ii) titularidad de ese derecho y iii) afectación de ese derecho subjetivo por el acto de autoridad.

Afirmó que el derecho subjetivo se actualizó por la titularidad ya que **a la comunidad quejosa se le ha reconocido en sus usos y costumbres dentro de los territorios que forman parte de aquellos que fueron expropiados**, conforme al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; **y, la afectación del derecho subjetivo por virtud del acto de autoridad, por lo siguiente:** “(...) se encontró probado con el decreto expropiatorio, pues del mismo se advierte una afectación a la superficie perteneciente al ejido quejoso por la cantidad de 37-93-86 (treinta y siete hectáreas, noventa y tres áreas, ochenta y seis centiáreas) de terrenos de uso colectivo, sin que de los actos se aprecie que con las consultas realizadas se les hayan respetado sus territorios en el estado que anteriormente guardaban para continuar haciendo sus rituales conforme a sus festividades”.

Precisión hecha de que los peticionarios se ostentaron como indígenas pertenecientes a la comunidad otomí con domicilio en la localidad San Francisco Xochicuautila.

- c) No actualización de la improcedencia de falta de definitividad, prevista en la fracción XX, del Artículo 61 de la Ley de Amparo, dado que la Ley Agraria establece mayores requisitos para conceder la suspensión. Además, porque la comunidad otomí hizo valer una violación directa a la Constitución consistente en el derecho de audiencia en el procedimiento de expropiación.
- d) Desestimó el motivo de la fracción XIV del citado numeral, en relación con el artículo 17, así como el contenido en la fracción XVI, relacionado con el numeral 77, todos de la Ley de Amparo. Lo primeramente indicado porque el acto reclamado tiene efectos perniciosos que perduran en detrimento de los intereses legítimos de las personas quejasas mientras persistan sus consecuencias; y sobre lo segundo, que sí puede restituirse a la parte agraviada en la forma y términos que la legislación permita.

Destacó que la parte peticionaria **“instó su acción constitucional con la finalidad de ser escuchada respecto de la afectación que se pudiera dar con motivo de la construcción de la carretera Autopista Toluca Naucalpan, ello con independencia de la decisión tomada de la expropiación del conjunto de los territorios, pues se estima que de los conceptos de violación que más adelante se reseñan su propósito va encaminado a que exista una comunicación entre las autoridades encargadas de vigilar la carretera y que se respeten sus usos, costumbres, culto y territorio”**.

- e) Calificó de infundado el argumento de improcedencia del juicio por cambio de situación jurídica a que se contrae la fracción XVII del numeral 61, de la Ley de Amparo⁵.

⁵ **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: (...).

Al respecto, previa transcripción de ese apartado legal, sin referirse en concreto al cambio de situación jurídica, determinó la inexistencia de actos consumados de modo irreparable entendiendo que tal circunstancia no sucede en **tratándose de la expropiación de tierras**, ya que **sus efectos pueden ser restituidos al tomarse en consideración los usos y costumbres indígenas por parte de las autoridades responsables**.

- f) Declaró inatendible la causa de improcedencia aducida por el Ejecutivo del Estado, a que se contrae la fracción XXIII del artículo 61, en relación con el numeral 5 fracción II, ambos de la Ley de Amparo debido a la falta de argumentos al respecto.
- g) Finalmente, desestimó la de la fracción XXIII del arábigo 61, en relación con los numerales 63 fracción V, de la propia ley de Amparo y 107 fracción II, párrafo primero constitucional, propuesta por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, al encontrarla íntimamente vinculada con el estudio de fondo.

- 47. Por otra parte, en el considerando **noveno** de la sentencia recurrida, el juez de Distrito calificó de infundados los conceptos de violación relativos al reclamado decreto de expropiación.
- 48. Igual calificativo obedeció a la impugnación de los artículos 1, 2, 2 bis y 3 de la Ley de Expropiación.
- 49. Al respecto se dijo que conforme al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el estado tiene la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio

XVII. Contra actos emanados de un procedimiento judicial o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud del cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica. (...).

nacional y puede transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada (derecho a su vez delimitado por los preceptos 14 y 16 de la propia Constitución Federal) garantiza los principios ahí establecidos, el orden público, el interés social y colectivo así como la utilidad pública que en su caso justifica la expropiación.

50. Considera el juez que los numerales impugnados se ajustan a las exigencias de los preceptos 1, 2, 16 y 133, constitucionales, es tanto que no violan los principios de legalidad e igualdad, ya que buscan beneficiar en mayor medida a la sociedad en general.
51. Que por su sola expedición no afectan algún derecho, en cada caso de expropiación debe comprobarse la existencia de la causa de utilidad pública, asimismo, prevén un procedimiento en que se otorga a los afectados la oportunidad de ser escuchados y ofrecer pruebas previo a la emisión del decreto expropiatorio.
52. Concluyendo que no violan derechos de los pueblos indígenas, tampoco el reconocimiento a su autodeterminación y consulta.
53. En el punto **décimo**, el juzgador tuvo como infundados los motivos de disenso sobre **omisión legislativa y adecuación** de un marco normativo reglamentario del artículo 2 de la Constitución Federal, lo que sostuvo en que no existe mandato constitucional obligatorio expreso en ese aspecto específico, es decir, sobre el derecho a la consulta con motivo de la expropiación de tierras, que se reclamó desde la perspectiva de inexistencia de regulación.
54. Declaró infundados los motivos de inconformidad relativos con base en la tesis aislada 1a. XVIII/2018 de rubro **TIPOS DE OMISIONES COMO ACTOS DE AUTORIDAD PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO**.
55. Adicionalmente señaló que sí existe legislación secundaria y una autoridad que vela por los derechos mínimos de los pueblos indígenas, a saber, la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los

Pueblos Indígenas, organismo descentralizado con funciones de orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, ello según su numeral 2, y el artículo 2, constitucional; que dicha ley fue abrogada el **cuatro de diciembre de dos mil dieciocho**, ante la publicación de la **Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas**.

56. Preciso que la **Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas incluyó el carácter de instancia de consulta** para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la administración pública federal desarrollen en la materia, así como el carácter de órgano técnico del citado instituto en los procesos de consulta previa libre e informada de los pueblos indígenas y afroamericanos. Así como la función de diseñar y operar un sistema de consulta y participación indígena en el que se establezcan las bases y procedimientos metodológicos para promover los derechos y la participación de las autoridades representantes e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y demás planes y programas de desarrollo y para el reconocimiento e implementación de sus derechos, según sus numerales 2, 3, 4 y 5.
57. **Estimó violado el derecho de la comunidad indígena a proporcionar su consentimiento** respecto de las **medidas legislativas y administrativas que los afectan**, concretamente, del **expediente y decreto de expropiación, así como la construcción de la carretera** reclamados.
58. Al respecto, el juez dijo haber observado que **los integrantes de la**

comunidad indígena expresaron rechazo en varias asambleas comunitarias, que el proyecto carretero se inició desde el año dos mil seis y además tildaron de **falsa (ilegal) la consulta que se llevó a cabo por su cercanía con el decreto**, esto es, a menos de un mes de la fecha de emisión. Por otro lado, que los representantes de la comunidad dijeron no tener conocimiento de la realización de las asambleas comunitarias.

59. El juzgador concluyó que la **expropiación privó a los peticionarios de una parte de su territorio e impidió el libre acceso al bosque, mismo que es fundamental para la reproducción social y cultural de su comunidad, perdiendo su identidad al desproveerlos de su territorio sagrado.**
60. Referencia hecha del motivo de disenso de **indebida fundamentación y motivación del decreto expropiatorio** y de que **no se realizó una ponderación entre los beneficios de la autopista y el perjuicio que causaría a la comunidad indígena**, el juez de Distrito procedió a citar el derecho de audiencia contenido en el artículo 14 constitucional, el principio de legalidad, las exigencias de los actos privativos y de molestia, así como las formalidades del procedimiento, incluso la violación grave que constituye un defectuoso emplazamiento.
61. Señaló advertir que en el caso concreto se **vulneró** el derecho de **consulta previa del pueblo** indígena Otomí de San Francisco Xochicuautila, municipio de Lerma, Estado de México, contenido en el artículo 2, párrafos primero y tercero, apartado A, fracciones III y VIII, así como apartado B, fracción IX, de la Constitución Federal, artículo 6, punto 1, inciso a) y punto 2, artículo 7 puntos 1 y 3, numeral 15 punto 2, artículo 17 puntos 2 y 3, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
62. Previa transcripción de tales dispositivos sostuvo que lo ahí establecido

constituye una prerrogativa fundamental cuya finalidad es otorgar a los pueblos indígenas la participación política, derecho a preservar y fortalecer sus culturas, lenguas instituciones, así como a **mantener sus territorios**, el derecho a la salud, educación y desarrollo, su derecho a la libre determinación como medios para reparar las injusticias a que se les ha sometido a lo largo de la historia.

63. En el punto **décimo primero**, calificó de **fundados**, en lo sustancial, los argumentos de violación del **derecho a la libre determinación de la comunidad indígena a decidir sobre los usos y conservación del territorio, los recursos naturales que lo conforman para desarrollar y fortalecer su cultura, identidad e instituciones políticas y sociales, llevar a cabo sus peregrinaciones, usos y costumbres, todo ello por falta de consulta previa.**
64. Sostuvo lo anterior en que se violentó a las personas quejasas el derecho de audiencia previa previsto en el artículo 14 constitucional por actos de autoridad de carácter privativo de forma definitiva, el derecho de consulta previa contenido en el **precepto 2, párrafos primero y tercero, apartado A fracciones III y VIII, el apartado B fracción IV de la propia Carta Fundamental**, así como el artículo 6, numerales 1 y 2; artículo 7 numerales 1 y 3; precepto 15 numeral 2 y artículo 17 numerales 2 y 3 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
65. Consideró que el Estado debe asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos indígenas interesados, acciones coordinadas y sistemáticas con miras a proteger sus derechos, tener como base el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas y su autonomía como condición necesaria para la realización de diversos derechos como el de las tierras, territorios y recursos naturales, el desarrollo propio, participación y representación política, patrimonio,

identidad cultural y consulta libre previa e informada en la toma de decisiones del Estado que afecten sus derechos, para alcanzar acuerdos u obtener el consentimiento, consulta que constituye un mecanismo especializado de participación de los pueblos indígenas como entes colectivos titulares de derechos. Al respecto invocó la resolución de la Segunda Sala en el amparo en revisión 499/2015 y la tesis 2a. XXVII/2016 (10a.), de rubro **PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA**⁶.

66. Lo anterior sirvió de soporte en la sentencia para sostener que **la protección del derecho a la consulta indígena depende del análisis del impacto significativo que se realice respecto de los efectos de los actos concretos.**
67. Particularmente el juez de Distrito estimó que: **“dentro del decreto de expropiación impugnado se afectaron bienes que se encuentran inmersos en el territorio ancestral de las personas quejasas”**; y conforme a su apreciación de los autos, lo siguiente:

⁶ De texto: El derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental reconocida en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, cuya protección puede exigir cualquier integrante de la comunidad o pueblo indígena, con independencia de que se trate o no de un representante legítimo nombrado por éstos. En ese sentido, constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales -ancestrales- que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen. No obstante, lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno. Así, se ha identificado -de forma enunciativa mas no limitativa- una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas como: 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional; 2) el desalojo de sus tierras; 3) el posible reasentamiento; 4) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; 6) la desorganización social y comunitaria; y 7) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros. Por tanto, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 31, Junio de 2016, Tomo II, página 1213. Registro digital: 2011957.

“ (...) en fechas cinco, ocho, nueve, diez y doce de junio se llevaron a cabo diversas asambleas con los representantes de la Comunidad San Francisco Xochicuatla y su Barrio la Concepción, con objeto de realizar las consultas que conforme a derecho se requerían por tratarse de una comunidad indígena; sin embargo, debe decirse que de manera primigenia, la parte quejosa instó el juicio constitucional con la finalidad de que se realizaran tales consultas a fin de que defendieran su derecho a ser escuchados respecto de las veredas que atraviesan sus territorios y son utilizados para realizar sus rituales y festividades conforme a su culto. Empero tales consultas ya fueron realizadas, tan es así que con motivo de ellas se determinó la aprobación de la construcción y operación de la Autopista Toluca-Naucalpan y autorizaron a la Secretaría de Comunicaciones del Estado de México, a través del SAASCAEM, a continuar con el proyecto de expropiación correspondiente; lo que culminó con el Decreto de expropiación de nueve de julio de dos mil quince, respecto de los terrenos de la comunidad “SAN FRANCISCO XOCHICUAUTLA Y SU BARRIO LA CONCEPCIÓN, Municipio de Lerma, Estado de México, **dentro de los cuales se encuentran inmersos aquellos donde la comunidad indígena realiza sus actividades como etnia otomí.- Sin embargo, la comunidad peticionaria del amparo aduce que se encuentra asentada la referida comunidad Otomí (reconocida mediante los eventos censales que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, como lo informó la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la cual según su dicho, resultaría afectada en su entorno ecológico, uso preferencial de los recursos naturales, costumbres, así como en los vestigios históricos que forman parte de su patrimonio cultural; siendo que principalmente no se le ha dado la participación e intervención legal que al respecto les corresponde para defender sus intereses ni la responsable cuenta con la autorización de impacto ambiental necesaria, todo lo cual, a decir de los amparistas, afecta el desarrollo, continuidad, tradiciones, usos y costumbres de la comunidad indígena quejosa.-** Tocante a lo anterior, es menester traer a cuenta que del documento constante en autos, emitido por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, correspondiente al ejemplar de la monografía denominada Otomíes Pueblos Indígenas del México Contemporáneo, se advierte que en tal publicación se describe la historia del referido grupo indígena dentro del Estado de México, organización social, aspectos religiosos, danzas, ritos y ceremonias, entre otras características; dentro de las que destacan sus peregrinaciones hacia los cerros de la región donde habitan, como parte de su tradición teológica (...) dichos documentos tienen eficacia demostrativa plena para arribar a la conclusión del establecimiento de la comunidad otomí de San Francisco Xochicuatla y la Concepción, en el municipio de Lerma Estado de México. De donde se advierte, conforme

a las consideraciones que preceden, impactan en los extremos consistentes en 1) pérdida de territorios y tierra tradicional; 2) desalojo de tierras; y, 3) afectación a sus recursos naturales; pues es un hecho notorio que la construcción de la carretera Toluca Naucalpan, afecta y altera la flora y fauna del lugar y en general en los recursos naturales, así como la contaminación de los ríos que pasan por suelo y subsuelo de la comunidad, generados como consecuencia de los propios trabajos de dicha urbanización. (...) En ese contexto, se debe partir de la premisa de que son ciertos los actos que afectan a la quejosa la consabida protección especial de sus intereses con la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan, pues evidencia cabal de ello es que supuestamente los días diez, once, doce y quince de junio de dos mil quince, se llevó a cabo un proceso de consulta indígena previa, libre e informada, por la entonces **Secretaría de Comunicaciones del Estado de México, a través del Sistema de Autopistas Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México**, con la participación de diversas autoridades y sedicentes miembros de la comunidad indígena (...) con la presencia del licenciado Migue Ángel Larregui Hernández, notario público número ciento setenta y dos del Estado de México, en torno a la construcción del Proyecto carretero Autopista Toluca-Naucalpan, que concluyó con el acta respectiva. Así es, en los mencionados trabajos de consulta se asentó la sedicente presencia de participantes pertenecientes a la comunidad de San Francisco Xochicuautla y su Barrio La Concepción, lo cual, debe estimarse indicativo de que la comunidad Otomí asentada en el territorio del municipio en cuestión, sí es susceptible de ser afectada en los derechos e intereses fundamentales constitucionalmente tutelados a su favor, con motivo de la emisión y eventual ejecución del proyecto carretero materia de la controversia.- Así las cosas, se estima que debe concederse la protección constitucional solicitada porque en dicha consulta no se advierte la intervención o participación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, ahora Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas; además de que no consta si existieron o no manifestaciones o solicitudes por parte de los supuestos participantes, miembros de la comunidad indígena, de acuerdo a la lista de asistencia; así que se estima que dichos documentos no pueden ser tomados en consideración pues no existe constancia de que sus propuestas, en caso de haber existido, hayan sido tomadas en cuenta o en su caso canalizadas a las instancias correspondientes, máxime que tales intervenciones no se ocupan de darles participación en lo relativo a temas como la conservación de los recursos naturales de su interés.- Además, no debe soslayarse que, en términos de los artículos 2 y 27 fracción VII, segundo párrafo de la Constitución Federal, en relación con los artículos 13.2, 15 y 16 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, publicado en el Diario Oficial de

la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno, el concepto tierras, incluye también el concepto territorios, lo cual abarca la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera, así como los espacios continuos o discontinuos, ocupados, poseídos y utilizados por los pueblos y las comunidades indígenas, en cuyos ámbitos especial, material, social y cultural se desenvuelven y expresan su forma específica de relacionarse. – Lo anterior teniendo en cuenta que sin prejuzgar sobre la final procedencia y pertinencia de los intereses de la comunidad quejosa, lo que es un hecho es que tal comunidad otomí vecindada en San Francisco Xochicuautila y su Barrio La Concepción, aduce que con la construcción de la autopista de mérito, resultaría afectada además en su entorno ecológico, uso preferencial de los recursos naturales, usos y costumbres que forman parte de su patrimonio cultural.- Así, los pueblos indígenas tienen derecho a ser consultados antes de que el Estado pretenda realizar acciones que en un momento dado pudieran impactar en el entorno o hábitat de las comunidades.-Ciertamente, considerando que el derecho a la consulta es una prerrogativa fundamental de los pueblos y comunidades indígenas que a su vez constituye un mecanismo de garantía para el ejercicio de otros derechos⁷ se advierte que la omisión de las autoridades de llevar debidamente a cabo los procesos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, en aquellos casos en que exista la posibilidad de que las decisiones tomadas los afecten, constituye incluso una violación directa al ejercicio de otros derechos⁸ (...)Ahora bien, una vez expuestos los estándares mínimos, debe hacerse mención que el Máximo Tribunal del País, estableció las autoridades facultadas para llevar a cabo la consulta a las comunidades indígenas, a saber: La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, ahora Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas, debe considerarse como la autoridad competente en materia de consulta a las comunidades indígenas, en virtud de que los artículos 1, 2, 3, 4 fracción XXIII, 5, 18 y 19, previamente transcritos, de la Ley que rige dicho instituto, le otorgan amplias facultades en materia de garantía, promoción y protección de derechos indígenas. (...) no se

⁷ Caso Saramaka vs. Surinam. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párrafo 129 a 137, informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/21/47 del 6 de julio de 2012. Párrafo 49.

