

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA
núm. 27

Justicia intercultural

Derecho a una consulta previa

Sistematización de criterios hasta agosto de 2024

Derechos Humanos



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios
Constitucionales
SCJN

**Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación**

PO Medina Amaya, Raúl Gustavo, autor
Q600.113 Justicia intercultural : derecho a una consulta previa / Raúl Gustavo Medina Amaya, Valeria Heredia Juárez ;
H852h esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
V.25 -- Primera edición. -- Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2024.
1 recurso en línea (xvii, 223 páginas : ilustraciones, cuadros ; 28 cm.) -- (Cuadernos de jurisprudencia.
Derechos humanos)

"Sistematización de criterios hasta agosto de 2024"

Material disponible solamente en PDF.

ISBN 978-607-552-140-4 (Obra Completa)
ISBN 978-607-552-529-7

1. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación – Criterio jurisprudencial – Análisis 2. Derecho a la consulta indígena – Protección de los Derechos humanos – Aspectos jurídicos 3. Proceso – Legitimación 4. Sentencias – Reparación del daño 5. Participación ciudadana 6. Derechos políticos 7. Derecho a un medio ambiente sano 8. Protección jurídica del ambiente 9. Derecho a la educación I. Heredia Juárez, Valeria, autora II. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Estudios Constitucionales III. t. IV. ser.
LC KGF2202

Primera edición: noviembre de 2024

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc
C.P. 06060, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La edición y el diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

Primera Sala

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Presidente

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

Segunda Sala

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministra Lenia Batres Guadarrama
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministro Javier Laynez Potisek

Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Mtra. Alejandra Martínez Verástegui
Directora General

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA
núm. 27

Justicia intercultural

Derecho a una consulta previa

Sistematización de criterios hasta agosto de 2024

Raúl Gustavo Medina Amaya

Valeria Heredia Juárez



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios
Constitucionales
SCJN

El constitucionalismo mexicano no podría comprenderse sin la labor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por medio de sus decisiones ha garantizado la vigencia de las normas y los principios contenidos en nuestra Constitución. En particular, las disposiciones sobre derechos humanos han sido dotadas de contenido normativo en los precedentes del Máximo Tribunal, el cual ha interpretado los mandatos constitucionales a la luz de los más altos estándares internacionales en la materia y ha desarrollado figuras jurídicas innovadoras que contribuyen a hacer realidad los mandatos de protección, respeto, promoción y garantía de los derechos para todas las personas.

La posición de la Suprema Corte como garante de los derechos humanos y actor relevante en el desarrollo de la doctrina jurídica mexicana comenzó a manifestarse de manera particular en los albores de la reforma constitucional de 2011 y se consolidó con la entrada en vigor del sistema de jurisprudencia por precedentes, en marzo de 2021. Con el nuevo paradigma, marcado con el inicio de la Undécima Época del Semanario Judicial de la Federación, se elimina el requisito de la reiteración de criterios para la creación de jurisprudencia en la Suprema Corte con el fin de que sus decisiones tengan efectos inmediatos. En la actualidad, las autoridades judiciales están vinculadas por las razones que sustenten los fallos del Máximo Tribunal cuando sean aprobadas por una mayoría de ocho votos en Pleno y cuatro votos en Salas.

Ahora bien, para que los precedentes de la Suprema Corte sean efectivamente aplicados y tengan un mayor impacto en el sistema de justicia se requiere, en principio, que sean conocidos por las autoridades judiciales, la comunidad jurídica y, sobre todo, por las personas justiciables. En este sentido, la comunicación de los precedentes es un presupuesto para su aplicación y ha sido una preocupación permanente de la Suprema Corte. La creación de la versión digital del Semanario Judicial de la Federación, el desarrollo de buscadores especializados y la capacitación para su uso y consulta son ejemplos de los esfuerzos institucionales que se han realizado para acercar las decisiones de la Suprema Corte a una audiencia cada vez más amplia. Sin embargo, estas acciones deben estar acompañadas por otras estrategias de divulgación enfocadas en construir una cultura del precedente en nuestro país, así como por el desarrollo de herramientas para el análisis de las sentencias constitucionales.

El primer obstáculo para la difusión de los precedentes de la Suprema Corte es que las personas cuenten con las herramientas analíticas para reconocer los hechos y determinar cuáles son los argumentos de la sentencia que resultan vinculantes (*ratio decidendi*), discerniendo de otras partes del fallo que pueden ser interesantes, pero no constituyen el criterio con el que se resolvió la controversia. Aunque las tesis han sido una herramienta importante para la clasificación e identificación de los criterios jurisprudenciales, se han detectado problemas en su conformación al punto de que, en algunos casos, existe una desconexión entre la *ratio decidendi* de la sentencia y lo sostenido en la tesis.

Otra de las dificultades que enfrentan las personas al acercarse a los precedentes en materia de derechos humanos es el amplio y creciente número de sentencias. El número de asuntos que resuelve anualmente la Suprema Corte mexicana es muy alto en comparación con otros tribunales constitucionales. Además, si sumamos las decisiones de las instancias autorizadas para emitir precedentes obligatorios y orientadores, como son los Tribunales Colegiados de Circuito y los Plenos Regionales, resulta realmente complicado para cualquier persona mantenerse al tanto de los criterios sobre derechos humanos y su desarrollo jurisprudencial.

El acceso a los criterios de la Suprema Corte es aún más intrincado para las personas que no son especialistas en derecho, ya que el sistema de precedentes en nuestro país es muy complejo y formalista. En efecto, las reglas y los mecanismos para su creación y modificación son tan diversos que pueden resultar incomprensibles para quienes acuden ante las instancias judiciales o simplemente están interesados en conocer los alcances de sus derechos. A esto se suma el uso de un lenguaje sumamente técnico en las resoluciones judiciales que dificulta su comprensión y la identificación de las razones que soportan la decisión.