⁸ El mismo consejo de Administración de la OIT afirmó que “el espíritu de consulta y participación constituye la piedra angular del Convenio 169 en la que se fundamentan todas las disposiciones del mismo” en el informe del Comité tripartito establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por el Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), párrafo 31.

desconoce que durante el procedimiento administrativo que desembocó en la ejecución del proyecto carretero combatido se hizo el intento de llevar a cabo trabajos de consulta; sin embargo, dicha consulta no cumple con los siguientes estándares 1) ser culturalmente adecuada, en razón de que no se advierte que haya sido realizada considerando las costumbres y tradiciones de la comunidad indígena en la toma de sus decisiones; 2) informada, en virtud de que no se aprecia prueba que denote que le brindaron datos acerca de los posibles riesgos del proyecto en la comunidad; no se realizaron estudios en cooperación con la misma>; no hay constancia de haberles proporcionado información, ni si se evitó el uso de tecnicismos científicos; 3) no se llevó a cabo por los órganos facultados para tal fin; y ni siquiera está claro que se hubiese entendido con verdaderos integrantes y/o representantes del pueblo indígena de referencia, radicado en la localidad de mérito. Ante la imposibilidad de considerar que a través de esta única consulta se haya dado cumplimiento al derecho de la comunidad indígena a ser consultadas, se determina que las autoridades responsables violaron el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados en términos del artículo 2 constitucional, así como de los estándares internacionales anteriormente expuestos.- En virtud de lo anteriormente expuesto, y en atención a la información que obra en autos, se concluye que las autoridades responsables no respetaron el derecho de consulta del pueblo indígena quejoso al llevar a cabo el procedimiento administrativo que concluyó con la ejecución del proyecto de construcción de la autopista Toluca-Naucalpan. En consecuencia, de manera alguna se respetó el derecho fundamental de audiencia de la comunidad indígena impetrante, ya que ante los hechos antes apuntados, debe concluirse que no tuvo oportunidad de manifestarse ante la autoridad legalmente competente para ello, como lo es la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos indígenas, ahora Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas, quien tiene amplias facultades para consultar a los pueblos y comunidades indígenas respecto de aquellos proyectos que puedan impactar significativamente en sus condiciones de vida y su entorno.- Sirve de apoyo a la referida conclusión la tesis aislada emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro 2011955, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente: **PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUENBLOS INDÍGENAS ES LA AUTORIDAD COMPETENTE EN LA MATERIA**⁹. Circunstancia que se corrobora con la afirmación

⁹ Texto: La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es la autoridad competente en materia de consulta a las comunidades indígenas, en virtud de que las fracciones I, III, IV y IX a XI del artículo 2o. y la fracción VI del artículo 3o., ambos de la Ley

realizada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, quien al rendir su informe justificado, negó la existencia de los actos que se le reclaman, empero remitió una petición de los hoy quejosos en que solicitaron su intervención para la protección de sus derechos, así como participar mediante consulta en el proceso de expropiación de sus tierras; no obstante, la autoridad responsable respondió en el oficio DEM/1147/2015, de veintisiete de julio de dos mil quince, que necesitaba información específica para atender su solicitud, puntualizando que la mencionada comisión tiene por objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas. – Concluyendo que en el presente caso, al no existir petición de consulta a esa comisión por parte de la autoridad responsable de otorgar títulos de concesión sobre el proyecto carretero, que en la especie resulta ser la entonces Secretaría de Comunicaciones del Estado de México, ahora Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Estado de México, así como el Sistema de Autopistas, aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Gobierno del Estado de México, queda de manifiesto que la consulta realizada en el procedimiento seguido para la aprobación del proyecto carretero reclamado, es ilegal porque no fue realizada ante o por conducto de la autoridad legalmente facultada para ello, y menos se ajustó a los lineamientos que debe marcar e instrumentalizar esa autoridad en materia de derechos indígenas, en adición a que no está claro que se hubiese oído a verdaderos miembros del grupo indígena y/o a sus representantes indígenas. Luego, a fin de reparar esa violación, con fundamento en el artículo 77, fracción I, procede conceder el amparo y la protección de la Justicia de la Unión, a la comunidad quejosa, para los efectos que se precisaran en un considerando posterior. Por otra parte, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos porque cualquiera que sea su resultado, en nada variaría el sentido de esta resolución; máxime que los mismos, por su naturaleza y ante la necesidad de que se haga efectivo su derecho a la consulta como circunstancia

de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, le otorgan diversas facultades en materia de garantía, promoción y protección de derechos indígenas. En ese sentido, puede advertirse que dicha Comisión tiene amplias facultades para consultar a los pueblos y comunidades indígenas respecto de aquellos proyectos que puedan impactar significativamente en sus condiciones de vida y su entorno; por tanto, es la autoridad competente para llevar a cabo la consulta a las comunidades involucradas respecto de aquellos proyectos implementados por la administración pública federal y las entidades federativas que puedan causarles un impacto significativo. Lo anterior, sin perjuicio de la existencia de leyes especiales que facultan a otras instituciones para llevar a cabo los procedimientos de consulta respectivos, en cuyo caso, deberán actuar coordinadamente con la Comisión aludida. Tesis 2a. XXVIII/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 31, Junio de 2016, Tomo II, página 1211.

indispensable en la concreción del proyecto carretero de que se trata, podrán hacerlos valer en el momento de llevarse a cabo la consulta. Tiene aplicación a lo anterior la jurisprudencia sostenida por la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que aparece publicada con el número 107, en la página 85, del Tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación correspondiente a los años 1917-2000, que al efecto señala: CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS. Si al examinar los conceptos de violación invocados en la demanda de amparo resulta fundado uno de éstos y el mismo es suficiente para otorgar al peticionario de garantías la protección y el amparo de la Justicia Federal, resulta innecesario el estudio de los demás motivos de queja. - DÉCIMO SEGUNDO. Efectos de la concesión del amparo. De conformidad con el numeral 74, fracción V, de la Ley de Amparo, la protección Federal es para el efecto de que la (2) la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; el (4) Gobernador Constitucional del Estado de México; (5) la Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México, ahora Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra; (8) la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, ahora Secretaría del Medio Ambiente; (9) la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a través de su Delegación en el Estado de México; (6) el Organismo Público Descentralizado denominado Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México; (3) la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, ahora Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas; y. el (7) Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México, en el ámbito de sus facultades, realicen lo siguiente: Dejen insubsistente el proceso de consulta realizado los días diez, once, doce y quince de junio de dos mil quince, por la Secretaría de Comunicaciones del Estado de México, ahora Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Estado de México a través del Sistema de Autopistas Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México, para informar el proyecto para construir, operar, explotar, conservar y mantener por treinta años, la autopista 'Toluca- Naucalpan', en el Estado de México; Dentro del plazo de treinta días hábiles acrediten a este Juzgado de Distrito que contactó a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, ahora Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas a efecto de que en términos del artículo 5 de la Ley Nacional de los Pueblos Indígenas, instaure el procedimiento o mecanismo de consulta a la comunidad indígena de 'San Francisco Xochicuatla y su Barrio La Concepción', municipio de Lerma, Estado de México; respetando los estándares nacionales e internacionales sobre el tema. Dentro del propio plazo deberán acreditar la instauración del procedimiento de consulta correspondiente, por parte de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, ahora Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas, demostrando el llamamiento a la comunidad indígena de que se trata; en la inteligencia de que dicha notificación deberá llevarse a

cabo en los términos que disponga el citado Instituto en el procedimiento, debiendo considerarse que por lo menos debe notificarle al Consejo Supremo Indígena elegido en la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautila: Armando García Salazar – autoridad tradicional como primer delegado de la comunidad indígena-; Nicolás Ramírez Domínguez – autoridad tradicional como tercer delegado de la comunidad indígena-; Antonio Miguel Reyes Valdez –miembro del Consejo Suprema Indígena-; María Isabel Hernández García – miembro del Consejo Suprema Indígena-; Dominga Villada Nicolás –miembro del Consejo Suprema Indígena-; Jaime Vargas González –miembro del Consejo Supremo Indígena-; y Lucas Hernández Josefa –miembro del Consejo Supremo Indígena, sin demérito de que conforme a sus atributos la multicitada comisión publicite la instauración del procedimiento de consulta mediante los instrumentos que estime pertinentes. Lo anterior, sin perjuicio de que continúen los trabajos para la edificación de la referida vía de comunicación, o bien, su funcionamiento total. Para ello, deberá solicitar el apoyo del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, como órgano técnico en los procesos de consulta libre, previa e informada a los pueblos y comunidades indígenas. - En el entendido de que las autoridades responsables habrán cumplido el fallo protector una vez que otorguen la referida garantía de audiencia en los términos precisados. Sin que los acuerdos, juicios, reivindicaciones, controversias o acontecimientos posteriores que se susciten con motivo del otorgamiento de la garantía de audiencia, sean materia de la protección constitucional.- Concesión que se hace extensiva a los actos de ejecución respecto de las autoridades que en caso de ser necesaria para la instauración del proceso de consulta, diversa autoridad le solicite su intervención a fin de llevar a cabo debidamente el proceso, conforme a los lineamientos establecidos también en el Protocolo de Consulta de los Pueblos Indígenas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de junio de dos mil diecinueve (<http://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/convocatorias/inpi-protocoloconsulta-reforma-constitucional-derechos-pueblos-indigenas.pdf>), para lo cual se podrán emplear los medios necesarios para emplazar a la comunidad quejosa y que este en aptitud de defender sus intereses, dado que hasta que quede emplazada debidamente se tendrá por cumplida la ejecutoria de amparo.”

V. AGRAVIOS.

V.1. Agravios de la parte quejosa. En sus agravios, el representante de la parte quejosa y recurrente expone lo que enseguida se sintetiza.

68. Indebida aplicación de la causa de improcedencia de acto consumado de modo irreparable prevista en el artículo 61, fracción XVI de la Ley de Amparo, respecto de la **solicitud de expropiación** contenida en el oficio **211D10000/908/2014** de veintiséis de septiembre de dos mil catorce, signada por el director general del Organismo Público Descentralizado Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México.
69. Ello, desde la perspectiva que es de **tracto sucesivo** porque desencadenó otros actos administrativos que llevaron a la expropiación, los cuales son susceptibles de restitución del derecho violentado, consistente en la consulta previa.
70. Solicita la **suplencia de la queja** en términos del artículo 79, fracción IV, inciso a) de la ley de la materia y que se resuelva el diverso juicio de **amparo 1117/2015**, por estar relacionado, aunque de modo diferenciado por el derecho a la cultura y el centro ceremonial de la comunidad.
71. En el **agravio segundo**, arguye inadecuada fijación de la litis por parte del juez de Distrito, porque omitió tener como reclamada la **omisión e irregularidad de la consulta a la comunidad indígena como acto destacado y el procedimiento administrativo de expropiación como subsidiario, o sea, la consulta sobre la expropiación, ya que la consulta no es parte esencial del proceso expropiatorio, pues debe llevarse a cabo con independencia de que exista expropiación**, que el juez no protegió el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas pues debió considerar el proceso de expropiación como subsidiario al de consulta y no a la inversa.
72. Solicita que sea **derogado (sic) el proceso de expropiación y la consulta, que se declare inconstitucional (sic) la autopista Toluca-Naucalpan, se determine la reparación integral de los daños**

ocasionados durante doce años, de forma material y espiritual, pública y privada.

73. En su **tercer agravio**, aduce que el **juzgador omitió pronunciarse sobre la violación a diversos derechos, particularmente porque el de audiencia es totalmente diferente al de consulta** y en la ampliación demandaron violación a los siguientes:

- Consulta previa, libre, informada, de buena fe, culturalmente accesible, endógena, pacífica, democrática, equitativa, socialmente responsable y autogestionada.
- Consentimiento previo, libre, informado y de buena fe.
- No discriminación.
- Tierra y territorio
- Integridad cultural
- Legalidad
- Seguridad jurídica
- Audiencia
- Derechos de los niños y niñas de su comunidad a continuar con su cultura.
- Vivienda digna, decorosa y adecuada.

74. Sin embargo, estima que la sentencia se limitó al reconocimiento de la autonomía indígena, la no discriminación, audiencia y legalidad, así como su participación en las acciones de desarrollo regional.

75. En el **agravio cuarto** reclama que el **juez omitió** atender a la totalidad de las constancias, especialmente, el hecho que motivó la imposibilidad de que los hombres de la comunidad participaran en la consulta, ya que se llevó a cabo en días hábiles y los hombres en su mayoría se dedican al campo o son obreros en fábricas e industrias, incluyendo la construcción, ello en la Ciudad de México y en Toluca; con una jornada laboral de lunes a viernes o algunos incluso el día sábado; y por su parte las mujeres, en su mayoría se ocupan a labores del hogar y cuidado de los niños, lo cual dice, se desprende del estudio realizado por la investigadora Guadalupe Barrientos.

76. Por lo anterior, dice, la comunidad peticionaria no estuvo informada ni participó, no tomó una decisión respecto al proyecto de la autopista, especialmente, porque las reuniones realizadas fueron entre personas que no proporcionaron información en asambleas comunitarias, entendiendo por éstas las que además de realizarse en su territorio, con sus autoridades, se llevan a cabo en presencia de toda la población, y en su opinión, las reuniones celebradas en la biblioteca del Poder Legislativo en Toluca, no son asambleas como culturalmente las conocen los peticionarios. De ahí que estima **el juez no puede conferir cualidad de comunidad a las personas participantes.**
77. El agravio **sexto** se dirige a combatir la negativa de amparo respecto de los artículos 1, 2, 2 bis, y 3, de la Ley de Expropiación publicada el veinticinco de noviembre de mil novecientos treinta y seis, por estimar que contraviene diversos derechos fundamentales contenidos en los preceptos 1, 2, 16 y 133 constitucionales, por falta de adecuación de la Ley de Expropiación a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas dado que no contempla el **derecho originario de los pueblos indígenas sobre su territorio.**
78. Aduce que el juzgador **omitió resolver sobre la utilización de conceptos jurídicos indeterminados y la contradicción normativa (sic) entre “utilidad pública” y “seguridad nacional”** mediante la utilización de alguna de las herramientas jurídicas como el test de proporcionalidad y la ponderación.
79. Alega que el estado tiene posibilidad de expropiar pero también la obligación de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, conforme a los preceptos 1, 2 y 27 constitucionales; que este último no debe leerse de manera aislada, además de que la sentencia omitió atender en su frase: “La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”, así como que el **Estado tiene la propiedad originaria empero**

también la obligación de proteger la integridad de las tierras de los grupos indígenas, de modo que puede dar al territorio determinados usos, pero con limitantes.

80. En esa línea argumentativa, manifiesta el recurrente: i) la expropiación es aplicable para todo tipo de propiedad; ii) en México existen tres tipos de propiedad, pública privada y social; iii) Para la expropiación de la propiedad social, es decir territorios que tienen estatus colectivo de tenencia de la tierra, existe un procedimiento especial en la Ley Agraria y su Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural que dispone particularidades de la toma de cesión mediante asamblea comunitaria, de formalidades especiales y requerimientos que no se contienen en la Ley de Expropiación; iv) la expropiación en el caso concreto se realizó sobre territorios de tenencia colectiva de la tierra que le pertenecen a la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautla y el precepto 27 constitucional mandata proteger la integridad de sus tierras.
81. La Ley de Expropiación aplica a la propiedad privada, sin prever un procedimiento para el caso de la propiedad social, por lo cual, **no existe un procedimiento o ley de protección integral de las tierras indígenas**, en su opinión, el juez debe colmar esa laguna **allegándose instrumentos como el parámetro de control de regularidad constitucional**.
82. Además, refiere que por analogía se **debió utilizar el procedimiento especial de expropiación de tierras ejidales y comunales de la Ley Agraria**, ya que tanto sujetos agrarios como pueblos y comunidades indígenas, poseen características similares, entre otras, la tenencia de la tierra de tipo comunal, aunque — dice— se debe aplicar con

moderación, cuando se trata de territorio indígena, seleccionar los elementos más protectores en atención al principio pro-persona.

83. Arguye como diferencia que en las comunidades agrarias existe la posibilidad de que sus representantes tomen decisiones que afecten a todos, mientras que en las comunidades indígenas se utiliza la democracia directa para la toma de decisiones que afectan a todos.
84. En otra arista alega que **no se justificaba la causa de utilidad pública**, toda vez que la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan era innecesaria pues constituye una tercera ruta que lleva al mismo destino.
85. Que el juez de Distrito debió analizar las condiciones sociales, económicas y culturales para determinar si estaba justificada la causa de utilidad pública y lo que generaba mayor perjuicio al interés público, ello, mediante un examen de ponderación. En su opinión, se debió considerar que la propiedad de la comunidad como ente social también tiene un interés público y el Estado debe garantizar su protección.
86. Precisa el recurrente que debe existir en la Ley un procedimiento administrativo para la expropiación de propiedades sociales colectivas indígenas, análogo a la Ley Agraria, reforzado con el proceso de consulta en materia indígena y de su consentimiento o bien dentro de la Ley de Expropiación un capítulo para cuando ésta se realice en tierras o territorios en los que la población indígena tenga la posesión o propiedad.
87. En el **agravio séptimo**, se inconforma con la determinación de la sentencia sobre el acto reclamado de omisión y adecuación legislativa, porque no basta con crear instituciones como el INI, CDI, o ahora INPI si no existe reglamentación sobre los derechos de los pueblos indígenas que pretenden proteger, esto es, si no hay ley de protección de la integridad de las tierras indígenas, tampoco de consulta, ni de

consentimiento o de su autonomía, no existe materia sustantiva sobre la cual desempeñen sus funciones tales instituciones.

88. Alude la parte quejosa y recurrente a la obligación de adecuar las normas domésticas al derecho convencional, concretamente en materia indígena, en torno a la consulta con motivo de la expropiación de tierras, que al no hacerlo se violenta el bloque de derechos de la población indígena.
89. En el ordinal octavo, se refiere el análisis hecho en el considerando décimo primero de la sentencia sobre los actos reclamados consistentes en i) la tramitación del procedimiento administrativo de expropiación, ii) el decreto correspondiente, iii) la omisión de protección reforzada de los derechos de la comunidad indígena y iv) la omisión de consultar en todo momento a las autoridades tradicionales de la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautila y su barrio La Concepción.
90. En opinión del peticionario, **fue insuficiente la suplencia y la concesión del amparo porque se ignoró que la violación central demandada fue sobre su derecho de consulta, específicamente por los términos en que se realizó, mas no del diverso derecho de audiencia.** Que tales particularidades de la realización de la consulta no se observaron ni tomaron en cuenta por el juez de Distrito, esto es, el lugar, días, horas y forma de que se llevó a cabo ya referidos; tampoco atendió la recomendación 56/2016 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, constante en autos, de modo que debió advertirse que en el caso no se cumplieron las exigencias convencionalmente establecidas.
91. Destaca de la citada recomendación lo siguiente: “Esta Comisión Nacional considera que los actos que motivaron la emisión de la convocatoria de licitación pública, constituyen una violación a los derechos humanos de las comunidades

indígenas otomíes en mención, ya que el SAASCAEM, por ser la autoridad responsable de la obra, estaba obligada a investigar antes de emitir la convocatoria de licitación y su resolución, si había comunidades indígenas susceptibles de sufrir un daño derivado del trazo carretero Toluca- Naucalpan, toda vez que es la única manera para que en caso de que existan, se garanticen de manera efectiva los derechos a la consulta previa. (...) Conclusión: derecho a la propiedad colectiva. A pesar de lo hasta aquí expuesto, esta Comisión Nacional observa que las autoridades responsables en el presente caso, al llevar a cabo la licitación pública del proyecto carretero Toluca-Naucalpan, lo hicieron sin consultar a las comunidades indígenas que se verían afectadas con su construcción y posteriormente, al pretender regularizar la violación al derecho humano a una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, implementaron de manera extemporánea un proceso de “consulta indígena” antes de realizar la expropiación del territorio ancestral de Xochicuautla y la Concepción; no obstante, ésta no se ajustó a los estándares nacionales e internacionales desarrollados en el cuerpo de la presente recomendación. El estudio de impacto ambiental no se emitió de conformidad con los estándares internacionales, ni se informó a los miembros de la comunidad sobre la posibilidad de compartir los beneficios del proyecto carretero, lo cual está vulnerando al derecho de propiedad de las comunidades indígenas afectadas, por la acreditada violación al derecho a la consulta previa. (...) EN ESTE CONTEXTO, HA QUEDADO ACREDITADO PARA ESTE ORGANISMO NACIONAL LA VIOLACIÓN AL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE INFORMADA, CULTURALMENTE ADECUADA Y DE BUENA FE A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS”.

92. Sostiene que trastocado el derecho, todo el proceso se encuentra viciado, es anulable y debe derogarse (sic) porque ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las acciones de inconstitucionalidad 123/2020 y 212/2020, que es obligada la consulta previa, libre e informada, conforme al precepto 2 de la Constitución Federal y el Convenio 169 de la OIT, y que la falta de consulta en materia indígena origina vicios que no se pueden subsanar, así que se genera la invalidez.

93. Pide que la sentencia se revoque, se determine la derogación del decreto expropiatorio y se declare inconstitucional el proyecto de autopista, aunado a que se reparen todas las afectaciones materiales y espirituales de los peticionarios, para que sus bosques y cerros vuelvan al estado en el que se encontraban.
94. **En el agravio noveno** argumenta que los efectos de la sentencia violan el artículo 1 constitucional porque a su parecer la sentencia **no previene futuras** violaciones a los derechos humanos, sino, envía el mensaje de que aun cuando no se consulte a las comunidades indígenas se pueden continuar los actos violatorios de sus derechos, en virtud de que el juez **no investigó sobre las violaciones reclamadas, tampoco sanciona a las autoridades responsables** de la violación a los derechos de las comunidades indígenas, tampoco se reparan, puesto que no se declara inconstitucional el decreto expropiatorio ni la autopista, no se ordena su destrucción y la reforestación del bosque destruido.
95. Que el amparo no sirve para nada, pues **no existen consecuencias materiales ni simbólicas**, no queda claro cómo se cumplirá el requisito de ser previa la consulta. Lo que anula la buena fe y los demás elementos propios de la consulta.
96. Además, refiere que la **Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la falta de consulta previa lleva a la invalidez de las normas que no tuvieron tal origen**, por lo que lo resuelto implicaría una regresión y vulneración al principio pro-persona.
97. De ahí que pide se derogue el decreto expropiatorio, se invalide el proceso administrativo de expropiación, así como el proceso de consulta, se informe sobre el proyecto carretero a la comunidad indígena, se invalide la construcción de la autopista, se reparen de

forma integral los daños materiales e inmateriales y se ordene la destrucción de la autopista.

V.2. Agravios de las autoridades responsables.

98. El **presidente de la República** y el **secretario de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano**, se inconformaron con las consideraciones del juez sobre restituir a la parte quejosa en el derecho defendido.
99. Además, la última de dichas autoridades estima que la sentencia es **incongruente**, así como que **carece de fundamentación y motivación**, debido a que los efectos no corresponden a las facultades que le son propias, especialmente, carecer de atribuciones para participar o intervenir en la consulta ordenada, que la sentencia no señala con fundamento en qué disposición debe intervenir.
100. El **Gobernador del Estado de México** plantea la **inexistencia del acto que se le reclamó porque no le corresponde, así como la incongruencia de la sentencia**. En su opinión, el otorgamiento de concesiones para la construcción de carreteras es competencia de la Secretaría de Comunicaciones del Estado, conforme al artículo 32, fracciones IV, V, VI, VII, VIII, XI, XIV y XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
101. La **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales** impugna la determinación de existencia de los actos que se le atribuyeron a partir de **que otorgó autorización en materia ambiental para la construcción de un tramo de la carretera**.
102. La **Secretaría de Movilidad del Estado de México**, antes Secretaría de Comunicaciones de esa entidad federativa, así como el apoderado legal del **Sistema de Autopistas Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México** hacen valer falta de fundamentación

y motivación de la sentencia por cuanto desestimó la consulta indígena realizada a la Comunidad de San Francisco Xochicuautila.

103. Desde su perspectiva, dicha consulta sí cumple con los parámetros establecidos en los artículos 1 y 2 de la Constitución Federal, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

104. Señalan que el Juez hizo una **incorrecta valoración de las pruebas**, concretamente la documental relativa a la asamblea celebrada los días ocho, nueve, diez y once de junio, pues a su modo de ver, demuestra plenamente que se llevó a cabo la consulta indígena de manera previa e informada, máxime que de ello dio fe un Notario Público del Estado de México, además, estuvieron presentes representantes y miembros de la comunidad indígena, testigos de oídas y presencias; así como las autoridades encargadas de la materia a nivel federal y estatal, quienes se cercioraron de la información previa e informada y de las pretensiones de la construcción de la carretera; particularmente, los miembros de la comunidad estuvieron asistidos de un intérprete de la lengua otomí legalmente certificado.

105. El **Sistema de Autopistas Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México**, añade que las probanzas acreditan que las personas y autoridades de la comunidad indígena aceptaron plenamente que se llevara a cabo el proyecto carretero y que se insertaron las recomendaciones y propuestas que hicieron al respecto. Así que en su opinión fue erróneo lo sostenido por el juez de distrito, ya que en el proceso de consulta sí se respetó a la comunidad indígena el derecho de acceso a la información y a la participación en la toma de decisiones.

106. Sostiene que el juez se excedió en su interpretación, pues si bien los pueblos y comunidades indígenas pueden participar en la toma de decisiones, no son quienes deben decidir si se debe o no realizar un proyecto que beneficie a la Nación, máxime que finalmente se respetó el derecho de acceso a la justicia en el juicio.
107. Especialmente, manifiesta la autoridad que el Juez de Distrito no argumentó porqué considera que en el proceso de consulta no se cumplieron los parámetros de ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades, informada y de buena fe.
108. Insistió en que la consulta sí fue previa pues se realizó antes de la declaratoria de expropiación.
109. Que el juez de Distrito únicamente señaló que no se tenía la certeza de que se hubiera llevado a cabo con las autoridades de la comunidad indígena sin razonar cómo llegó a la conclusión de falta de certeza de que los asistentes fueran miembros de la comunidad indígena. Además, que la consulta fue de buena fe, porque no existió ningún vicio de la voluntad o coacción.
110. En otro punto refiere que el juez de distrito realizó una **incorrecta interpretación del artículo 2, apartado B, fracción IX de la Constitución Federal**, ya que dicha disposición únicamente prevé la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas para la **elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, y a su parecer, no existe obligación de consultar a esas comunidades en casos como el que nos ocupa.**
111. Que la tesis 2a. XXVIII/2016 (10a.) invocada por el juez de Distrito no es obligatoria, tampoco aplicable, pues la norma fundamental no exige que este tipo de consultas indígenas sea convocada, realizada y

supervisada por alguna autoridad en específico, como tampoco la norma secundaria lo dispone.

112. El propio **Sistema de Autopistas Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México** arguye que la sentencia le impone la obligación de ponerse en contacto con el ahora Instituto Nacional para los Pueblos y Comunidades Indígenas y realizar la consulta, sin embargo, no cuenta con facultades legales para llevar a cabo la consulta en el plazo ordenado de treinta días, toda vez que están sujetos a las cargas de trabajo del referido Instituto, lo que imposibilita a ese organismo cumplir el fallo.

113. El apoderado de **Autopistas de Vanguardia, Sociedad Anónima de Capital Variable**, alega que **no se le mandó llamar como tercero interesado**.

114. Arguye que se debe reponer el procedimiento porque la sentencia se dictó el quince de enero de dos mil veintiuno, empero tal carácter se le reconoció después, es decir, mediante auto de tres de marzo de dos mil veintiuno, ello en cumplimiento a lo resuelto en la queja 224/2020.

VII. CUESTIONES PRELIMINARES

115. El análisis de los agravios en revisión se debe realizar conforme a lo establecido en el artículo 93 de la Ley de Amparo, que no necesariamente en el orden ahí puntualizado, como enseguida se verá.¹⁰

¹⁰ **Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

I. Si quien recurre es el quejoso, examinará, en primer término, los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado en la resolución recurrida.

Si los agravios son fundados, examinará las causales de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia, o surgidas con posterioridad a la resolución impugnada;

116. Por un lado, a partir de lo establecido en las fracciones I y II del citado numeral, cuando el recurso de revisión se promueve tanto por la parte quejosa contra un sobreseimiento, como por las autoridades responsables contra determinaciones de procedencia, por razón de método, es dable analizar en primer lugar los agravios contra alguna omisión o negativa a decretar el sobreseimiento, previo a los agravios de la parte quejosa contra un sobreseimiento.
117. Lo afirmado se sostiene porque de prosperar las inconformidades contra las determinaciones de procedencia, que la fracción II, del numeral 93, de la Ley de la materia refiere como “contra la omisión o negativa a decretar el sobreseimiento,” que, de ser fundados, tendrían como consecuencia sobreseer y en caso de afectar a la totalidad del juicio, haría vano estudiar los agravios de la parte quejosa contra diverso sobreseimiento decretado por el juez de Distrito.
118. En tal contexto, es plausible que en primer lugar se analicen los agravios de la autoridad responsable o del tercero interesado dirigidos a impugnar aspectos de procedencia y en segundo lugar se estudien los motivos de disenso de la parte quejosa y recurrente que se dirigen a combatir un sobreseimiento decretado en la sentencia.

II. Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará, en primer término, los agravios en contra de la omisión o negativa a decretar el sobreseimiento; si son fundados se revocará la resolución recurrida;

III. Para los efectos de las fracciones I y II, podrá examinar de oficio y, en su caso, decretar la actualización de las causales de improcedencia desestimadas por el juzgador de origen, siempre que los motivos sean diversos a los considerados por el órgano de primera instancia;

IV. Si encontrare que por acción u omisión se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, siempre que tales violaciones hayan trascendido al resultado del fallo, revocará la resolución recurrida y mandará reponer el procedimiento;

V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda;

VI. Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará los agravios de fondo, si estima que son fundados, analizará los conceptos de violación no estudiados y concederá o negará el amparo; y

VII. Sólo tomará en consideración las pruebas que se hubiesen rendido ante la autoridad responsable o el órgano jurisdiccional de amparo, salvo aquéllas que tiendan a desestimar el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional.

119. Por otro lado, la fracción IV, del citado numeral 93, de la Ley Reglamentaria de la materia prevé la posibilidad de que el órgano revisor advierta oficiosamente algún motivo de improcedencia no estudiado por el juez de Distrito o actualizado con posterioridad a la sentencia.

120. Lo anterior cobra relevancia en el caso que nos ocupa porque se surte la hipótesis de mérito según lo que enseguida se expone.

121. **Por principio de cuentas, es importante precisar que las personas peticionarias, aquí recurrentes, se ostentaron integrantes de la comunidad indígena otomí en defensa de territorios los que tradicionalmente han utilizado para el paso a sus lugares de culto y ejercen sus tradiciones culturales y religiosas porque se violó en su perjuicio el derecho de consulta ante los actos administrativos llevados a cabo por diversas autoridades que concluyeron en la construcción de una carretera que les limita el ejercicio de tales derechos.**

122. **Particularmente, no manifestaron defender un derecho de propiedad o titularidad de tierras y no obra constancia de que formen parte de algún núcleo ejidal.**

VI.1. Improcedencia por falta de afectación a la parte quejosa. Por cuanto a los actos reclamados consistentes en la **inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 2 Bis y 3 de la Ley de Expropiación, su adecuación**, imputados al presidente de la República y al Congreso de la Unión, en el ámbito de sus competencias, esta Segunda Sala estima que se actualiza la improcedencia del juicio por falta de legitimidad para promover el amparo en su contra.

123. Lo afirmado se sostiene sin desconocer que por una parte, el juez de distrito tuvo por acreditado el interés legítimo, incluso el interés jurídico al estimar justificada la existencia de un derecho subjetivo y la titularidad por la parte quejosa, desde la perspectiva de que a la comunidad indígena se le ha reconocido en sus usos y costumbres dentro de los territorios que forman parte de aquellos que fueron expropiados, y que al respecto indicó: “pues del mismo se advierte una afectación a la superficie perteneciente al ejido quejoso”.
124. Consideraciones que, por un lado, evidencian que en ese apartado el juez de Distrito tuvo a los peticionarios como integrantes de un núcleo ejidal o comunidad agraria, aunque al desestimar la falta de legitimación invocada por las responsables en el considerando noveno estimó lo contrario y que los peticionarios “se ostentaron indígenas pertenecientes a la comunidad otomí con domicilio en la localidad San Francisco Xochicuautila, alegando la omisión de llevar a cabo una consulta indígena conforme a los parámetros idóneos y que derivó en la promulgación del Decreto por el que se expropió por causa de utilidad pública una superficie de 37-93-86 hectáreas de agostadero de uso común, de la comunidad San Francisco Xochicuautila y su barrio la Concepción, Municipio de Lerma, invadiendo veredas que son utilizadas para efectuar su culto”.
125. Posteriormente, llevó a cabo el análisis de constitucionalidad de los artículos 1, 2, 2 Bis y 3, de la Ley de Expropiación, impugnados con carácter heteroaplicativo, señalando como primer acto de aplicación el decreto de expropiación referido en el párrafo precedente.
126. Al respecto, esta Segunda Sala **atiende oficiosamente** que el juez de Distrito inadvirtió una causa de improcedencia que se actualizó y debió estudiar por ser de orden público y estudio preferente, a saber, la falta de legitimidad de las personas quejasas para impugnar la constitucionalidad de los citados preceptos y Decreto por no haberse aplicado en su perjuicio.