Con el propósito de generar un medio de divulgación de los criterios de la Suprema Corte que sea efectivo, sencillo y accesible para todas las personas, desde 2020 la Suprema Corte, por medio del Centro de Estudios Constitucionales, ha impulsado la publicación de los Cuadernos de Jurisprudencia. En éstos se utiliza la línea jurisprudencial como herramienta metodológica para sistematizar los precedentes de la Corte. La ventaja de esta metodología es que en lugar de limitarnos a un análisis aislado y desestructurado de las sentencias, nos permite realizar un estudio sistemático de las resoluciones judiciales relevantes, con el propósito de determinar la subregla jurisprudencial que subyace en cada una de las líneas desarrolladas por este Alto Tribunal.¹

En cuanto a su estructura, los cuadernos comienzan con la "Nota metodológica", en la que se exponen las pautas para la búsqueda, selección y análisis de las sentencias que integran la línea jurisprudencial. La presentación de las sentencias incluye una síntesis de los hechos relevantes del caso, seguido por preguntas que reflejan el problema jurídico planteado, el criterio jurídico establecido por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte y los argumentos que lo justifican. También se identifican las resoluciones asociadas con la sentencia que se estudia y las tesis aisladas o de jurisprudencia que emanaron de ella.

¹ López Medina, Diego, *El derecho de los jueces*, 2a. ed., Bogotá, Editorial Legis-Universidad de los Andes, 2021, págs. 139-147.

Desde la Suprema Corte esperamos que estos cuadernos contribuyan al conocimiento amplio de los precedentes de este tribunal, especialmente de los criterios relevantes para el desarrollo de los derechos humanos. De esta forma, queremos propiciar que la labor del Máximo Tribunal se acerque a todas las personas y les proporcione herramientas que les permitan hacer efectivos sus derechos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Consideraciones generales	1
Nota metodológica	3
1. Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa	5
1.1 Contenido y alcance de derecho	7
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 285/2020, 13 de julio de 2021	7
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 135/2022, 22 enero de 2024	11
1.2 Ámbito de protección específico	13
1.2.1 Parámetro de regularidad constitucional y convencional	13
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 631/2012, 8 de mayo de 2013	13
SCJN, Pleno, Controversia Constitucional 32/2012, 29 de mayo de 2014	16
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, 19 de octubre de 2015	21
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 213/2018, 14 de noviembre de 2018	23

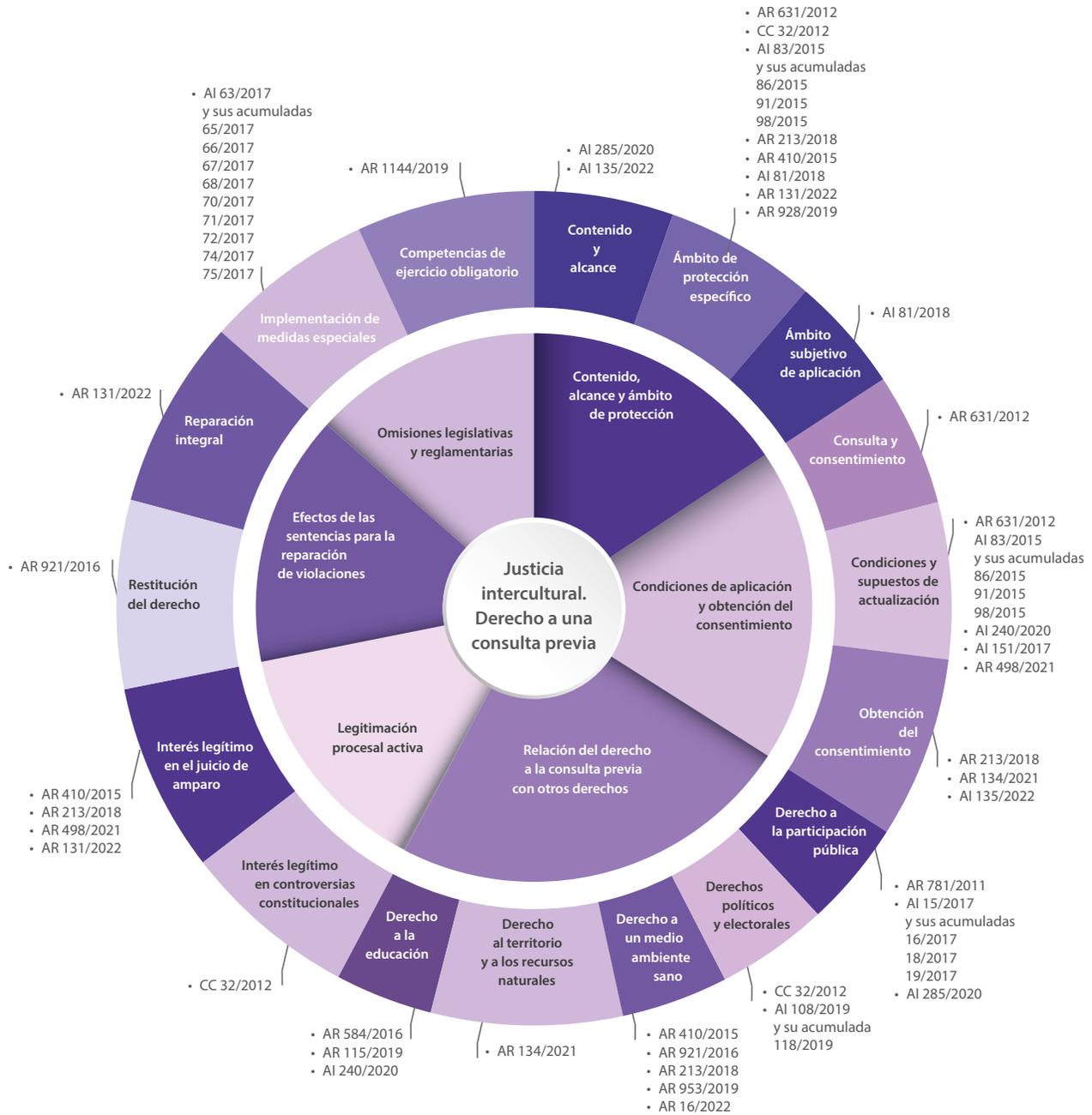
1.2.2 Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta	26
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 410/2015, 4 de noviembre de 2015	26
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 81/2018, 20 de abril de 2020	29
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 131/2022, 17 de enero de 2024	35
1.2.3 Transversalidad del derecho a la consulta	39
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 928/2019, 13 de enero de 2021	39
1.3 Ámbito subjetivo de aplicación del derecho	43
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 81/2018, 20 de abril de 2020	43
2. Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento	49
2.1 Diferencia entre consulta y consentimiento	51
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 631/2012, 8 de mayo de 2013	51
2.2 Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar	53
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 631/2012, 8 de mayo de 2013	53
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, 19 de octubre de 2015	55
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 151/2017, 28 de junio de 2018	58
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 240/2020, 21 de octubre de 2021	62
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 498/2021, 6 de abril de 2022	65