127. Por un lado, ya se dejó sentado en líneas anteriores el carácter con que comparecieron las peticionarias, que no integrantes del núcleo al que se afectó en expropiación, de tierras de la comunidad San Francisco Xochicuautila y su barrio La Concepción.

128. Por otra parte, la lectura pormenorizada del Decreto del Ejecutivo Federal impugnado revela que los artículos 1, 2, 2 Bis y 3 de la Ley de Expropiación no fueron invocados para justificar el acto expropiatorio señalado como primer acto de aplicación.

129. No obsta que en lo atinente al procedimiento de expropiación y el decreto en sí mismos, el juez de Distrito haya desestimado la causa de improcedencia de **falta de legitimación de las personas impetrantes**, pues las autoridades responsables sostuvieron en que el **juicio debió promoverse por conducto del Comisariado de Bienes Comunales** y el juzgador solo adujo que los impetrantes no acudieron al juicio como ejidatarios.

130. Sin embargo, no analizó la improcedencia desde la mencionada arista de que la norma y el decreto expropiatorio, en sí mismos no se aplicaron a las personas quejasas debido al carácter y derechos defendidos.

131. Máxime que debido a su naturaleza, la figura jurídica de expropiación tiene como objeto la **afectación del derecho de propiedad o titularidad**, y en el caso concreto, la titularidad sobre las tierras expropiadas pertenecía al ejido San Francisco Xochicuautila.

132. Adicionalmente, conviene recordar que conforme al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹, la propiedad

¹¹ **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

de las tierras comprendidas en el 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.

133. Sin que pase desapercibido para el caso concreto que dicho ejercicio por parte de la nación o el Estado se llevó a cabo por lo menos desde el momento en que **resolvió la dotación y titulación de tierras a favor del ejido San Francisco Xochicuatla**, época desde la cual, pudieron verse afectados los derechos ancestrales de las comunidades indígenas sobre los territorios respectivos, aunque por las violaciones materia del presente asunto lo relevante en la especie es que la Ley de Expropiación no se erige como regulatoria de territorios ancestrales.

134. Particularmente, los artículos **1, 2, 2 Bis y 3, de la Ley de Expropiación**¹² se contraen a establecer el objeto, las causas de

derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

(...).

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

(...).

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

(...).

¹² Ley de Expropiación.

Artículo 1. La presente ley es de interés público y tiene por objeto establecer las causas de utilidad pública y regular los procedimientos, modalidades y ejecución de las expropiaciones.

Se consideran causas de utilidad pública:

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;
- III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;
- III Bis. La construcción de obras de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos, que requieran de bienes inmuebles y sus mejoras, derivada de concesión, de contrato o de cualquier acto jurídico celebrado en términos de las disposiciones legales aplicables;
- IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;
- V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;
- VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;
- VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;
- VIII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;
- IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;
- X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;
- XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;
- XII. Los demás casos previstos por leyes especiales.

Artículo 2. Para los casos de expropiación comprendidos en el artículo anterior, la secretaría de Estado competente emitirá la declaratoria de utilidad pública, conforme a lo siguiente:

- I. La causa de utilidad pública se acreditará con base en los dictámenes técnicos correspondientes.
- II. La declaratoria de utilidad pública se publicará en el Diario Oficial de la Federación y, en su caso, en un diario de la localidad de que se trate, y se notificará personalmente a los **titulares de los bienes y derechos que resultarían afectados**.
En caso de ignorarse quiénes son los titulares o bien su domicilio o localización, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación de la declaratoria en el Diario Oficial de la Federación, misma que deberá realizarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la primera publicación.
- III. Los interesados tendrán un plazo de quince días hábiles a partir de la notificación o de la segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación para manifestar ante la Secretaría de Estado correspondiente lo que a su derecho convenga y presentar las pruebas que estimen pertinentes.

utilidad pública, así como los procedimientos, modalidades y ejecución de la expropiación.

135. Por lo antedicho, debe concluirse que las personas quejasas **carecieron de legitimación** para combatir la regularidad de los artículos 1, 2, 2 Bis y 3, de la Ley de Expropiación y el Decreto que impugnaron, y por consiguiente la argüida falta de adecuación de la Ley, así como los actos del procedimiento de expropiación y el correspondiente decreto expropiatorio impugnados, debido a que las personas peticionarias carecen de legitimación para impugnarlos por sí mismos.

136. De ahí que los accionantes **carecieron de legitimidad** para demandar la irregularidad y lo procedente es **sobreseer** en el juicio por tales actos y las autoridades señaladas como responsables al respecto, con fundamento en el artículo 63 fracción V, en relación con la causa de improcedencia prevista por la fracción XII del artículo 61, ambos de la Ley de Amparo.

IV. En su caso, la autoridad citará a una audiencia para el desahogo de pruebas, misma que deberá verificarse dentro de los ocho días hábiles siguientes a la recepción de las manifestaciones a que se refiere el párrafo anterior. Concluida dicha audiencia, se otorgará un plazo de tres días hábiles para presentar alegatos de manera escrita.

V. Presentados los alegatos o transcurrido el plazo para ello sin que se presentaren, la autoridad contará con un plazo de diez días hábiles para confirmar, modificar o revocar la declaratoria de utilidad pública.

VI. La resolución a que se refiere la fracción anterior no admitirá recurso administrativo alguno y solamente podrá ser impugnada a través del juicio de amparo.

VII. El Ejecutivo Federal deberá decretar la expropiación a que se refiere el artículo 4o de esta Ley, dentro de los treinta días hábiles siguientes a que se haya dictado la resolución señalada en la fracción V que antecede. Transcurrido el plazo sin que se haya emitido el decreto respectivo, la declaratoria de utilidad pública quedará sin efectos. En caso de que se interponga el juicio de amparo, se interrumpirá el plazo a que se refiere esta fracción, hasta en tanto se dicte resolución en el mismo.

Artículo 2 BIS. Procederá la ocupación temporal, ya sea total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad, en los supuestos señalados en el artículo 1 de esta ley.

El Ejecutivo federal hará la declaratoria de utilidad pública, decretará la medida correspondiente y ordenará su ejecución inmediata.

La indemnización que, en su caso, proceda por la ocupación temporal o por la **limitación de dominio** consistirá en una compensación a valor de mercado.

Artículo 3. La Secretaría de Estado competente integrará y tramitará el expediente respectivo.

Cuando la promovente sea una entidad paraestatal, solicitará a la dependencia coordinadora de sector la emisión de la declaratoria.

VI.2. Sobreseimiento por omisión legislativa.

En lo tocante al reclamo de omisión y adecuación legislativa que se hizo derivar de que el transitorio segundo de la reforma constitucional de catorce de agosto de dos mil uno mandata emitir la reglamentación o normatividad secundaria correspondiente, lo cual se imputó al presidente de la República y el Congreso de la Unión, es menester traer a cuenta lo que enseguida se indica.

137. Esta Segunda Sala, al resolver el recurso de queja 27/2018¹³, determinó que no se está ante una genérica impugnación de “omisión legislativa” en que se pretenda que los órganos legislativos regulen determinada conducta, ya sea de las entidades públicas, o de alguna de las esferas sociales de los gobernados, **cuando el reclamo consiste en falta de cumplimiento por parte de la autoridad ejecutiva y legislativa de un mandato expreso del Constituyente Permanente que conmina a realizar las adecuaciones para dar efectividad a un precepto de rango constitucional**, al respecto precisó: “(...) los preceptos 1, 107 fracción II, párrafo primero, y 133 de la Constitución Federal, deben concebirse de manera conjunta como una triada de principios -principio de interpretación más favorable para la persona, principio de relatividad y principio de supremacía constitucional-. En el entendido de que, ante el peso de los principios de interpretación más favorable para la persona y de supremacía constitucional, con relación al débito estatal primordial de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, debe ceder la concepción “purista” o “absolutista” del principio de relatividad.- Es así, toda vez que, cuando en la Constitución Federal se plasman principios o reglas que no resultan ejecutables, en sí y por sí mismos, sino que requieren de su reglamentación

¹³ Resuelta en sesión de veinte de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. El señor Ministro Presidente Eduardo Medina Mora I., emitió su voto en contra. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

normativa en leyes ordinarias para lograr su plena eficacia jurídica en el orden nacional, la fuerza legal de tales mandatos constitucionales no puede quedar al arbitrio o capricho del legislador ordinario y, por ende, ante su pasividad y omisión de cumplimiento de esos débitos constitucionales (...)."

138. Se precisó que el transitorio segundo de la reforma y adición a los artículos 1, 2, 4, 18 y 115 de la Constitución Federal de fecha de catorce de agosto de dos mil uno, mandató la adecuación de las leyes y reglamentación de lo establecido en el precepto 2 de la Constitución Federal, en los siguientes términos "[a]l entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y Constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado".

139. Ahora bien, con motivo de la citada reforma, el **veintiuno de mayo de dos mil tres** se publicó la **Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas**, en la cual se contempló a dicha comisión y sus órganos, así como en el artículo 2, sus funciones conforme el precepto 2 constitucional. Especialmente, ser instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que las entidades de la Administración Pública Federal desarrollen en la materia y realización de tareas de colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales deberán consultar a la Comisión en las políticas y acciones vinculadas con el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, así como diseñar y operar un sistema de consulta y participación indígena para la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo.

140. La antedicha legislación se abrogó el **cuatro de diciembre de dos mil dieciocho**, con motivo de la publicación de la **Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas**, que en su numeral 2, dispone

que el instituto es autoridad del Poder Ejecutivo Federal, entre sus atribuciones y funciones, el artículo 4, fracción XXIII, indica que será órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afroamericanos; para cuyo cumplimiento, el arábigo 5, precisa que el instituto operará un sistema de consulta y participación indígena, en que establecerá las bases y procedimientos metodológicos para promover los derechos y la participación de las autoridades representantes e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos en la formulación, ejecución y evaluación de Plan Nacional de Desarrollo y demás planes y programas de desarrollo, así como para el reconocimiento e implementación de sus derechos.

141. En tal contexto, de inicio las autoridades respectivas atendieron al mandato constitucional de mérito, con lo cual finalizó la conducta pasiva u omisa; por lo tanto, en la especie se actualizó la causa de improcedencia de **cesación de efectos** sobre la omisión legislativa reclamada pues al margen de la regularidad de la norma emitida, cesó la omisión, siendo éste el acto reclamado.

142. Lo antedicho se sostiene porque los términos en que la autoridad obligada cumpla el mandato constitucional de adecuación normativa, es una circunstancia totalmente distinta a la omisión de atenderlo.

143. Por su parte, la demanda de amparo de mérito se presentó el treinta de julio de dos mil quince, de modo que durante la tramitación del juicio entró en vigor la **Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la que dispone lo relativo a la operación del sistema de consulta y participación indígena a cargo de dicho instituto, el establecimiento de las bases y procedimientos metodológicos para promover los derechos y la participación de las autoridades**

representantes e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y demás planes y programas de desarrollo, así como para el reconocimiento e implementación de sus derechos, ello en congruencia con el precepto 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

144. Especialmente en el presente asunto no es materia de litis la regularidad de la **Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas**.

145. Por lo tanto, no es obstáculo que al resolver el recurso de revisión 1144/2019, esta Sala haya considerado que la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas delegó indebidamente al Instituto Nacional la facultad de diseñar el sistema para llevar a cabo las consultas y, por consiguiente, que el Congreso de la Unión continúa en omisión legislativa en una competencia de ejercicio obligatorio¹⁴; así como que, las amplias facultades legales en materia de consulta, conferidas al citado Instituto Nacional como única autoridad con atribuciones para llevar a cabo dichos procedimientos de consulta, le fueron indebidamente delegadas por el Congreso de la Unión.

146. Se insiste, la legalidad de la norma objeto de cumplimiento no formó parte del caso particular y el mandato constitucional no es expreso sobre el continente normativo.

147. Consecuentemente, procede **sobreseer** respecto de la omisión legislativa, imputada al presidente de la República y al Congreso de la

¹⁴ Véase el amparo 1144/2019, págs. 67 a 78 (*"Incluso, en contravención al principio de reserva de ley establecido en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena, el legislador delegó al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la facultad de diseñar y operar el sistema para llevar a cabo la consulta."*).

Unión, con fundamento en los artículos 61 fracción XXI y 63 fracción V, ambos de la Ley de Amparo.

VII ESTUDIO

VII.1 Agravios contra aspectos de procedencia.

148. El **presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano**, aducen indebido análisis de la causa de improcedencia de acto consumado de modo irreparable.

149. Al respecto se observa que el juzgador desvirtuó el argumento relativo por considerar que en el caso, la naturaleza de lo reclamado permite a las autoridades realizar actos en aras de respetar los usos y costumbres indígenas, particularmente indicó: “son actos consumados de modo irreparable aquellos que no pueden repararse por medio del juicio constitucional, cuyo objeto es precisamente volver las cosas al estado que tenían antes de la violación reclamada, circunstancia que no sucede tratándose de la expropiación de tierras”. Citó en apoyo la tesis P. XXIV/2008 del Tribunal Pleno de rubro: **EXPROPIACIÓN. NO CONSTITUYE UN ACTO CONSUMADO DE MODO IRREPARABLE.**

150. Las consideraciones trasuntas no son combatidas de manera eficaz por las recurrentes, toda vez que no expresan argumentos que pudieran llevar a estimar que lo resuelto por el juzgador en respuesta a sus manifestaciones de que la circunstancia de que la carretera Toluca-Naucalpan, se ha construido y está en operación, por su naturaleza no permitiría a las autoridades realizar actos en aras de respetar los usos y costumbres indígenas.

151. En esa virtud, resulta **inoperante** el agravio relativo al no existir materia de estudio e ineficaz para el fin pretendido por las autoridades y lo procedente es dejar firme la sentencia en ese aspecto.

152. Por otra parte, el **Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano** manifiesta que se debió sobreseer en el juicio, en su opinión, por inexistencia del acto desde la perspectiva de que no se encuentra dentro de sus facultades realizar los efectos del fallo de amparo y que por cuanto hace a los actos que se le atribuyeron no prosperó el juicio.
153. Igualmente, el Titular de la **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales** y el **Titular de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente**, se inconforman con la determinación de certeza de los actos que se les atribuyeron, por carecer de facultades para cumplir la sentencia de amparo en el sentido de iniciar el procedimiento de consulta. La última de estas precisó que el artículo 45, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales no lo faculta para intervenir en dicho procedimiento de consulta.
154. Los motivos de inconsistencia expresados por las responsables mencionadas en el párrafo precedente devienen **inoperantes**.
155. Lo afirmado es así pues en realidad no se dirigen a combatir la determinación de **existencia** de los actos, es decir, la certeza establecida por el juzgador sobre su participación en actos que dieron lugar a la afectación de los territorios cuyos derechos defienden las personas quejasas en este asunto.
156. De ahí que se concretan a exponer la carencia de facultades para actuar en torno a los efectos de la sentencia de amparo, lo cual no podría desvirtuar la participación que se tuvo por cierta. De ahí que deba conservarse tal determinación de la sentencia.
157. El **Gobernador del Estado de México**, combate la consideración de certeza de su participación en la emisión del título de concesión para la construcción de la carretera.

158. Al respecto el juez de Distrito consideró que el Gobierno del Estado de México **otorgó el título de concesión, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones (ahora Secretaría de Movilidad)** para la construcción, explotación, operación, conservación y mantenimiento de la autopista Toluca- Naucalpan.

159. **Título que se sostuvo en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, como documento rector de las políticas públicas a implementar por el Estado de México**, específicamente por el titular del ejecutivo en el rubro de seguridad económica, entre cuyas acciones destacó la infraestructura carretera que motivó la expropiación.

160. Las citadas consideraciones no se combaten de manera frontal por el titular del ejecutivo recurrente por lo que resultan **inoperantes**. Los argumentos no se dirigen a impugnar el razonamiento toral del juzgador, en el sentido de que la secretaría de estado que llevó a cabo el acto administrativo o concesión, constituye el conducto mediante el cual el Gobernador Titular de ese Poder ejerce su actuación conforme a la normatividad relativa y la invocada en la concesión, lo que consta en documental pública a la cual, debido a su naturaleza se le concedió valor probatorio pleno.

161. Por lo tanto, deben subsistir las razones que tuvo el juzgador para desvirtuar las causas de sobreseimiento de mérito.

162. Se invoca en apoyo a lo antedicho la jurisprudencia 1a./J. 85/2008 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE**

VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA ¹⁵.

VII.2 Argumentos de la parte quejosa contra el sobreseimiento. A continuación, se procede al análisis de los motivos de disenso de la quejosa y recurrente, dirigidos a desvirtuar el sobreseimiento decretado en el juicio.

163. Argumenta inexacta aplicación de la causa de improcedencia de acto consumado de un modo irreparable, prevista en el artículo 61, fracción XVI de la Ley de Amparo, ello respecto de la **solicitud de expropiación** contenida en el oficio **211D10000/908/2014** de veintiséis de septiembre de dos mil catorce, signada por el director general del Organismo Público Descentralizado Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México, desde la perspectiva de que se trata de un acto **de tracto sucesivo** que desencadenó en la expropiación, susceptibles de restitución del derecho de consulta previa que se dice violentado, porque se requiere para llegar a la expropiación, así como una serie de actos concatenados y relacionados al efecto.

164. El juez justificó su decisión mediante la exposición de lo que se entiende como actos consumados de modo irreparable para concluir que la solicitud produjo todas sus consecuencias materiales, enfatizando que fue analizada y calificada en la “Opinión para la integración del expediente de expropiación de tierras de origen Comunal” lo cual hizo que la restitución de algún derecho, en caso de ser vulnerado, quedara fuera del alcance de los instrumentos jurídicos.

165. El citado agravio resulta **infundado** en una parte y en otra **inoperante**.

¹⁵ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 144. Registro digital: 169004.

166. El primero de tales calificativos deriva de la naturaleza del acto, esto es, la solicitud como tal, se materializa en el momento mismo en que se presenta ante quien se dirige con lo cual cumple su finalidad o se culmina.

167.No es obstáculo a lo afirmado que el solicitante pudiera pretender una respuesta pues lo único cierto es que la petición en sí misma se realizó.

168.En principio, la respuesta es incierta, en algunos casos innecesaria, incluso pende de la voluntad de la autoridad de instancia, aunque de ser omisa habrá de afrontar las consecuencias legales de ello pero se puede entender que tensa el efecto de prolongar la petición en el tiempo por más relacionada que se encuentre.

169.Especialmente, es inexacta la apreciación del recurrente en el sentido de que sea un acto de tracto sucesivo, pues esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, reiteradamente ha considerado que tales actos se identifican como aquellos que no se agotan instantáneamente o en el acto, esto es, continúan surtiendo efectos por sí mismos por el tiempo que corresponda a su especie, por ejemplo el acto que otorga un derecho o establece una obligación, así como la omisión de llevar a cabo un acto que la normatividad obliga, ya que ello sigue surtiendo efectos, de momento a momento, mientras que conforme a su continente se encuentre en vigor el correspondiente derecho u obligación.

170.De ahí que el oficio o acto administrativo que contiene una solicitud se materializa mediante la presentación ante quien fue dirigido, es decir, hecha la petición, instantáneamente surte su propio efecto, esto es, poner en conocimiento de la persona o autoridad de instancia lo pedido.

171. En la especie, concluyó con el hecho de pedir, es decir, el acto de autoridad contenido en el oficio se agotó en el instante o momento mismo en que se llevó a cabo la petición mediante la entrega recepción del oficio de mérito, por ello no se puede entender que la solicitud se extienda momento a momento.

172. Se insiste, no es dable que la petición se reitere a cada posterior instante, y en el supuesto de que fuera atendida la solicitud por parte del destinatario, así como sus demás consecuencias constituyen actos distintos e independientes que no tienen el alcance de hacer que perviva aquella solicitud ya que por más que se atienda a lo pedido, se debe tener como agotado el acto o hecho de pedir, al margen de que lo pedido provoque un procedimiento administrativo como el de expropiación.

173. Por otro lado, es **inoperante** por falta de sustento legal las apreciaciones de que el oficio de solicitud, por haber desencadenado el procedimiento administrativo y decreto expropiatorio de terrenos así como la construcción de la carretera, debiera catalogarse como de tracto sucesivo, máxime que, se trata de actos de naturaleza totalmente distinta a la figura del arresto a que refiere el agravio y por ello no puede equipararse o estudiarse de manera semejante.

174. En consecuencia, lo procedente es dejar firme la determinación de **sobreseer** en el juicio al respecto.

VII.3. Análisis de los agravios de la parte quejosa y recurrente contra la fijación de la litis.

175. En torno a las manifestaciones de inadecuada fijación de la litis, esta Sala ya consideró en líneas precedentes que el juez de Distrito debió tener como acto reclamado destacado a la consulta ya efectuada por

las autoridades¹⁶, sobre la cual se adujo incumplimiento de los parámetros nacionales e internacionales en su realización.

176. Por lo demás es **inoperante** por novedoso el argumento de que se debió tener como predominante el procedimiento administrativo de expropiación y como subsidiaria la omisión de consulta, habida cuenta que tal circunstancia no se planteó en primera instancia, de manera que no puede pretender que el juzgador lo analizara desde esa óptica, máxime que en párrafos precedentes se ha resuelto sobreseer por los actos de la expropiación en sí mismos.

177. No habiendo motivo de improcedencia que se advierta de oficio, esta Sala procederá al análisis de los diversos agravios.

VII.4. Agravios dirigidos a combatir cuestiones de fondo.

178. En principio se debe decir que si bien es cierto que el juez resolvió a partir de considerar transgredido el derecho de audiencia de las personas peticionarias y que este es distinto al derecho de consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente accesible, defendido, también es verdad que el juzgador concedió la protección constitucional por la falta de consulta; de esa guisa, el que lo relacionara con el derecho de audiencia en nada les perjudica, máxime que no expresa argumentos para considerar que al final tal determinación les afecte a las circunstancias y características que pretende de la consulta especialmente que sea previa; y los diversos derechos que refiere le asisten a la tierra y territorio, integridad cultural, principio de legalidad, seguridad jurídica, entre otros derechos.

179. Es **infundado** el **agravio cuarto** en que se reclama omisión de atender a la totalidad de las constancias habida cuenta que, por un lado, el

¹⁶ Véase el Apartado III, Corrección de incongruencia de esta resolución.

juzgador llevó a cabo una reseña de los autos, una referencia de los diversos hechos y actos, así como las consideraciones que lo llevaron a conceder la protección constitucional.

180. En cuanto a la apreciación de que el juez no debió conferir cualidad de comunidad a los participantes de la consulta realizada, es **inoperante** el agravio en virtud de que no se expresa el fundamento ni las razones que pudieran dar soporte a ello, especialmente el motivo por el cual haberles concedido tal carácter a dichos participantes les perjudique a los quejosos.

181. Máxime que al respecto es irrelevante el alegato de imposibilidad de las personas quejosas a participar en la consulta realizada y los múltiples motivos que arguye al respecto como son que por ser en su mayoría hombres generalmente se dedican al campo o son obreros en fábricas e industrias incluyendo la de construcción, tanto en la Ciudad de México como en Toluca, que tienen una jornada laboral de lunes a viernes y en algunos casos los sábados; y en el caso de las mujeres, en su mayoría se ocupan a labores del hogar y cuidado de los niños, por lo cual dicen, si la consulta se llevó a cabo en días hábiles, no pudieron participar.

182. La inoperancia radica en que aun si esas generalidades las sostiene una investigadora no alcanzan para los fines que pretenden los quejosos, de que no debiera reconocer a los participantes el carácter de comunidad indígena, habida cuenta que los peticionarios no tienen facultades para desconocer a personas que al igual que ellos se autodenominan indígenas; como los peticionarios lo hacen, y los alegatos de que no participaron en la decisión respecto del proyecto de la autopista porque las reuniones realizadas fueron entre personas que no les proporcionaron información en asambleas comunitarias, entendiendo por éstas solo las que se realicen en su territorio, con sus autoridades, se llevan a cabo en presencia de toda la población, así

como que las celebradas por las autoridades en la biblioteca del Poder Legislativo en Toluca, no son asambleas como culturalmente las conocen los peticionarios, tampoco abonan al pretendido desconocimiento de otras personas como integrantes de la comunidad indígena en San Francisco Xochicuautla.

183. Sobre el agravio **sexto** de la parte peticionaria se tiene que, en párrafos precedentes, esta Segunda Sala ha resuelto la falta de legitimidad de las personas quejasas, aquí recurrentes, para combatir los artículos 1, 2, 2 bis, y 3 de la Ley de Expropiación, con motivo del señalado como acto de aplicación consistente en el Decreto expropiatorio reclamado. Además, de haberse desestimado el reclamo de adecuación de esa Ley y por otro lado al haberse actualizado el sobreseimiento por la omisión legislativa.

184. De ahí que deviene **inatendible** cualquier agravio respecto de tales actos, los argumentos en que se pretende impugnar la determinación de constitucionalidad de los dispositivos reclamados y sobre la omisión de adecuación de la Ley a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, particularmente la Ley de Expropiación.

185. Lo antedicho porque en esta resolución se parte de que los peticionarios no comparecieron a defender derechos de titularidad de tierras o de propiedad.

186. Consecuentemente es también **inoperante** lo alegado como **agravio séptimo**, en el sentido de que no basto con crear instituciones como el Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas o ahora Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas si no existen reglamentaciones sobre los derechos de los pueblos indígenas, habida cuenta que en el juicio de amparo los

peticionarios no demandaron la irregularidad de las normas emitidas como consecuencia del mandato de reforma constitucional en materia indígena, esto es, mediante las cuales se crearon las citadas instituciones y las facultades conferidas, así como los procedimientos respectivos, de ahí que resulte inatendible en esta instancia la impugnación a su contenido.

187. A fin de analizar lo señalado en el punto **octavo de agravios** precisa recordar que, en líneas precedentes, esta Sala determinó reconocer entre los actos reclamados la consulta llevada a cabo por algunas autoridades en el marco de la expropiación de las tierras donde a la postre se construyó la obra vial sobre la cual se adujo incumplió los parámetros nacionales e internacionales, aspecto en el cual se insiste en esta instancia en virtud de la omisión de las autoridades respectivas de consultar a las personas quejas y recurrentes en su calidad de comunidad indígena de San Francisco Xochicuatla, Lerma, Estado de México, que defienden la **conservación al medio ambiente y de su cultura a partir del ejercicio de paso y tránsito por veredas que los conectan a sus lugares sagrados y de culto.**

188. En ese sentido esta Sala procede al análisis de las constancias para emitir el pronunciamiento sobre la irregularidad de la consulta realizada, desde la perspectiva de que no se realizó conforme al marco normativo, para lo cual es pertinente traer a cuenta de las constancias de autos lo siguiente:

- La demanda de amparo se promovió por siete personas, de las cuales, Armando García Salazar se ostentó con carácter de Primer Delegado Municipal y Nicolás Ramírez Domínguez, Tercer Delegado Municipal, ambos de San Francisco Xochicuatla, el resto se ostentaron como integrantes del Consejo Supremo Indígena, acompañando copia de su credencial del instituto electoral como identificación. Se adjuntó al líbello el nombramiento de la persona primeramente mencionada, y copia de documento similar respecto de la segunda citada, que les fue otorgado y

firmado por el Presidente Municipal y Secretario del Ayuntamiento de Lerma, Estado de México, para el periodo 2013-2015, por haber sido electos con el cargo que se ostentaron, con duración de tres años.

- Exhibieron copia simple del acta relativa a la emisión del fallo respecto de la **licitación** pública No. SCEM-CCA-01-06, para el **otorgamiento de la concesión para la construcción, explotación, operación, conservación y mantenimiento de la autopista Toluca Naucalpan** de fecha veinticuatro de abril de dos mil siete.
- Escrito presentado el veintidós de junio de dos mil quince ante el Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México, de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de México, mediante el cual, **cuatro personas distintas a los accionantes, ostentándose como integrantes de la comunidad indígena ñathö (otomí) de San Francisco Xochicuautila, municipio de Lerma, solicitaron informes sobre la realización de algún procedimiento de consulta** en su comunidad.
- El oficio 215B10000/3142/2015, en que se dio respuesta a lo señalado en el punto anterior, en que se informó que **el Sistema de Autopistas, Aeropuertos Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México, llevó a cabo una consulta.**
- Solicitud del representante de la parte quejosa de una copia de constancias que afirmó haber exhibido, a saber, actas de asambleas de fechas **quince de mayo de dos mil once, veinticinco de agosto de dos mil trece y ocho de septiembre de dos mil trece.**
- Proveído de diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, en que el juez de los autos negó lo solicitado, por no constar **las firmas de las personas y un acta que el peticionario requirió.**

189. Del contenido integral de las constancias apuntadas se estima que no es dable conocer con precisión cuántas personas integraban y quienes representaban a la comunidad indígena, en el momento en que se iniciaron y hasta que se construyó la autopista Toluca-Naucalpan, ya que el nombramiento exhibido por los peticionarios con la demanda solo

acredita la representación del año dos mil trece a dos mil quince, mientras que algunos de los actos de los que se reclamó la omisión de consulta se emitieron antes y otros actos fueron posteriores.

190. No obstante, es esencialmente **fundado** el agravio consistente en que las responsables estaban obligadas a llevar a cabo una consulta indígena en términos de las exigencias convencionalmente establecidas y no lo hicieron así.

191. Al respecto es conveniente traer a cuenta que la doctrina jurisdiccional desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema de la consulta en materia indígena, sostiene que una interpretación sistemática del precepto 2 de la Constitución Federal¹⁷ en

¹⁷ **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:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento

relación con los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT¹⁸ lleva a que la obligación constitucional de consultar a los pueblos y comunidades

público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

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

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

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

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

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

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

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

[...].

¹⁸ **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.

Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas,

indígenas se actualiza siempre que haya leyes o actos administrativos que sean susceptibles de afectar directamente a estos grupos. Por lo tanto, el deber de consultar a las comunidades indígenas no es exclusivamente por la elaboración de los planes nacional, estatal o municipal de desarrollo como refiere expresamente el artículo 2, apartado B, fracción IX de la Constitución Federal, sino abarca también aquellas decisiones gubernamentales sobre proyectos de infraestructura **que puedan afectarles de manera directa**, toda vez que el Convenio 169 de la OIT dispone en su artículo 6, párrafo 1, inciso a), que los gobiernos deberán 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”¹⁹.

192. Además, el artículo 7, párrafo 1, del propio Convenio 169 de la OIT dispone de manera explícita que los pueblos interesados deberán tener el derecho a 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**.

193. Desde que el Tribunal Pleno declaró en la **controversia constitucional 32/2012**²⁰ por primera vez la invalidez de diversas reformas a la Constitución Política de Michoacán porque el Municipio de Cherán no

creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

[...]

¹⁹ *Supra* nota 170.

²⁰ Fallada el veintinueve de mayo de dos mil catorce, en este punto por mayoría de diez votos de los ministros Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. El ministro Franco González Salas votó en contra.

había sido consultado de manera previa a su aprobación, se han invalidado múltiples normas generales por falta de consulta en materia indígena. El criterio se reiteró, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas²¹, donde se invalidó la totalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca; en la acción de inconstitucionalidad 84/2016²², donde se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, y en la acción de inconstitucionalidad 151/2017²³, donde se invalidaron diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya. En todos esos casos se reconoció que la consulta en materia indígena era un requisito indispensable para la validez de la legislación impugnada.

194. Asimismo, en congruencia con las ya referidas disposiciones del parámetro de regularidad, la Suprema Corte no se ha limitado a garantizar el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas únicamente frente a medidas de carácter legislativo.

195. Por cuanto aquí interesa, destaca que el deber de consulta se extiende ante la emisión de actos administrativos y lo actuado en consecuencia con los alcances de ese derecho fundamental.

²¹ Fallada en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, en este punto por unanimidad de diez votos de los ministros Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

²² Fallado en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de once votos de los ministros Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

²³ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de once votos de los ministros Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

196. En ese sentido, esta Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 498/2021²⁴ dejó sin efectos la **autorización emitida por la SEMARNAT para una planta de amoniaco en Topolobampo, Sinaloa, dado que no se había consultado a las comunidades y pueblos indígenas en relación con el proyecto.**

197. Por su parte, la Primera Sala al fallar el amparo en revisión 134/2021²⁵ ordenó dejar insubsistentes los títulos de concesión minera “Cerro grande” y “Cerro grande 2” en Ixtacamaxtitlán, Puebla, por ese mismo motivo.

198. Se trató de asuntos que **no guardaban relación directa con la elaboración de algún plan nacional, estatal o municipal de desarrollo** y la Suprema Corte consideró que había vulneración en el derecho fundamental a la consulta indígena en perjuicio de los quejosos.

199. En el marco apuntado, para el caso que aquí nos ocupa, se destacan las constancias de autos siguientes:

- **El Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, constituyó el documento rector de las políticas públicas implementadas por el Estado de México**, por el titular del ejecutivo en el rubro de seguridad económica, entre cuyas acciones enfatizó la infraestructura carretera y motivó la expropiación de tierras al ejido de San Francisco Xochicuautila, Lerma, Estado de México, y su barrio La

²⁴ Fallado en sesión de seis de abril de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos de los ministros Pérez Dayán (ponente), Aguilar Morales, Ortiz Ahlf, Laynez Potisek y Presidenta Esquivel Mossa, párr. 109.

²⁵ Fallado en sesión de dieciséis de febrero de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos de los ministros Piña Hernández, González Alcántara, Pardo Rebolledo (Ponente), Ortiz Mena, y Presidenta Ríos Farjat, párr. 294.

Concepción, Lerma, Estado de México.