2.3 Obtención del consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas	71
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 213/2018, 14 de noviembre de 2018	71
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 134/2021, 16 de febrero de 2022	73
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 135/2022, 22 enero de 2024	79
3. Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos	85
3.1 Derecho a la participación pública	87
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 781/2011, 14 de marzo de 2012	87
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, 6 de septiembre de 2018	90
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 285/2020, 13 de julio de 2021	92
3.2 Derechos políticos y electorales	98
SCJN, Pleno, Controversia Constitucional 32/2012, 29 de mayo de 2014	98
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, 5 de diciembre de 2019	101
3.3 Derecho a un medio ambiente sano	108
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 410/2015, 4 de noviembre de 2015	108
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 921/2016, 5 de abril de 2017	112
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 213/2018, 14 de noviembre de 2018	116

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 953/2019, 6 de mayo de 2020	119
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 16/2022, 7 de septiembre de 2022	125
3.4 Derecho a la utilización, administración y conservación del territorio y de los recursos naturales	131
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 134/2021, 16 de febrero de 2022	131
3.5 Derecho a la educación	139
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 584/2016, 15 de noviembre de 2017	139
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 115/2019, 21 de noviembre de 2019	143
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 240/2020, 21 de octubre de 2021	146
4. Legitimación procesal activa	149
4.1 Interés legítimo de los municipios indígenas en controversias constitucionales	151
SCJN, Pleno, Controversia Constitucional 32/2012, 29 de mayo de 2014	151
4.2 Interés legítimo de los pueblos y comunidades indígenas en el juicio de amparo	154
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 410/2015, 4 de noviembre de 2015	154
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 213/2018, 14 de noviembre de 2018	159
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 498/2021, 6 de abril de 2022	161
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 131/2022, 17 de enero de 2024	165

5. Efectos de las sentencias para la reparación de violaciones	169
5.1 Restitución del derecho y realización de consultas	171
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 921/2016, 5 de abril de 2017	171
5.2 Imposible restitución y reparación integral	176
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 131/2022, 17 de enero de 2024	176
6. Omisiones legislativas y reglamentarias	181
6.1 Implementación de medidas especiales	183
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, 21 de septiembre de 2017	183
6.2 Competencias de ejercicio obligatorio	186
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 1144/2019, 10 de junio de 2020	186
Consideraciones finales	193
Anexos	201
Anexo 1. Glosario de sentencias	201
Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia	219

Justicia intercultural. Derecho a una consulta previa



Consideraciones generales

En este cuaderno, se sistematizan los precedentes judiciales a través de los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido y dotado de contenido el derecho a una consulta previa de los pueblos, comunidades y personas indígenas y afroamericanas. Las sentencias que aquí se presentan integran seis líneas jurisprudenciales, enfocadas a diferentes escenarios constitucionales de litigio. Estos escenarios dan cuenta de la postura que ha asumido la Suprema Corte durante la última década para proteger y garantizar los derechos humanos de grupos históricamente marginados y discriminados, como lo han sido los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Los criterios compilados en este trabajo reflejan una postura clara y consistente: la preocupación de un Tribunal constitucional por promover la participación pública y las capacidades de incidencia de los pueblos y comunidades en todas aquellas decisiones que puedan afectar directamente, o hasta poner en riesgo, sus formas de vida e integridad cultural.

El primer escenario de este cuaderno compila los criterios por medio de los cuales se ha dotado de contenido y alcance el derecho a una consulta previa, y definido su ámbito de protección específico. En el segundo escenario se desarrollan las decisiones por medio de las cuales se han delimitado las condiciones de aplicación del derecho y la obtención del consentimiento de los pueblos y comunidades en los procesos de consulta. El tercer escenario está dedicado a retomar las decisiones de la Corte sobre la interacción que tiene el derecho a la consulta previa con otros derechos como el de participación pública, los políticos y electorales, los derechos humanos a la educación y a un medio ambiente sano y otros derechos especiales de los pueblos indígenas, como los derechos a la utilización, administración y conservación de sus territorios y de los recursos naturales.

En el cuarto escenario se concentran los criterios rectores que el Máximo Tribunal ha establecido en relación con la legitimación procesal activa y, concretamente, en torno a la acreditación del interés legítimo de los municipios indígenas en controversias constitucionales y de los pueblos y comunidades indígenas en el juicio de amparo. Los cuales son, en nuestra opinión, de especial importancia debido a su estrecho vínculo con el acceso a la justicia y a una tutela judicial efectiva de los grupos y comunidades. El quinto escenario recopila las sentencias en donde los efectos de la reparación de violaciones constituyen un punto clave para

la restitución de derechos, los efectos de la protección constitucional, así como las medidas que las autoridades deban adoptar para asegurar un estricto cumplimiento de las resoluciones de la Corte. Por último, el sexto escenario está dedicado a las omisiones legislativas y reglamentarias.

Este cuaderno no sólo busca reportar la labor y transparentar la postura que la Corte ha asumido en sus resoluciones a lo largo de la última década en la protección de los derechos de los pueblos, comunidades y personas indígenas y afromexicanas, en el contexto del desarrollo de las controversias judiciales, sino presentar la evolución de estas líneas de jurisprudencia y, en última instancia, divulgar y socializar las condiciones necesarias que deben de observarse en los procesos de consulta.

Dar cuenta de estos avances jurisprudenciales puede aportar herramientas útiles para avanzar en la consolidación de un sistema de justicia capaz de establecer un diálogo entre diferentes culturas, que identifique las demandas sociales de derechos y promueva la participación pública de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en todas aquellas decisiones que puedan afectar o poner en riesgo sus formas de vida. Sin duda, la sistematización y difusión amplia de los criterios de la Suprema Corte adquiere una dimensión especialmente importante, cuando la capacidad de incidencia política de las personas indígenas y afromexicanas puede depender del correcto establecimiento de un diálogo intercultural. Este cuaderno busca formar parte del esfuerzo.

Nota metodológica

El presente documento forma parte de la serie Derechos Humanos de la Colección Cuadernos de Jurisprudencia del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este número está dedicado al derecho a la consulta previa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto de las sentencias emitidas hasta el 31 de agosto de 2024.

Para identificar los casos analizados en este cuaderno, se utilizaron los buscadores internos de la Suprema Corte. La búsqueda se realizó durante las épocas Novena, Décima y Undécima. Los buscadores arrojaron más de 2,096 resoluciones de las palabras clave utilizadas.¹ Para reducir el universo de sentencias, se descartaron las resoluciones que no resolvían en el fondo un tema de constitucionalidad.