- El cinco de diciembre de dos mil seis, la entonces **Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México**, (Secretaría de Movilidad en su actual denominación) mediante **el Sistema de Autopistas, Aeropuertos Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México**, convocó a la licitación pública para el otorgamiento de concesión para la construcción, operación, conservación y mantenimiento de la autopista de cuota Toluca-Naucalpan, con una longitud aproximada de treinta y cuatro kilómetros que comunicaría a la ciudad de Toluca con la región norponiente de la Zona Metropolitana del Valle de México. Emitió el fallo en que aceptó la propuesta presentada por la empresa Constructora Teya, Sociedad Anónima de Capital Variable; ésta constituyó la sociedad mercantil Autopistas de Vanguardia, Sociedad Anónima de Capital Variable a la cual se le otorgó la concesión para la construcción, operación, conservación y mantenimiento de la autopista²⁶.
- La **Dirección General de Ordenamiento e Impacto Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México**, con fecha veintiuno de septiembre de dos mil nueve, **concedió autorización en materia de impacto ambiental** para un tramo de la autopista²⁷; y del tramo restante, la **autorización en materia ambiental se concedió por la Delegación del Estado de México de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales** el veintiocho de mayo de dos mil diez²⁸.

²⁶ Fojas 80 a 122 Tomo IV (4-4) cuaderno de pruebas integrado con copia del expediente del juicio de amparo 771/2015.

²⁷ Fojas 730 a 739 ibid.

²⁸ Fojas 177 a 226 tomo II del juicio de amparo 441/2016.

- La autopista se comenzó a construir a virtud del convenio de pago anticipado de indemnización por expropiación celebrado el dieciséis de noviembre de dos mil once, entre el mencionado organismo público descentralizado y el consejo de vigilancia del núcleo ejidal de San Francisco Xochicuautila, Lerma, Estado de México y su barrio La Concepción²⁹, sobre la ocupación previa y afectación de 235,736.42 (doscientos treinta y cinco mil setecientos treinta y seis, punto cuarenta y dos) metros cuadrados de terrenos destinados a uso común, de las 1,901.06 hectáreas con que ese poblado fue beneficiado mediante resolución presidencial de titulación de ocho de agosto de mil novecientos cincuenta y uno.
- Por otro lado, el quejoso Armando García Salazar y cinco personas más que se autodeterminaron indígenas otomís, integrantes de la comunidad de San Francisco Xochicuautila, el veinticinco de agosto de dos mil trece, firmaron un documento sobre lo que denominaron asamblea general, donde acordaron lo que enseguida se transcribe.

“Que se nos respete nuestros usos y costumbres, así como la manera de organizarnos para el cuidado de nuestro patrimonio cultural, ecológico y territorial.

Esta asamblea declara y acuerda que se nos respete el reconocimiento y posesión ancestral de nuestras tierras hechas a nuestros bisabuelos, abuelos, padres y a nosotros, además se respete el decreto de reconocimiento hecho por el gobierno y que nos reconoce como dueños legítimos de este territorio.

Se nos respeten nuestras áreas forestales que además el gobierno las ha declarado áreas naturales protegidas y santuarios del agua por ser una zona importante de recargas de agua y como pueblo indígena con base en el convenio 169 de la OIT, así como de la declaración de las naciones unidas sobre el derecho de los pueblos indígenas, emitida el 29 de junio del año 2006 y publicada el 12 de septiembre de 2007.

Esta asamblea como máxima autoridad reafirma nuevamente el

²⁹ Fojas 124 a 133 Tomo IV (4-4) cuaderno de pruebas integrado con copia del expediente del juicio de amparo 771/2015.

rechazo y el rotundo no al paso del proyecto carretero denominado “autopista privada Toluca Naucalpan.

En asuntos generales, la honorable asamblea declara y acuerda que a partir de este momento se desconoce a los representantes de bienes comunales, por haber violentado los derechos de nuestra comunidad al faltar al juramento hecho ante la asamblea de cuidar nuestras tierras y que nadie, ni autoridades de bienes comunales, delegados o ciudadanos comunes podrían realizar venta o transacciones de nuestras tierras sin previa autorización de la asamblea general reconocida como máxima autoridad como se acordó en asamblea del día 9 de mayo de 2010.

La honorable asamblea declara que en virtud que nosotros los comuneros de hecho y originarios se nos han negado las garantías de audiencia que establece claramente nuestra carta magna y en virtud que no fuimos llamados a estos procedimientos a ningún u otras (sic) en las que se nos dieran nuestras garantías como comuneros y habitantes originarios, así como asambleas que fueron realizadas de forma ilegal y que de acuerdo a lo que establece la Ley Agraria no reúnen los requisitos de fondo, ya que son tendenciosas, discriminantes y que han sido acompañadas de intimidación y represión y vulneran nuestros derechos humanos y garantías individuales, por lo tanto desconocemos todos los convenios y asambleas realizadas por representantes de bienes comunales; mismas que fueron realizadas únicamente con comuneros certificados que no representan a la comunidad y que esta lista fue selectiva a criterio y tendenciosa por los representantes comunales a intereses mezquinos y tendenciosos, de mala fe, discriminatorios, dejándonos indefensos y vulnerando nuestros derechos humanos garantías individuales, ya que según la Ley Agraria, quienes deciden son los comuneros enlistados, y estos acatos tienden a impedir, obstaculizar y violar nuestra máxima autoridad que es la asamblea general, impidiendo y obstaculizando el disfrute de los terrenos y recursos naturales que tenemos en posesión y hace constar el diario oficial publicado en septiembre del año 1952, donde se reconoce a la comunidad indígena de San Francisco Xochicuatla ser dueños legítimos de terrenos comunales. (...).”.

- Continuando con el trámite de la expropiación de terrenos pertenecientes a la comunidad de San Francisco Xochicuatla y su barrio La Concepción para destinarlos a la construcción de la autopista.
- La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el veinticinco de septiembre de dos mil catorce, emitió OPINIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DEL EXPEDIENTE DE

EXPROPIACIÓN DE TIERRAS DE ORIGEN
COMUNAL³⁰.

- El cinco de junio de dos mil quince, se levantó la denominada “MINUTA DE LA INSTALACIÓN DEL COMITÉ TÉCNICO PARA LA CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS SOBRE EL PROYECTO DE LA AUTOPISTA TOLUCA- NAUCALPAN, EN LA COMUNIDAD DE SAN FRANCISCO XOCHICUAUTLA Y SU BARRIO LA CONCEPCIÓN DEL MUNICIPIO DE LERMA, en la Sala de Juntas de la Secretaría de Comunicaciones del Estado de México, haciendo constar, entre otros puntos, la presentación del protocolo para la implementación de la consulta indígena previa, libre e informada que determinó la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la comunidad, explicando que dicho protocolo fue **emitido por la propia Comisión**; que el sujeto de consulta sería la comunidad indígena de San Francisco Xochicautla y su barrio La Concepción, Municipio de Lerma Estado de México, participó la representante del CEDIPIEM como órgano técnico, quien señaló que de los Municipios que cruzaría la autopista, ese es el único donde se ubican indígenas, además participó como órgano garante la Comisión Estatal de Derechos Humanos, y como autoridad responsable la Secretaría de Comunicaciones del Estado de México, se estableció que se haría saber a la comunidad indígena las responsabilidades en materia ambiental que ya tenía asignadas dicha autoridad responsable.

Firmaron para constancia el C. Juan Rojas de la Cruz, intérprete indígena otomí, acreditado por el INALI; licenciada

³⁰ Fojas 132 a 141 tomo II del juicio de amparo 441/2016.

Berenice Ramírez Cruz, jefa de la Unidad de Gestión Ambiental de SEMARNAT, Adrián Sámano Octaviano, subdelegado administrativo del Registro Agrario Nacional Estado de México, licenciado Gustavo Mario Barreto Estévez asesor de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de México, licenciada Wendoline Rosales Torres, representante del CEDIPIEM y Miguel Ángel Larregui Hernández, Notario Público 12 en el Estado de México, así como el Director General del Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México, y el Director General de Gobierno Región Lerma.

- El ocho de junio de dos mil quince, se hizo constar el no verificativo de asamblea de acuerdos previos de la consulta indígena, en virtud de la ausencia de más del 70% del grupo de autoridades e instituciones representativas de la mencionada Comunidad que **fueron convocadas**.
- Con fecha nueve de junio de dos mil quince, se levantó acta de asamblea de acuerdos previos de la consulta indígena en la cual se indicó que las autoridades e **instituciones representativas de la comunidad** recibieron información relacionada con la metodología del proceso de consulta y se anexó el protocolo para la implementación de la consulta respectiva, que firmaron: el Vocal Ejecutivo del CEDIPIEM, el Coordinador de Planeación de la Secretaría de Comunicaciones, el subdirector de interlocución gubernamental y legislativa de la CODHEM, el jefe de departamento de proyectos del SAASCAEM, jefe de departamento de la Dirección General de Gobierno Región Lerma, el subdelegado jurídico de la Procuraduría Agraria, el traductor intérprete de la lengua Otomí, el **Jefe Supremo**

Otomí San Francisco Xochicuaautla, Lerma, México, así como el Enlace, Tesorera y el Secretario, estos tres del **Consejo San Francisco Xochicuaautla Otomí NKSHA**, el delegado municipal Xochicuaautla; además, el Tesorero, el Secretario y Presidente, estos tres últimos del Comisariado de Bienes Comunales de San Francisco Xochicuaautla y su Barrio la Concepción, todos en presencia de la notaria pública número 7 del Estado de México³¹.

- El diez de junio de dos mil quince se levantó acta de la celebración de una sesión en la Biblioteca del Poder Legislativo “Dr. José María Luis Mora” en Toluca, Estado de México, sobre la consulta, correspondiente a la etapa de asamblea informativa, que se otorgó información a los integrantes de la Comunidad de San Francisco Xochicuaautla y su Barrio la Concepción, Lerma, Estado de México, acerca del proyecto objeto de la consulta³².
- El doce junio de dos mil quince, se llevó a cabo una asamblea informativa en la que se hizo constar que la construcción y operación de la Autopista Toluca-Naucalpan, no implicaba traslado de la comunidad de sus tierras tradicionales; almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en sus territorios; extracción de recursos naturales; agotamiento de recursos naturales; destrucción o contaminación del ambiente; desorganización social; impactos sanitarios; abuso o violencia; alteración o destrucción del territorio o sitio sagrado; asimismo, se hizo constar que la comunidad de San Francisco Xochicuaautla y su Barrio la Concepción recibió dicha

³¹ Fojas 662 a 675 del juicio de amparo 441/2016.

³² Fojas 701 a 720 del juicio de amparo 441/2016.

información³³.

- El decreto Presidencial de expropiación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de julio de dos mil quince, respecto de 37-39- 58.59 hectáreas de tierras de agostadero de uso común pertenecientes a la comunidad de San Francisco Xochicuautila y su barrio La Concepción.
- Recomendación 56/2016 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de la cual destaca lo siguiente:

“Esta Comisión Nacional considera que los actos que motivaron la emisión de la convocatoria de licitación pública, constituyen una violación a los derechos humanos de las comunidades indígenas otomíes en mención, ya que el SAASCAEM, por ser la autoridad responsable de la obra, estaba obligada a investigar antes de emitir la convocatoria de licitación y su resolución, si había comunidades indígenas susceptibles de sufrir un daño derivado del trazo carretero Toluca- Naucalpan, toda vez que es la única manera para que en caso de que existan, se garanticen de manera efectiva los derechos a la consulta previa. (..) Conclusión: derecho a la propiedad colectiva. A pesar de lo hasta aquí expuesto, esta Comisión Nacional observa que las autoridades responsables en el presente caso, al llevar a cabo la licitación pública del proyecto carretero Toluca-Naucalpan, lo hicieron sin consultar a las comunidades indígenas que se verían afectadas con su construcción y posteriormente, al pretender regularizar la violación al derecho humano a una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, implementaron de manera extemporánea un proceso de “consulta indígena” antes de realizar la expropiación del territorio ancestral de Xochicuautila y la Concepción; no obstante, ésta no se ajustó a los estándares nacionales e internacionales desarrollados en el cuerpo de la presente recomendación. El estudio de impacto ambiental no se emitió de conformidad con los estándares internacionales, ni se informó a los miembros de la comunidad sobre la posibilidad de compartir los beneficios del proyecto carretero, lo cual está vulnerando al derecho de propiedad de las comunidades indígenas afectadas, por la acreditada violación al derecho a la consulta previa. (...) EN ESTE CONTEXTO, HA QUEDADO ACREDITADO PARA ESTE ORGANISMO NACIONAL LA VIOLACIÓN AL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE INFORMADA, CULTURALMENTE ADECUADA Y DE BUENA FE A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS”.

³³ Fojas 731 a 738 del juicio de amparo 441/2016.

200. Ahora bien, el contenido de las constancias previamente puntualizadas pone de manifiesto la existencia de personas indígenas en el Municipio donde las autoridades responsables llevaron a cabo los actos administrativos en comento, actos que por su naturaleza podrían afectar a dichas personas, sin embargo no se acreditó que, previo a la realización, las autoridades hubieran constatado dicha circunstancia y actuado en consecuencia conforme a los parámetros del marco jurídico constitucional y convencionalmente aplicable.

201. Lo afirmado se sostiene porque no existe constancia de que con motivo del **Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011**, previo al cinco de diciembre de dos mil seis, se hubieran cerciorado de la existencia de autoridades tradicionales, representantes y/o personas integrantes de la comunidad indígena otomí a quienes pudiera afectarles dicho plan de desarrollo estatal.

202. Particularmente, la entonces **Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México, (Secretaría de Movilidad en su actual denominación)** por sí o mediante el Sistema de Autopistas, Aeropuertos Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México, previo a convocar a la licitación pública y dicha **Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México, (Secretaría de Movilidad en su actual denominación)** previo al otorgamiento de concesión para la construcción, operación, conservación y mantenimiento de la autopista de cuota Toluca-Naucalpan.

203. Asimismo, la **Dirección General de Ordenamiento e Impacto Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México**, antes de conceder autorización en materia de impacto ambiental para un tramo de la autopista, el veintiuno de septiembre de dos mil nueve; y, la **Delegación del Estado de México**

de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, previo al veintiocho de mayo de dos mil diez, en que concedió la autorización en materia ambiental por el tramo restante.

204. Además, en el marco de la expropiación de tierras del núcleo ejidal de San Francisco Xochicuautila y su Barrio la Concepción, Lerma Estado de México, que no por el procedimiento y expropiación en sí mismos, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, previo a emitir la **OPINIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DEL EXPEDIENTE DE EXPROPIACIÓN DE TIERRAS DE ORIGEN COMUNAL**.

205. Lo anterior, porque aun cuando no se desprende de autos que en las fechas de emisión de **algunos** de dichos actos existiera registro de autoridades tradicionales o representantes, sí constan indicios de existencia de personas que se autodenominan integrantes de la comunidad indígena otomí, que utilizan los territorios en conservación y ejercicio de sus costumbres y culto, por ende, indicios de que tales actos les afectaron, toda vez que así lo manifestaron con posterioridad, por lo menos los peticionarios de amparo, esto es, **Armando García y las personas peticionarias integrantes de la comunidad otomí de San Francisco Xochicuautila, quienes el veinticinco de agosto de dos mil trece firmaron un documento privado en que manifestaron:** “Que se nos respete nuestros usos y costumbres, así como la manera de organizarnos para el cuidado de nuestro patrimonio cultural, ecológico y territorial (...) Se nos respeten nuestras áreas forestales que además el gobierno las ha declarado áreas naturales protegidas y santuarios del agua por ser una zona importante de recargas de agua y como pueblo indígena con base en el convenio 169 de la OIT, así como de la declaración de las naciones unidas sobre el derecho de los pueblos indígena”.

206. **Igualmente, cuatro personas distintas a los accionantes**, quienes ostentándose integrantes de la comunidad indígena ñathö (otomí) de San Francisco Xochicuautila, municipio de Lerma, el día veintidós de

junio de dos mil quince **solicitaron informes al Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México, de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de México, sobre la realización de algún procedimiento de consulta en su comunidad.**

207.Sin embargo, no se advierte que las autoridades previo a los actos correspondientes constataran la existencia y perjuicio que las obras ocasionarían a la comunidad indígena como tal, al respecto se tiene que Armando García Salazar presentó documento original para acreditar que tuvo carácter de Primer Delegado Municipal y Nicolás Ramírez Domínguez, copia del nombramiento de Tercer Delegado Municipal, ambos de San Francisco Xochicuatla, por haber sido electos en ese cargo con duración de tres años otorgado y firmado por el Presidente Municipal y Secretario del Ayuntamiento de Lerma, Estado de México, para el periodo **2013-2015**.

208.Tocante a los diversos actos que llevaron a cabo algunas autoridades durante el procedimiento de expropiación de tierras referido, de cuyo contenido integra se puede advertir la participación de quienes en su momento justificaron tener representación de personas indígenas ñathö (otomí) de San Francisco Xochicuatla, municipio de Lerma, con independencia de que formaran parte del núcleo ejidal expropiado, empero en los términos previamente expuestos, no se cumplieron las condiciones de consultar a la comunidad indígena conforme al marco constitucional y convencional.

209.En ese contexto, las autoridades responsables **Gobernador Constitucional del Estado de México**, previo al **Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011**, **Secretario de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México**, (**Secretario de Movilidad en su**

actual denominación) mediante el Titular del Sistema de Autopistas, Aeropuertos Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México, previo a convocar a la licitación pública y dicha **Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México, (Secretaría de Movilidad en su actual denominación)** previo al otorgamiento de concesión para la construcción, operación, conservación y mantenimiento de la autopista de cuota Toluca-Naucalpan; así como la **Dirección General de Ordenamiento e Impacto Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México**, antes de conceder autorización en materia de impacto ambiental para un tramo de la autopista, el veintiuno de septiembre de dos mil nueve; y, la **Delegación del Estado de México de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**, antes del veintiocho de mayo de dos mil diez, fecha en que concedió el resto.

210. Asimismo, la secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano previo a la opinión emitida sobre integración del expediente de expropiación de tierras del núcleo ejidal o comunal de San Francisco Xochicuautla y su barrio La Concepción, Lerma, Estado de México, (que no respecto del procedimiento y la expropiación en sí misma) por todos los actos que llevaron a la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan, **debieron cerciorarse de la existencia de autoridades tradicionales, representantes y/o personas integrantes de la comunidad indígena a quienes afectaron sus actos desde dicho plan la expropiación, deseablemente en coordinación con el organismo técnico legalmente establecido, practicar la consulta indígena al respecto, en términos de la normatividad correspondiente.**

211. Debieron practicar la consulta previamente a los actos administrativos en vías de la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan, de manera que se cumplieran con los fines del requisito de ser previa.

212. Ciertamente, como se ya se mencionó, el Convenio de 169 de la OIT forma parte fundamental del parámetro de regularidad constitucional en torno al derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas. Su artículo 6, párrafo 1, impone una obligación a cargo de todos los Estados miembros de consultar a los pueblos y comunidades indígenas, mediante procedimientos culturalmente apropiados, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente,³⁴ aspecto en el cual se reservó libertad configurativa a los Estados miembros.

213. De este modo, lo que determina la validez de los procedimientos de consulta en términos del Convenio es que la autoridad encargada de realizarlos, con independencia de cuáles sean sus características, cumpla con los parámetros establecidos en el propio instrumento, es decir, ser previa, libre, informada, culturalmente apropiada y de buena fe (que no la participación de alguna autoridad o institución en específico en el procedimiento consultivo).

214. En ese tenor, respecto a la consulta realizada por algunas autoridades con motivo del procedimiento de expropiación de tierras, en las que a la postre se construyó la carretera que es objeto de reclamo en este asunto, se debe decir que al interpretar los artículos 1.1 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha conceptualizado el derecho a la consulta indígena como una obligación del Estado en su conjunto que deberá ser cumplida por cualquier autoridad que realice actividades que afecten los derechos o intereses de los pueblos indígenas y tribales³⁵,

³⁴ Véase *supra* nota 170.

³⁵ Véase CortelDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones, sentencia de veintisiete de junio de dos mil doce, Serie C No. 245, párr. 166.

sin pronunciamiento de que haya una autoridad específica para llevarla a cabo para garantizar este derecho fundamental en los estados parte.

215. En armonía con lo antes citado, la Suprema Corte ha sostenido que el derecho a la consulta se traduce en una obligación de “*las autoridades en general*” de realizar procedimientos de consulta siempre que su actividad pueda generar un impacto significativo en la vida y desarrollo de los pueblos indígenas³⁶. Nuestra jurisprudencia constitucional es consistente con el hecho de que la obligación de consultar previamente a las comunidades indígenas no recae en una sola autoridad o institución, sino que puede involucrar a dependencias distintas de acuerdo con el tipo de medida a consultar.

216. Así, en el **amparo en revisión 921/2016**³⁷ esta Segunda Sala resolvió el juicio promovido por cinco comunidades indígenas mayas en contra de diversas autoridades responsables de expedir un permiso a favor de una empresa multinacional de agroquímicos para la siembra y comercio de soya genéticamente modificada. Ahí se determinó que la Comisión Intersecretarial de los Organismos Genéticamente Modificados era una autoridad facultada para llevar a cabo los procedimientos de consulta en aquellos casos en los que existan proyectos de liberación de algún organismo genéticamente modificado que pueda causar un impacto significativo sobre las comunidades indígenas.

217. Más recientemente, al resolver el **amparo en revisión 16/2022**³⁸ la propia Sala determinó la validez de la consulta realizada por la Secretaría de Energía para el pueblo rarámuri, en el marco de la

³⁶ Véase el amparo en revisión 499/2015, fallado en sesión de cuatro de noviembre de dos mil quince por unanimidad de cinco votos de los ministros Medina Mora (ponente), Silva Meza, Franco González Salas, Luna Ramos y Presidente Pérez Dayán, pág. 55.

³⁷ Fallado en sesión de cinco de abril de dos mil diecisiete por unanimidad de cuatro votos de los ministros Pérez Dayán, Laynez Potisek, Luna Ramos y Presidente Medina Mora. Ausente el ministro Franco González Salas (ponente). El ministro Laynez Potisek hizo suyo el asunto, pág. 58.

³⁸ Fallado en sesión de siete de septiembre de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos de los ministros Pérez Dayán, Aguilar Morales (ponente), Ortiz Ahlf, Laynez Potisek y Presidenta Esquivel Mossa, párr. 88.

construcción y operación del Gasoducto El Encino-Topolobampo. Dicho precedente resulta especialmente relevante porque la Segunda Sala reconoció que, aun cuando en el momento en que fue fallada la licitación pública para la construcción del gasoducto no existía una regulación legal que confiriera competencia a alguna autoridad del Estado Mexicano para la realización de la consulta, pues la Ley de Hidrocarburos y su reglamento fueron emitidos con posterioridad, el Convenio 169 de la OIT y la correlativa obligación de consulta resultaban oponibles a todas las autoridades relacionadas con el proyecto.

218. Como se observa, la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas recae en distintas autoridades, sin que el Instituto Nacional sea la única autoridad competente en esta materia ni, por ende, que su falta de participación sea motivo suficiente para invalidar una consulta llevada a cabo.

219. Además, se ha ordenado que las autoridades responsables actúen coordinadamente con dicho Instituto Nacional para realizar las consultas en la materia conforme al parámetro de regularidad constitucional y convencional, toda vez que conforme a la ley que lo crea constituye órgano técnico en los procedimientos de consulta indígena que involucran a las autoridades federales, como medida para determinación de los efectos de la sentencia y, por ende, una providencia dictada en función de las particularidades del caso concreto analizado.

220. El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas es la autoridad que legalmente cuenta con el ámbito competencial más amplio en materia de consulta indígena, por su naturaleza y funciones, es capaz de conducir a las autoridades administrativas y legislativas hacia el entendimiento de las mejores prácticas en materia de consulta.

221. La Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, en su artículo 4, fracción XXIII, dispone que una de las atribuciones y funciones del Instituto Nacional consiste en ser el *órgano técnico* en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos³⁹. El artículo 5 establece en su párrafo segundo que dicho instituto podrá llevar a cabo los estudios técnicos necesarios para la efectiva realización de los procesos de consulta⁴⁰; finalmente, el artículo 6, señala que uno de los principios rectores del Instituto Nacional es garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cada vez que el ejecutivo federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos susceptibles de afectarles⁴¹.

222. Las citadas facultades en materia de consulta es lo que ha llevado a la Suprema Corte a ordenar en diversos juicios de amparo la coordinación de las autoridades responsables con el Instituto Nacional para restituir a las comunidades en el derecho a la consulta vulnerado, habida cuenta

³⁹ **Artículo 4.** Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

[...]

XXIII. Será el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos;

[...].

⁴⁰ **Artículo 5.** Para dar cumplimiento a la fracción XXIII del artículo 4 de esta ley, el Instituto diseñará y operará un sistema de consulta y participación indígenas, en el que se establecerán las bases y los procedimientos metodológicos para promover los derechos y la participación de las autoridades, representantes e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y demás planes y programas de desarrollo, así como para el reconocimiento e implementación de sus derechos.

De igual forma, podrá llevar a cabo los estudios técnicos necesarios para la efectiva realización de los procesos de consulta. (Énfasis añadido).

⁴¹ **Artículo 6.** El Instituto en el marco del desarrollo de sus atribuciones, se regirá por los siguientes principios:

[...]

VII. Garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cada vez que el ejecutivo federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, susceptibles de afectarles, y

[...]

que representa el órgano técnico en los procedimientos de consulta que involucren a la Federación (art. 4, frac. XXIII), puede llevar los estudios técnicos necesarios para su efectiva realización (art. 5, párr. 2) y debe garantizar el derecho a la consulta cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos susceptibles de afectar a las comunidades indígenas (art. 6, frac. VII), entonces, la colaboración del Instituto Nacional en los procedimientos de consulta es una medida que puede aumentar las probabilidades de que se lleven a cabo en conformidad con el parámetro de regularidad constitucional.

223. En este sentido su intervención es completamente deseable, que no estrictamente indispensable como estimó el Juez Quinto de Distrito en la sentencia materia de la revisión. Significa más bien que las autoridades legislativas y administrativas deben coordinarse con el instituto para la realización de los procedimientos de consulta cuando necesiten contar con el apoyo técnico y especialización y es perfectamente posible que una dependencia pública haya generado los conocimientos técnicos suficientes para llevar a cabo de manera adecuada un procedimiento de esta índole sin intervención del Instituto Nacional y que no solo por ello sea inválido tal ejercicio consultivo.

224. Sin embargo, en la línea jurisprudencial de esta Suprema Corte en torno al derecho a la consulta, la participación del Instituto Nacional no se ha determinado como un requisito de validez de los procedimientos de consulta. Exclusivamente en aquellos casos en los que se han invalidado medidas legislativas o administrativas en virtud de una consulta deficiente, la Suprema Corte ha ordenado en los efectos de la ejecutoria correspondiente que dichas autoridades actúen coordinadamente con el Instituto Nacional para el cumplimiento de su obligación de consulta. Aclarando que la vinculación del Instituto

Nacional con el ejercicio consultivo opera “sin perjuicio de cualquier otra autoridad que deba tener participación en éste.”⁴²

225. En suma, la intervención del Instituto Nacional no debe ser entendida como un requisito indispensable para la constitucionalidad de los procesos de consulta. Más bien se le debe tratar como (1) un incentivo para que las autoridades responsables de consultar recurran al órgano técnico en la materia, maximizando las posibilidades de que la consulta realizada cumpla con los parámetros constitucionales, y (2) un indicio de que la autoridad cumplió con el requisito de consultar de buena fe, el cual deberá recibir una consideración primordial por parte de las personas juzgadoras de amparo al momento de verificar la regularidad constitucional de las consultas.

226. Para el caso que nos ocupa, es menester precisar que el Convenio 169 de la OIT señala en su artículo 13⁴³ que los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos indígenas reviste su relación con las tierras o territorios, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. El artículo 14⁴⁴ de ese instrumento prevé que se debe reconocer a los pueblos el derecho

⁴² Véase el amparo en revisión 498/2021, fallado en sesión de seis de abril de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos de los ministros Pérez Dayán (ponente), Aguilar Morales, Ortiz Ahlf, Laynez Potisek y Presidenta Esquivel Mossa, párr. 134.

⁴³ **Artículo 13.**

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán 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 los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

2. La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

⁴⁴ **Artículo 14.**

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.
[...]

3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Ahí se señala, además, que deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que **hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia**. Finalmente, el artículo 15⁴⁵ de este instrumento internacional dispone que los derechos de los pueblos a los recursos naturales existentes en **sus tierras** deberán protegerse especialmente, y que esos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

227. Por su parte, la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas⁴⁶ señala en su artículo 26⁴⁷ que los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido (párr. 1); que tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos **que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización**, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma (párr. 2), y que los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos, respetando

⁴⁵ **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. [...]

⁴⁶ La Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas fue adoptada por una mayoría de 143 estados (incluido México) de la Asamblea General de Naciones Unidas, el trece de septiembre de dos mil siete.

⁴⁷ **Artículo 26.**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.

3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate. [...]

las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate (párr. 3).

228. Por otro lado, el artículo 28 de la Declaración⁴⁸ señala que los pueblos indígenas tienen derecho a la **reparación**, por medios que **pueden** incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan **poseído u ocupado o utilizado** y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado. Finalmente, en el artículo 32 de ese instrumento⁴⁹ se establece que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización **de sus tierras o territorios y otros recursos**. **Por ello los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.**

⁴⁸ **Artículo 28.**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.

2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada.

⁴⁹ **Artículo 32.**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

3. Los Estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

229. Como ha sostenido la Corte Interamericana, la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica⁵⁰. Y es que para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción. Se trata de una parte integral de su cosmovisión, religiosidad y de su identidad cultural⁵¹.

230. La **garantía del derecho a la propiedad comunitaria** de los pueblos indígenas debe tener en cuenta que la tierra está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores. En función de su entorno, su integración con la naturaleza y su historia, los miembros de las comunidades indígenas transmiten de generación en generación este patrimonio cultural inmaterial. Esto es, ese bagaje es recreado constantemente por los miembros de estos grupos⁵².

231. La protección de las tierras indígenas y sus recursos naturales cobra primordial importancia porque previene su extinción como pueblo. Es decir, el objetivo y el fin de las medidas requeridas para proteger a los pueblos indígenas es garantizar que podrán continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema

⁵⁰ Véase Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de quince de junio de dos mil cinco, Serie C No. 124, párr. 149.

⁵¹ Véase Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia diecisiete de junio de dos mil cinco, Serie C No. 125, párr. 135.

⁵² Véase *ibíd.*, párr. 154.

económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas por los Estados⁵³.

232.No es una concesión de los Estados, sino una reivindicación del territorio y los derechos que les fueron arrebatados durante la colonización. Por ello deben respetarse como legítima propiedad, al igual que la propiedad privada; no como una licencia del Estado en tanto no quiera utilizar esas tierras para otro propósito.

233.Aunque la **propiedad comunal indígena**, al igual que otros derechos fundamentales, no sea absoluta, lo cierto es que tiene una importancia destacada. De ella depende la posibilidad de pueblos y comunidades indígenas de ejercer otros derechos, de ejercer su autonomía, de reivindicar su presencia en nuestro país como pueblos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas⁵⁴; de sobrevivir como pueblos distintos, con una identidad cultural inseparablemente unida a sus tierras, recursos y territorios⁵⁵. Es por ello que el derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, los territorios y los recursos no puede entenderse sin el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y el derecho al consentimiento libre, previo e informado.

234.En el desarrollo del derecho internacional en la materia, la conceptualización del derecho a la libre determinación prestó especial atención a la necesidad de que los pueblos indígenas recuperaran el control sobre sus tierras y recursos naturales, y se configuró como

⁵³ Véase Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil siete, Serie C No. 172, párr. 121.

⁵⁴ En este sentido, véase el primer párrafo del artículo 2° de la Constitución Federal, transcrito en *supra* nota 169.

⁵⁵ Véase Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, “Consentimiento libre, previo e informado: un enfoque basado en los derechos humanos”, A/HRC/39/62, párr. 19

elemento constitutivo de este derecho⁵⁶. Por otra parte, el consentimiento libre, previo e informado es una manifestación del derecho de los pueblos indígenas a determinar por sí mismos sus prioridades culturales⁵⁷. En ese sentido, el derecho a la libre determinación es el derecho en que se basa el consentimiento libre, previo e informado⁵⁸.

235. El consentimiento libre, previo e informado funciona fundamentalmente como salvaguarda de los derechos colectivos de los pueblos indígenas⁵⁹, incluyendo principalmente sus tierras, territorios y recursos naturales, por la importancia que tienen para el goce y disfrute de los demás derechos. El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas señaló que el consentimiento libre, previo e informado a que hace referencia la Declaración, se conforma por tres derechos *“relacionados entre sí y acumulativos: el derecho a ser consultados, el derecho a participar y el derecho a sus tierras, territorios y recursos”*⁶⁰. Señala también que, según la Declaración, *“no puede haber consentimiento libre, previo e informado si falta uno de esos componentes.”*⁶¹

236. Esta Segunda Sala encuentra que el derecho a la consulta previa que ha sido ampliamente explorada por la Suprema Corte se encuentra estrechamente vinculado con el consentimiento libre, previo e informado, mismo que no puede dejarse de lado cuando se analizan asuntos en donde la afectación directa que potencialmente, o de manera presente, resentirán los pueblos o comunidades indígenas, se relaciona con las tierras, territorios o recursos en control, uso o posesión

⁵⁶ Véase *ibíd.*, párr. 8.

⁵⁷ Véase *ibíd.*, párr. 14.

⁵⁸ Véase *ibíd.*, párr. 6.

⁵⁹ *Ibíd.*, párr. 13.

⁶⁰ *Ibíd.*, párr. 14.

⁶¹ *Ídem.*

de éstos. Por ello resulta fundamental explorar el contenido de este derecho de fuente convencional.

237. Desde el multicitado Convenio 169 de la OIT se menciona el tema del consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas en dos ocasiones. Por un lado, el artículo 6, párrafo 2, se refiere al consentimiento cuando habla de la finalidad de la consulta. El precepto dispone que la finalidad de las consultas es llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento. Por otro lado, el artículo 16, párrafo 2, se refiere al consentimiento respecto del traslado y reubicación de los pueblos y comunidades indígenas. Este precepto dispone que aquellas actividades sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa, y prevé los procedimientos que deben seguirse cuando el consentimiento no pueda obtenerse.