Con este filtro, el catálogo de decisiones que abordan en el fondo la materia del derecho a la consulta previa se redujo a 87 sentencias, que constituyen el objeto de estudio de este documento.

Cabe destacar que se ha dado a todas las sentencias el mismo valor normativo, toda vez que no se distingue entre las sentencias de las que se derivan criterios vinculantes que cumplen con los requisitos formales establecidos por la ley (criterios jurisprudenciales) y aquellas resoluciones de las que derivan criterios persuasivos (criterios aislados).²

Con el propósito de facilitar la revisión de los casos, las sentencias se agruparon a partir de ciertos rubros temáticos, que no necesariamente corresponden con los que pueden encontrarse en los apartados contenidos en esas resoluciones. Por otro lado, con el fin de identificar reglas aplicables a casos futuros, las

¹ Se utilizaron las siguientes palabras clave: derecho a la consulta, persona indígena, personas indígenas, persona afromexicana, personas afromexicanas, pueblo indígena, pueblos indígenas, pueblo afromexicano, pueblos afromexicanos, comunidad indígena, comunidades indígenas, comunidad afromexicana, comunidades afromexicanas, intercultural, interculturalidad, pluricultural, pluriculturalidad.

² No se debe confundir este ejercicio con los mecanismos legales para constituir jurisprudencia prevista en la Ley de Amparo. Además, para la consulta de tesis de jurisprudencia y tesis aisladas, véase el *Semanario Judicial de la Federación*.

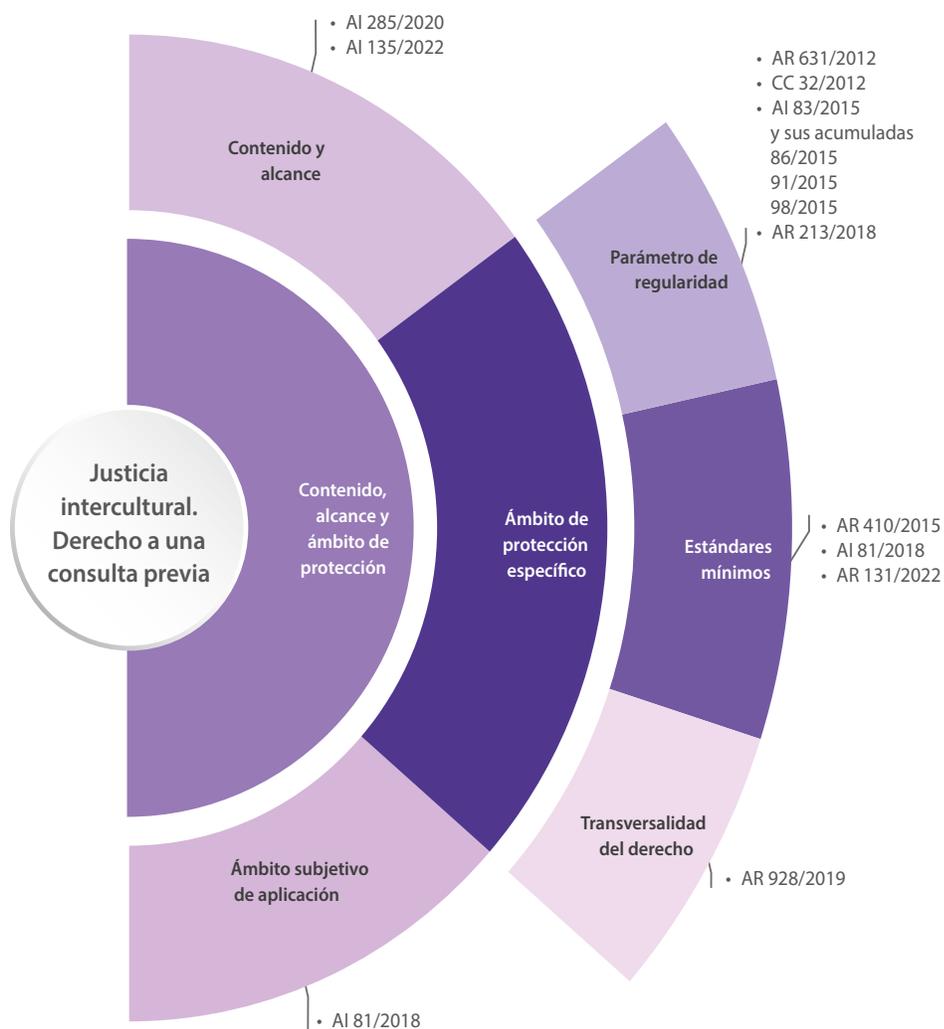
sentencias que abordan los temas relacionados con el derecho a la consulta previa se reconstruyen con la siguiente estructura: 1) se sintetizan los hechos relevantes del caso, 2) se formulan preguntas que hacen referencia a los problemas jurídicos planteados en cada asunto, 3) se sintetizan los criterios que resuelven estos problemas jurídicos, 4) se transcriben o se sintetizan los principales párrafos que ilustran la opinión de la Suprema Corte³ y 5) se plasma la decisión con la que la Corte resolvió el asunto.

Adicionalmente, es importante señalar que en el documento se identifican los asuntos que contienen razonamientos similares, lo que permite distinguir entre las sentencias que crean o desarrollan criterios de aquellas que aplican los precedentes emitidos en casos previos. Finalmente, se incluyen como anexos un glosario de las sentencias analizadas, así como las tesis aisladas y de jurisprudencia derivadas de todas las sentencias, ordenadas por tema y por fecha de publicación. En la versión electrónica, las sentencias tienen un hipervínculo que dirige a la versión pública que se encuentra disponible en la página de la Suprema Corte. Este documento se actualizará periódicamente en la página web del Centro de Estudios Constitucionales.

Los Cuadernos de Jurisprudencia son el resultado de un ejercicio de sistematización de las sentencias de la Suprema Corte que tiene el objetivo de difundir de manera clara, sencilla y exhaustiva los criterios contenidos en esas resoluciones. Las únicas fuentes oficiales de los criterios que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación son el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, así como los engroses públicos de las sentencias.

³ Las referencias de página y párrafo de las citas textuales de las sentencias fueron elaboradas a partir de las versiones públicas disponibles en la página de la SCJN, por lo que podrían variar según el sistema operativo o procesador de textos que use la persona lectora para confrontarlas.

1. Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa



1. Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa

1.1 Contenido y alcance de derecho

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 285/2020, 13 de julio de 2021⁴

Razones similares en AI 31/2014, AI 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, AI 46/2016, AI 84/2016, AI 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, AI 151/2017, AI 81/2018, AI 108/2019 y su acumulada 118/2019, AI 127/2019, AI 131/2020 y su acumulada 186/2020, AI 178/2020, AI 193/2020, AI 201/2020, AI 210/2020, AI 212/2020, AI 214/2020, AI 18/2021, CC 32/2012 y CC 69/2021

Hechos del caso

La presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió una acción de inconstitucionalidad, a través de la cual solicitó que se declarara la invalidez del Decreto Número 739, por el que se reformó el artículo 7 de la Constitución del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el *Periódico Oficial* de la entidad el 30 de septiembre de 2020, emitido y promulgado por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad. La presidenta de la CNDH consideró que el decreto resultaba violatorio de los artículos 1 y 2 de la Constitución política y de los artículos 1, 2, 4, 5, 6, y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante, Convenio 169 de la OIT), relativos al derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

En su escrito, la presidenta de la CNDH alegó que se vulneró el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, toda vez que en el proceso legislativo que le dio origen no se realizó una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, aun cuando les impacta significativamente en virtud de que se relaciona con la protección y garantía de los derechos de las personas

⁴ Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=276100>.

indígenas y afroamericanas, en la medida en que se busca el reconocimiento de la multiculturalidad en la entidad federativa y la personalidad jurídica de los actores involucrados. Asimismo, argumentó que si bien en los trabajos legislativos de la reforma impugnada el Poder Legislativo de Coahuila consideró la relevancia de realizar los ajustes normativos correspondientes con la finalidad de que se reconociera la existencia, presencia y aportaciones de las comunidades y pueblos indígenas y personas descendientes de África que habitan en el territorio de la entidad, se omitió cumplir con la obligación de consultar a los pueblos interesados, debido a que ésta es una responsabilidad insorteable que debe llevarse a cabo en todos los casos en los que se pretenda legislar sobre cuestiones que atañan a los derechos de esas personas, conforme a los parámetros mínimos fijados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En su informe, el Poder Legislativo del estado de Coahuila indicó que durante la discusión, votación y aprobación del dictamen de reforma se tomó en consideración el sentir de los ayuntamientos respecto de la reforma impugnada. Señaló que además de la obligación constitucional de realizar la armonización legislativa correspondiente, el Congreso se vio obligado a legislar en la materia, derivado de un juicio para la protección de derechos políticos electorales del ciudadano —promovido por la comunidad indígena Kikapú, contra la omisión legislativa absoluta de prever la figura del representante indígena ante el ayuntamiento en términos de lo establecido en el artículo 2, apartado A, fracción VII, de la Constitución política⁵—, por el cual el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila le ordenó emitir la normatividad correspondiente.

Además, afirmó que de ningún modo vulneró los principios en la consulta que integran el parámetro de regularidad de conformidad con los estándares aplicables a la consulta indígena, puesto que dentro del proceso legislativo sí se elaboró una consulta previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe, a las comunidades indígenas Kikapú y Mascogos, en cumplimiento de los requisitos mínimos que se exigen en el proceso legislativo relativos a las fases preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo, de decisión y de entrega de dictamen. Desde su perspectiva, refirió que se tomaron todas las medidas necesarias y protocolos correspondientes, a través de sesiones y trabajos legislativos en forma virtual y digital, en los que aquellos grupos indígenas fueron llamados y escuchados en forma virtual y presencial.

En representación del gobernador constitucional del estado de Coahuila de Zaragoza, el consejero jurídico de Gobierno rindió un informe en el que reconoció que se promulgó y ordenó la publicación de la norma impugnada. Sin embargo, manifestó que el medio de control constitucional resultaba infundado porque no se atribuye de forma directa algún acto violatorio o concepto de invalidez respecto a la promulgación de la norma impugnada. En esta misma línea, refirió que, en tanto que es obligación del Poder Ejecutivo sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado, se entendía que el Ejecutivo no tuvo intervención alguna en el dictamen, discusión, votación y aprobación de la norma aludida.

⁵ "Artículo 2. [...]"

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: [...]"

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".

Problema jurídico planteado

¿Cuál es el contenido y alcance del derecho a la consulta los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas?

Criterio de la Suprema Corte

La consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas es un contenido de la Constitución que integra un parámetro de control constitucional en dos vertientes: como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo.

Por un lado, el derecho a la consulta obliga a las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses; la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales y de buena fe. Este derecho fundamental no está limitado al número de personas que integran un pueblo o comunidad indígena o afromexicana; por el contrario, debe respetarse y cumplirse con independencia del número de población que integra una comunidad de esta naturaleza.

Por otro lado, el Estado mexicano se encuentra también obligado a adoptar las medidas legislativas necesarias para su regulación y así hacer efectivo el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en tanto que el derecho a la consulta no sólo es un derecho en sí mismo. Su regulación resulta imperativa porque este derecho se erige como un instrumento para que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, como los derechos a la identidad cultural, a su territorio y recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos, incluso, en algunos supuestos, su derecho a la propia supervivencia como pueblo —lo cual refleja la trascendencia de que se las consultas se practiquen aun cuando se trate de un número reducido de personas, mediante ejercicios participativos que garanticen la calidad democrática de su decisión—.

Justificación del criterio

"Bajo el criterio de este Tribunal Pleno, el derecho a la consulta se advierte de una interpretación de los artículos 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT. Así, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe" (pág. 14). "[E]ste derecho fundamental no está limitado al número de personas que integran un pueblo o comunidad indígena y/o [sic] afromexicana; por el contrario, debe respetarse y cumplirse con independencia del número de población que integra una comunidad de esta naturaleza" (pág. 25).

"Lo anterior encuentra justificación en que el derecho a la consulta no solo es un derecho en sí mismo, sino que se instituye también como un instrumento para que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, como los derechos a la identidad cultural, a su territorio y recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos, incluso, en algunos supuestos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos" (pág. 25). "[U]na de las razones que originan la desaparición de estos grupos ha sido la falta de reconocimiento legal, así como su falta de identificación, aunado a sus niveles de pobreza y exclusión social". Por este motivo, "en el artículo 43 del Convenio [169 de la OIT] se estableció que los derechos reconocidos en dicho instrumento constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo" (pág. 25).

"De esta manera, el derecho humano a la consulta se erige en un instrumento que trasciende incluso al grado de evitar la desaparición de estos grupos; lo que de suyo demuestra la trascendencia de que se practique aun cuando se trate de un número reducido de personas indígenas y/o afromexicanas [sic], mediante un ejercicio participativo de los sujetos a los que se dirige y que garantice la calidad democrática de su decisión" (pág. 26). Por ello, de acuerdo con el Pleno de la Suprema Corte, "el Estado Mexicano se encuentra obligado a adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, puesto que, además, el ejercicio de este derecho humano implica que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, como los derechos a la identidad cultural, a su territorio y recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos, incluso en algunos supuestos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos; de tal manera que resulta un imperativo su regulación" (pág. 26).

"En ese sentido, con base en los precedentes resueltos por este Alto Tribunal, se concluye que la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas se erige como un contenido constitucional que integra un parámetro de control constitucional en dos vertientes, como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo" (pág. 26).

Decisión

El Pleno de la Suprema Corte declaró la invalidez total del Decreto 739, por el que se reformó el artículo 7 de la Constitución del Estado de Coahuila, por resultar contrario a lo dispuesto en los artículos 2 de la Constitución política y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, con efectos a dieciocho meses, a fin de que la regulación respectiva continúe vigente, permitiendo que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de los posibles efectos benéficos de las normas, en tanto el Congreso del estado cumple con su obligación de llevar a cabo una consulta conforme a los parámetros establecidos y que deberá tener un carácter abierto para facilitar un diálogo democrático que busque la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Constitución local que esté relacionado directamente con su condición indígena y afromexicana. Ello, sin perjuicio de que en un tiempo menor la legislatura local pueda legislar sobre los temas respectivos, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por la Suprema Corte.

Hechos del caso

En septiembre de 2022, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió una acción de inconstitucionalidad en contra del Congreso local y el gobernador constitucional del estado de Quintana Roo. En su escrito, la CNDH impugnó la constitucionalidad de una serie de artículos de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 246, publicado el 24 de agosto de 2022 en el *Periódico Oficial* de dicha entidad. En esencia, argumentó que las normas impugnadas establecen un sistema que desnaturaliza el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas porque, desde su perspectiva, le confieren finalidades distintas a la consulta según el tipo de medida sometida a este procedimiento y, además, contemplan finalidades que no son propias de la consulta, tal y como se encuentra establecida en los tratados internacionales y en la Constitución política.

Por un lado, el Poder Legislativo local señaló fundamentalmente en su informe que, tal y como se desprendía del dictamen del Decreto 246, el Congreso local realizó diversas reuniones y mesas de trabajo, así como procesos de consulta con las comunidades pertenecientes al estado de Quintana Roo, con lo cual dio cumplimiento con su obligación convencional. Por otro lado, el Poder Ejecutivo local manifestó que la promulgación y publicación del decreto mediante el cual fueron emitidas las normas impugnadas no contravenían el parámetro de regularidad constitucional, ya que fue realizado en cumplimiento de las atribuciones que la constitución local otorgó al titular del Poder Ejecutivo del estado de Quintana Roo. Asimismo, señaló que el Instituto para el Desarrollo del Pueblo Maya y las Comunidades Indígenas del Estado de Quintana Roo consideró que los argumentos expresados por la CNDH resultaban incorrectos, debido a que, en su opinión, las normas impugnadas resultaban compatibles con el parámetro de regularidad constitucional.

Problema jurídico planteado

¿Cuál es la finalidad del derecho a la consulta y de los procedimientos de consulta?

Criterio de la Suprema Corte

La finalidad primordial del derecho a la consulta es lograr una participación significativa por parte de los pueblos y comunidades indígenas para volverlos agentes principales en las medidas que tendrán incidencia en el resto de sus derechos. La finalidad del derecho no debe confundirse con la finalidad de cada uno de los procedimientos de consulta, que es llegar a un acuerdo y obtener el consentimiento de la población consultada.

Justificación del criterio

De acuerdo con el Pleno de la Suprema Corte, "el **derecho a la consulta** es un medio de participación para los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Es, además, un corolario de un gran número de dere-

⁶ Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/Detalle-Pub.aspx?AsuntoID=302899>.

chos humanos aceptados universalmente, entre ellos, el derecho a la integridad cultural, el derecho a la igualdad y el derecho a la propiedad. Deriva del derecho primordial de los pueblos indígenas a la libre determinación y de los principios conexos de democracia y soberanía popular. Responde a las aspiraciones de los pueblos indígenas de todo el mundo de determinar su propio destino en condiciones de igualdad y de participar efectivamente en el proceso de adopción de decisiones que los afecten" (párr. 39).

Además, "el derecho a la consulta es una de las garantías de que a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ya no se les podrán imponer sistemas, ideas, prácticas, que son contrarias a su historia, sus usos y costumbres; serán ellas, a través de esas consultas, las que podrán decidir, en diálogo con las autoridades, su lugar y relación con el resto de la sociedad" (párr. 40). En ese sentido, "hay un entendimiento común de que para garantizar que las comunidades verdaderamente puedan decidir sobre sus intereses y derechos en los proyectos tendentes al desarrollo del país, 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"⁷ (párr. 42).

Así, "el derecho a la consulta refleja el entendimiento generalizado de que las personas indígenas no deben considerarse como desconectadas de las estructuras sociales y políticas de los Estados. Más bien, son al mismo tiempo distintas pero unidas a esa interacción social y política"⁸ (párr. 45). Por ello, "existe un entendimiento de que la **finalidad del derecho a la consulta** puede resumirse en **ser un mecanismo para proteger otros derechos de los pueblos y comunidades indígenas, especialmente el derecho a la participación, a la autodeterminación, a la subsistencia y preservación de su cultura como distinta y separada de la sociedad "tradicional" (es decir, la no asimilación) y el derecho a la propiedad, especialmente por lo que hace a la propiedad y uso de sus tierras tradicionales**" (párr. 46).

Las consultas son entonces "procesos específicos que llevan a cabo una o más autoridades cuando determinan que una medida legislativa, administrativa o de otra índole afectará directamente a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas, y que están obligadas a llevar a cabo de conformidad con los tratados internacionales y la Constitución Federal" (párr. 47). Dichos procesos son precisamente aquellos "a los que se refiere el artículo 6 del Convenio 169 cuando menciona que la finalidad de las consultas es llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, y el artículo 19 de la Declaración de la ONU cuando señala que el fin de la consulta es obtener el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades y pueblos indígenas" (párr. 48).

Por ende, los procedimientos de consulta "tienen que ser procesos de negociación, de diálogo, en donde ambas partes (pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y Estado) sean flexibles y busquen llegar a acuerdos" y "**deben tener como finalidad obtener el consentimiento de las personas consultadas o un acuerdo derivado de la negociación que se lleve**" (párrs. 50 y 51). De tal manera que "la finalidad del derecho a la consulta no debe confundirse con la finalidad de cada uno de los procedimientos de consulta. El hecho de que un procedimiento de consulta busque, como finalidad, llegar a un acuerdo u obtener el consentimiento

⁷ [Nota del original] ¹²⁰ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 32".

⁸ [Nota del original] ¹²² James Anaya, 'The Right of Indigenous Peoples to Self-Determination in the Post-Declaration Era', en Charters, Claire y Stavenhagen, Rodolfo (ed.) *Making the Declaration Work*, pág. 193".

de la población consultada, no puede implicar perder de vista que la finalidad primordial del derecho a la consulta es lograr una participación significativa por parte de esos pueblos y comunidades indígenas, y hacerlos el agente principal en las medidas que los van a afectar o que tendrán incidencia en el resto de sus derechos" (párr. 52).

Decisión

El Pleno de la Suprema Corte determinó que la acción de inconstitucionalidad resultaba parcialmente fundada. Consecuentemente, declaró la invalidez de los artículos 13, 14, 15, párrafo primero, en su porción normativa 'Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes', y 20, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, con efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del estado de Quintana Roo.

1.2 Ámbito de protección específico

1.2.1 Parámetro de regularidad constitucional y convencional

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 631/2012, 8 de mayo de 2013⁹

Razones similares en AI 109/2021, AI 146/2023 y sus acumuladas 148/2023, 149/2023 y 150/2023, AR 987/2015 y AR 134/2021

Hechos del caso

En octubre de 1940, el presidente de la República emitió un decreto que le concedió a una comunidad indígena del estado de Sonora la mitad del caudal de la presa La Angostura de cada año agrícola para fines de riego de sus tierras. En febrero de 2011, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, dependiente de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, emitió una resolución de impacto ambiental que autorizó la construcción y operación de una obra de toma vertical en la presa "El Novillo" para la ejecución del proyecto "Acueducto Independencia".

En abril de 2011, las autoridades tradicionales de la comunidad indígena promovieron un juicio de amparo en contra de la resolución de impacto ambiental. Señalaron como autoridad responsable al delegado de la Procuraduría Federal de la Protección al Ambiente del estado de Sonora, responsable de la construcción y operación del acueducto. Los demandantes alegaron, entre otras cosas, que se violaron sus derechos a la preservación de la integridad de sus tierras, a la consulta previa, a la seguridad jurídica y a la propiedad comunal, establecidos en el artículo 2, apartado "A", fracción V, apartado "B", fracción IX, 14, 16 y 27, de la Constitución política y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

⁹ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

En mayo de 2012, el juez de distrito que conoció del asunto amparó a los afectados en contra de las actuaciones para la construcción del acueducto. Contra esta decisión, el Ministerio Público de la Federación y la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales interpusieron recursos de revisión. Argumentaron, entre otras cuestiones, que las autoridades de la comunidad indígena no tenían interés, ni legítimo, ni jurídico, para promover el juicio de amparo. Señalaron que la autoadscripción y autorreconocimiento no bastan para acreditar un interés y que, por el contrario, se trata sólo de datos subjetivos. Agregaron que los demandantes debieron presentar pruebas en el proceso, como lo establecen los artículos 1¹⁰ y 6¹¹ de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora. Asimismo, alegaron que no se vulneró la garantía de audiencia porque la resolución de impacto ambiental no es un acto privativo de sus derechos como comunidad indígena.

Finalmente, los recursos fueron remitidos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta ejerciera su facultad de atracción.

Problema jurídico planteado

¿La autoridad responsable debió de garantizarle el derecho a una consulta a la comunidad indígena a la que pertenecen los quejosos de manera previa a la emisión de la autorización en materia de impacto ambiental para la operación del acueducto Independencia?

Criterio de la Suprema Corte

De conformidad con el contenido de los artículos 6, 7 y 15 del Convenio 169 de la OIT, las autoridades responsables debieron consultar de manera adecuada a la comunidad a la que pertenecen los quejosos, es decir, de manera informada, de buena fe, y en aras de obtener su consentimiento y a través de sus representantes tradicionales a fin de respetar sus costumbres y tradiciones, pudiéndose apoyar en organismos como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, o bien, en cualquier otro medio que permita acreditar fehacientemente quiénes son los sujetos designados y reconocidos para representarlos. En tanto que la autorización de la construcción de las obras que integrarían el acueducto Independencia, así como por su operación, susceptiblemente, sí podrían llegar a dañar los derechos de la comunidad, como el derecho a la disposición de las aguas que les corresponden y que se encuentran almacenadas en la presa "La Angostura".

Justificación del criterio

Si bien la obligación de las autoridades de consultar a los pueblos indígenas está contemplada en el artículo 2, apartado B, fracción IX, de la Constitución política, la Primera Sala precisó que "este derecho a la consulta

¹⁰ "Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto garantizar el reconocimiento, preservación, fortalecimiento y defensa de los derechos, cultura y organización de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en el Estado de Sonora, así como el establecimiento de las obligaciones de los Poderes del Estado y las autoridades municipales, en lo relativo a sus relaciones con los pueblos y comunidades indígenas, para elevar el bienestar social de sus integrantes, promoviendo su desarrollo a través del Plan Estatal y los municipales de Desarrollo, programas y acciones específicas, conjuntamente con los pueblos y comunidades indígenas, en los términos de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado".

¹¹ "Artículo 6.- Es indígena la persona que así lo reivindique, aunque por diversas razones no resida en su comunidad de origen. Cuando exista duda de su pertenencia a alguna etnia, bastará con el reconocimiento de la autoridad tradicional de donde es originario o con la exhibición de la constancia de residencia expedida por la autoridad municipal, donde conste su residencia dentro de una comunidad indígena en el Municipio respectivo".

no se encuentra desarrollado ampliamente en la norma constitucional, es en el ámbito internacional, específicamente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en donde encontramos dimensiones más amplias, las cuales deben ser tomadas en consideración por todas las autoridades, y en específico, por la responsable, dada su obligatoriedad como ya quedó especificado en considerandos previos.

En los artículos 6, 7 y 15 del Convenio, se establece que las autoridades tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas ya sean de carácter legislativo o administrativo, **susceptibles** de afectarles directamente; asimismo darles participación en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional **susceptibles** de afectarles directamente; y de establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, **a fin de determinar** si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección y explotación de los recursos existentes en sus tierras" (pág. 80).

Es por lo anterior que "el deber por parte del Estado a la consulta para los pueblos y comunidades indígenas no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que se puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados" (pág. 82).

Además, específicamente en torno a la exploración y explotación de recursos naturales, la Primera Sala señaló que "[e]l deber de consulta del Estado en relación con la exploración o explotación de recursos naturales se guía por el artículo 6 del Convenio, según el cual los Estados deberán consultar a los pueblos indígenas *"mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente"*, y que éstas *"deberán ser llevadas a cabo "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"* (pág. 83).

"Dado lo expuesto, los agravios son **infundados** en cuanto a que no se deba a escuchar a la comunidad indígena a la que pertenecen los quejosos previamente a la autorización de impacto ambiental para operar el 'Acueducto Independencia'" (pág. 85).

Esto es así, ya que en el decreto presidencial se "determinó que la ***** podía disponer cada año agrícola, hasta la mitad del caudal que se almacena en la presa 'La Angostura', para fines de riego de sus propias tierras, autorizándose a sus núcleos de población, la disposición de las aguas que les correspondan en la medida que las tierras de su propiedad lo vayan requiriendo". "Por lo tanto, el derecho de disposición que le fue reconocido a la ***** , en relación al recurso natural que se encuentra almacenado en la presa denominada "La Angostura", es susceptible de ser afectado por la autorización de la operación del "Acueducto Independencia" dado que dicha presa es señalada como una de las fuentes (de carácter léntico) de donde se alimentará la obra.

En este punto, es pertinente establecer que la susceptibilidad de afectación a los derechos de la ***** , más que derivar de la autorización de la construcción y de las demás obras que integrarán el 'Acueducto

Independencia', podría generarse en la operación del mismo, pues el derecho que pudiera afectarse es la disposición del recurso natural vital con el que cuenta la Tribu" (págs. 85-86).

En atención a lo anterior, la Sala precisó que "no bastaba que la autoridad responsable pusiera el proyecto a disposición del público en general a través de diversos medios de difusión o la realización de una consulta pública, dada la calidad de la comunidad a la que pertenecen los quejosos, [... en tanto que la consulta] debe hacerse adecuadamente [es decir, deba hacerse de manera informada, de buena fe, y en aras de obtener su consentimiento] y a través de sus representantes tradicionales a fin de respetar sus costumbres y tradiciones". "En el entendido, que las autoridades responsables para estar en posibilidad de realizar la consulta conforme a los lineamientos establecidos, deberán cerciorarse quiénes son los representantes legítimos de acuerdo a los usos y costumbres de la comunidad indígena, pudiendo para ello, apoyarse en organismos como sería la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, o bien, en cualquier otro medio que permita acreditar fehacientemente quiénes son los sujetos designados y reconocidos por la ***** para representarlos" (pág. 86).

Decisión

La Primera Sala de la Suprema Corte resolvió que la comunidad tenía interés legítimo y jurídico para promover el juicio de amparo; asimismo, estableció que la autoridad responsable debió proteger los derechos al acceso a la justicia y de audiencia previa. En consecuencia, ordenó a las autoridades responsables realizar una consulta conforme los lineamientos de la sentencia y a la dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, con residencia en México, Distrito Federal, que dejara insubsistente la resolución de impacto ambiental que autorizó la construcción del proyecto Acueducto Independencia, en cumplimiento de las normas constitucionales e internacionales vinculantes y la garantía de audiencia previa.

SCJN, Pleno, Controversia Constitucional 32/2012, 29 de mayo de 2014¹²

Razones similares en AI 31/2014, AI 19/2016, AI 46/2016, AI 84/2016, AI 151/2017, AI 78/2018, AI 116/2019 y su acumulada 117/2019, AI 121/2019, AI 127/2019, AI 111/2020, AI 123/2020, AI 131/2020 y su acumulada 186/2020, AI 136/2020, AI 148/2020 y sus acumuladas 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020, AI 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020, AI 164/2020, AI 168/2020 y su acumulada 177/2020, AI 178/2020, AI 179/2020, AI 180/2020, AI 193/2020, AI 201/2020, AI 210/2020, AI 214/2020, AI 239/2020, AI 291/2020, AI 299/2020, AI 18/2021, AI 109/2021, AI 3/2022 y sus acumuladas 8/2022, 10/2022, 16/2022 y 17/2022, AI 50/2022 y sus acumuladas 54/2022, 55/2022 y 56/2022, AI 90/2022 y sus acumuladas 91/2022, 92/2022, 93/2022 y 94/2022, AI 105/2022, AI 111/2022, AI 113/2022, AI 132/2022, AI 141/2022, AI 142/2022 y sus acumuladas 145/2022, AI 146/2022, AI 148/2022, AI 150/2022, AI 151/2022, AI 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, AI 77/2023 y sus acumuladas 82/2023, 87/2023 y 95/2023, AI 146/2023 y sus acumuladas 148/2023, 149/2023 y 150/2023, AI 192/2023 y sus acumuladas 193/2023, 194/2023, 195/2023 y 196/2023, AR 289/2022, AR 709/2023, CC 30/2018 y CC 69/2021

¹² Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=138752>.

Hechos del caso

El 2 noviembre de 2011, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió un juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, interpuesto por un grupo de integrantes de la comunidad indígena de San Francisco Cherán, en el que determinó que los integrantes tenían derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales con pleno respeto a los derechos humanos, fundamentalmente porque habían transcurrido más de 10 años desde el inicio de la vigencia de la reforma constitucional en materia indígena —que vinculaba al Congreso del Estado de Michoacán para que, de acuerdo con su agenda legislativa, armonizara la Constitución y legislación interna al pacto federal y tratados internacionales en materia de derechos indígenas— y no se habían emitido ni dictado normas secundarias en torno a los derechos de los pueblos indígenas. Así pues, la Sala Superior ordenó que se celebrara una consulta para determinar si la mayoría de los integrantes de la comunidad indígena de Cherán estaba de acuerdo en celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres.

En cumplimiento de esa sentencia, el 18 de diciembre de 2011 se realizó la consulta. El 29 de diciembre del mismo año se celebraron unas asambleas de barrio, a partir de las cuales, y dado que no era posible nombrar a una autoridad definitiva antes del día 