238. Posteriormente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas desarrolló el derecho dándole mayor claridad y contenido. En primer lugar, se refiere a que no se podrá llevar a cabo desplazamiento de pueblos indígenas de sus territorios sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos interesados (art. 10). También se refiere a que el consentimiento libre, previo e informado es necesario en el caso de que se busque hacer uso o disposición de los bienes culturales, intelectuales, religiosos o espirituales de los pueblos indígenas (art. 11.2).

239. Destacadamente, la Declaración establece que la finalidad de las consultas es obtener el consentimiento libre, previo e informado (art. 19). Asimismo, se señala que los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, cuando se les confisquen, tomen, ocupen, utilicen o dañen sus tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado, sin que se haya obtenido el consentimiento libre, previo e informado para hacerlo (art 28.1). Tampoco se pueden almacenar ni

eliminar materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento (art. 29.2). Finalmente, ahí se señala que **se deberán celebrar consultas, con la finalidad de obtener el consentimiento libre e informado, antes de aprobar cualquier proyecto que afecte las tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas, particularmente cuando se trate de desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo** (art. 32.2).

240. Del análisis de estos instrumentos jurídicos se confirma la interpretación del Mecanismo de Expertos de Naciones Unidas en el sentido de que el consentimiento previo, libre e informado, cobra importancia en el caso del derecho a la consulta y el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos. Por esta razón, aun cuando la Declaración no resulta obligatoria para el Estado Mexicano en tanto no es un instrumento jurídico vinculante, su relación inseparable con otros derechos que están contenidos en la propia Constitución Federal y en el Convenio 169 de la OIT lo convierten en parte fundamental del marco de control constitucional en cualquier asunto que se refiera a la afectación de territorios o recursos de comunidades indígenas, o al derecho a la consulta de éstas.

241. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y cada una de sus Salas, respecto del derecho a la consulta de comunidades y pueblos indígenas, han señalado que aquél consiste en la obligación del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses. Asimismo, existe consenso en que para que la consulta cumpla con el estándar nacional e internacional debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada, darse a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe.

242. En cuanto al modo de llevar a cabo las consultas, el Pleno de la Suprema Corte estableció en incontables precedentes que las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional son las siguientes:

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

-**Libre.** Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.

-**Informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.

-**Culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

-**De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.”⁶²

243. La consulta a comunidades y pueblos indígenas es especialmente importante en el contexto del desarrollo sostenible de los Estados, pues el desarrollo económico sin una visión acorde con los derechos

⁶² Estas consideraciones han sido reiteradas regularmente por el Tribunal Pleno desde la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas**. En idéntico sentido véanse, por todas, **acción de inconstitucionalidad 81/2018**, págs. 73 a 75; **acción de inconstitucionalidad 127/2019**, págs. 23 a 24; **acción de inconstitucionalidad 111/2020**, págs. 51 a 53, y **acción de inconstitucionalidad 109/2021**, págs. 27 a 28.

humanos puede suponer, entre otras cosas, la pérdida de nuestros pueblos y tradiciones originarias. Es en este sentido que los pueblos y comunidades afectadas tienen “el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera”⁶³.

244. Justo para garantizar que las comunidades verdaderamente puedan decidir sobre sus intereses y derechos en los proyectos tendentes al desarrollo del país, es que los Estados deben celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados “a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos”⁶⁴.

245. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, en un estudio temático⁶⁵ mencionó que el objeto de las consultas a los pueblos indígenas es precisamente “poner fin al modelo histórico de exclusión del proceso de adopción de decisiones con el objeto de que en el futuro las decisiones importantes no se impongan a los pueblos indígenas y que estos puedan prosperar como comunidades distintas en las tierras en que, por su cultura, están arraigados.”⁶⁶

246. Lo que resulta fundamental en los procesos de consulta es que estos no se conviertan en meros trámites que cumple el particular interesado

⁶³ Véase *supra* nota 170.

⁶⁴ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 32.

⁶⁵ Véase Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009.

⁶⁶ *Ibíd.*, párr. 41.

o la autoridad, sino que deben ser eficaces para que las comunidades puedan de hecho influir en el proyecto, política pública, legislación o decisión que les está siendo consultada. Por ello se debe cuidar que “las consultas sean negociaciones en procura de acuerdos mutuamente aceptables y se celebren antes de la adopción de las decisiones sobre las medidas propuestas, y no consultas con el carácter de mecanismos para proporcionar a los pueblos indígenas información sobre decisiones que ya se han adoptado o están en proceso de adoptarse, sin permitirles influir verdaderamente en el proceso de adopción de decisiones”⁶⁷.

247. En el contexto normativo hasta aquí señalado, esta Segunda Sala considera que las autoridades contravinieron el derecho de consulta de las personas integrantes de la comunidad indígena otomí de San Francisco Xochicuautila y su barrio la Concepción, Lerma Estado de México por no haberse realizado previamente a las ya mencionadas licitación, concesión, autorizaciones y posterior construcción de la carretera de mérito, así como respecto de los actos inherentes a la expropiación de tierras del núcleo ejidal o comunal San Francisco Xochicuautila y su barrio la Concepción, particularmente, no obra constancia en autos de que se llamara a consulta previa al representante de los peticionarios en el amparo, aquí recurrentes, quien según el documento exhibido en el juicio, en el periodo de 2013 a 2015, ostentaba cierta representación de la comunidad indígena, época en que se emitieron algunos de los actos administrativos que les causaron perjuicio a la comunidad indígena, que a la postre hizo valer.

248. Lo anterior, como ya se adelantó, al margen del llamamiento y actuaciones en vía de consulta que algunas autoridades realizaron respecto de diversas personas que se ostentaron pertenecientes a la comunidad indígena y al parecer integrantes la comunidad ejidal

⁶⁷ *Ibíd.*, párr. 46.

expropiada; máxime que esas personas hicieron manifestaciones y requerimientos de respeto y conservación de los lugares y del paso a sitios de culto; así como que se les respondió que así se haría.

249. Por lo expuesto, devienen ineficaces los agravios de las autoridades responsables recurrentes al respecto, y parcialmente fundados los motivos de disenso de la parte quejosa y recurrente.

250. Como consecuencia, lo procedente es **modificar** la sentencia y conceder el amparo respecto de la omisión total de consulta, así como por la irregularidad de la pretendida consulta, toda vez que no se llevó a cabo en los términos constitucional y convencionalmente establecidos, respecto de los actos administrativos correspondientes a la construcción y puesta en funcionamiento del tramo de la carretera de que se trata.

251. Lo anterior, **deseablemente en coordinación con el Instituto Nacional a quien la ley ha conferido carácter de organismo técnico, llevar a cabo la consulta indígena al respecto, en los términos antes puntualizados.**

VII.5. Agravios relacionados con los efectos del amparo.

252. Corresponde ahora pronunciarse sobre los agravios formulados por la parte quejosa y las autoridades responsables recurrentes formularon agravios contra los efectos de la concesión del amparo.

253. Esta Segunda Sala atiende que constituye un hecho notorio, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria por disposición del artículo 2 de la Ley de

Amparo, la circunstancia de que la carretera autopista Toluca Naucalpan, ya se encuentra construida y en funcionamiento⁶⁸.

254. En ese escenario, la orden de una nueva consulta como determinó el juez de Distrito no podría llevar a restituir eficazmente a los quejosos en el derecho fundamental que se ha considerado como vulnerado; ello porque de ninguna manera cumpliría con las exigencias constitucional y convencionalmente establecidas, en particular que dicha consulta sea previa, de modo que sería completamente inútil para los fines previstos en la normatividad aplicable.

255. Por otro lado, la destrucción material de la autopista Toluca-Naucalpan en el territorio defendido por la comunidad quejosa, quien, dicho sea de paso, **no compareció a defender derechos de titularidad de tierras comunales o de propiedad, tampoco la posesión o asentamiento**, en las tierras donde se construyó dicha carretera, sino que **se ostentaron integrantes de la comunidad indígena otomí en defensa de territorios donde ejercen la conservación de la naturaleza y el paso a sus lugares de culto y sus tradiciones religiosas**.

256. Por lo antedicho, la insubsistencia de los actos administrativos de trato, destrucción de la carretera, implicarían trabajos especializados en restablecimiento material de la zona, un altísimo costo económico eliminar cualquier vestigio de la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan, de manea que son medidas no aptas para restituir las cosas a la situación que guardaban con anterioridad por ser desproporcionadamente gravosas y perjudiciales para el interés público.

⁶⁸ Véase la página de internet del SAASCAEM en la dirección web [Toluca – Naucalpan | Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares \(edomex.gob.mx\)](http://Toluca-Naucalpan.Sistema.de.Autopistas,Aeropuertos,Servicios.Conexos.y.Auxiliares.edomex.gob.mx).

257. En esa virtud, se estima actualizado por lo menos uno de los supuestos del artículo 205, de la Ley de Amparo⁶⁹, de manera que resulta procedente la apertura del incidente de cumplimiento sustituto en términos del propio numeral, conforme a lo previsto en el Capítulo IV del Título Tercero de la ley de la materia, el que según su numeral 204, tiene por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de los daños y perjuicios al quejoso⁷⁰, ello cuando la ejecución del amparo afecte gravemente a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso o bien, cuando por las circunstancias materiales del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir las cosas a la situación que guardaban con anterioridad.

258. Como se dijo antes, destruir una autopista ya concluida para restituir las cosas a su situación anterior en los territorios defendidos por los quejosos integrantes de la comunidad indígena, sería sumamente costoso y muy probablemente de mayor afectación a la sociedad, podría

⁶⁹ **Artículo 205.** El cumplimiento sustituto podrá ser solicitado por cualquiera de las partes o decretado de oficio por el órgano jurisdiccional que hubiera emitido la sentencia de amparo, en los casos en que:

I. La ejecución de la sentencia afecte gravemente a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso; o

II. Por las circunstancias materiales del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir las cosas a la situación que guardaban con anterioridad al juicio.

La solicitud podrá presentarse ante el órgano jurisdiccional que hubiera emitido la sentencia de amparo a partir del momento que ésta cause ejecutoria.

El cumplimiento sustituto se tramitará incidentalmente en los términos de los artículos 66 y 67 de esta Ley.

En el incidente, el órgano jurisdiccional que hubiera emitido la sentencia determinará si ha lugar o no al cumplimiento sustituto. En caso de resultar favorecida la petición, se abrirá un nuevo incidente para cuantificar el pago de daños y perjuicios.

Tanto la determinación sobre la procedencia del cumplimiento sustituto como la que cuantifique los daños y perjuicios serán recurribles mediante el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso h) de esta Ley, del cual conocerán los tribunales colegiados de circuito.

Independientemente de lo establecido en los párrafos anteriores, el quejoso y la autoridad responsable pueden celebrar convenio a través del cual se tenga por cumplida la ejecutoria. Del convenio se dará aviso al órgano judicial de amparo; éste, una vez que se le compruebe que los términos del convenio fueron cumplidos, mandará archivar el expediente.

⁷⁰ **Artículo 204.** El incidente de cumplimiento sustituto tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de los daños y perjuicios al quejoso.

incluso ocasionarse mayor perjuicio a la naturaleza y el medio ambiente haciendo nula una de las finalidades defendidas por los peticionarios y lo que la institución de consulta indígena persigue, en suma, no se obtendría el correspondiente beneficio para los quejosos y en general para la sociedad.

259. Por lo tanto, esta Segunda Sala considera que más que simplemente declarar la invalidez de todos los actos administrativos que motivaron la vulneración al derecho de consulta y ordenar la restitución material de las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, las circunstancias del caso ameritaban ordenar a las autoridades responsables y vincular a las autoridades necesarias para lograr la reparación mediante una reforestación de los territorios afectados y la construcción de la(s) vía(s) de acceso necesaria(s) para el paso, traslado y conexión de la comunidad indígena a los lugares de culto en los territorios correspondientes.

260. En ese tenor, el juez de Distrito debe ordenar la apertura del incidente de cumplimiento sustituto con la finalidad de que ahí se determine la forma y términos en que las autoridades responsables habrán de llevar a cabo los citados **actos concretos de reforestación de las áreas aledañas a la autopista Toluca-Naucalpan por lo menos en la denominada “zona federal” en aras de reparar el daño a la naturaleza demandado por la comunidad indígena quejosa y recurrente, en los territorios defendidos.**

261. Así mismo, se determine la forma y términos en que **las autoridades responsables deben realizar actos concretos consistentes en la construcción de las vías que sean necesarias y sirvan a la comunidad indígena para cruzar la autopista Toluca-Naucalpan a fin de pasar y/o conectarse con sus lugares de culto en ejercicio de sus tradiciones culturales y religiosas, en restitución del daño**

ocasionado con la construcción de esa carretera que les limitó el ejercicio de tales derechos.

262. Por lo expuesto, es **parcialmente fundado** el agravio de los recurrentes quejosos dirigido a combatir los efectos del amparo.

263. Por las mismas razones resultan **inatendibles** los agravios esgrimidos al respecto por las autoridades responsables recurrentes, los cuales se hicieron derivar de que se les ordenó realizar actos para los cuales carecían de facultades. En atención a que ya se determinó que los efectos de la concesión del juicio de amparo no debían ordenar una nueva consulta indígena, sino la apertura del incidente de cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, ningún sentido tiene responder si tales autoridades contaban o no con facultades para coordinarse con el Instituto Nacional a efecto de llevar a cabo ese ejercicio consultivo⁷¹.

264. En atención a que uno de los agravios contra esta parte de la sentencia recurrida se estimó **parcialmente fundado** y esto resultó suficiente para dejar insubsistentes las consideraciones sobre los efectos de la concesión del amparo, lo procedente es que esta Segunda Sala **modifique** la sentencia recurrida y, con fundamento en el artículo 204 de la Ley de Amparo, **ordene de oficio** la apertura y substanciación del incidente de cumplimiento sustituto. Este incidente deberá tramitarse ante el Juez Quinto de Distrito en los términos que prevén los artículos 66 y 67 de la propia ley reglamentaria⁷².

⁷¹ Véase la jurisprudencia 2a./J. 188/2009 de la Segunda Sala cuyo rubro es **AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS EN LOS QUE SE PRODUCE UN IMPEDIMENTO TÉCNICO QUE IMPOSIBILITA EL EXAMEN DEL PLANTEAMIENTO QUE CONTIENEN**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXX, noviembre de dos mil nueve, pág. 424.

⁷² **Artículo 66.** En los juicios de amparo se substanciarán en la vía incidental, a petición de parte o de oficio, las cuestiones a que se refiere expresamente esta Ley y las que por su propia naturaleza ameriten ese tratamiento y surjan durante el procedimiento. El órgano jurisdiccional determinará, atendiendo a las circunstancias de cada caso, si se resuelve de plano, amerita un especial pronunciamiento o si se reserva para resolverlo en la sentencia.

VIII. EFECTOS

265. Así las cosas, en términos de lo dispuesto en los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, lo procedente es **modificar** la sentencia recurrida y **conceder** el amparo solicitado para el efecto de que el juez de Distrito ordene la **apertura del incidente de cumplimiento sustituto** con la finalidad de que ordene a las autoridades responsables⁷³ y vincule a las autoridades necesarias para lograr la **reparación** mediante una **reforestación** de los territorios afectados y la **construcción de la(s) vía(s) de acceso** necesaria(s) para el paso, traslado y conexión de la comunidad indígena a los lugares de culto en los territorios correspondientes, tomando en cuenta los lineamientos descritos en el considerando anterior.

IX. DECISIÓN

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia del recurso, se **modifica** la sentencia recurrida.

Artículo 67. En el escrito con el cual se inicia el incidente deberán ofrecerse las pruebas en que se funde. Se dará vista a las partes por el plazo de tres días, para que manifiesten lo que a su interés convenga y ofrezcan las pruebas que estimen pertinentes. Atendiendo a la naturaleza del caso, el órgano jurisdiccional determinará si se requiere un plazo probatorio más amplio y si suspende o no el procedimiento.

Transcurrido el plazo anterior, dentro de los tres días siguientes se celebrará la audiencia en la que se recibirán y desahogarán las pruebas, se oirán los alegatos de las partes y, en su caso, se dictará la resolución correspondiente.

⁷³ i. Gobernador Constitucional del Estado de México.

ii. Secretario de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México, (Secretario de Movilidad en su actual denominación) mediante el Titular del Sistema de Autopistas, Aeropuertos Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México

iii. Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México, (Secretaría de Movilidad en su actual denominación)

iv. Dirección General de Ordenamiento e Impacto Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México,

v. Delegación del Estado de México de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

vi. Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano.

SEGUNDO. Se **sobresee** en el juicio de amparo, respecto a los artículos **1, 2, 2 Bis y 3 de la Ley de Expropiación** por la **omisión de adecuarla y la omisión legislativa respecto de la consulta indígena** prevista en el artículo 2 constitucional y los tratados internacionales relativos, así como por **los actos del procedimiento y el decreto de expropiación** de nueve de julio de dos mil quince.

TERCERO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a la parte quejosa y recurrente, respecto de la omisión de consultar, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo.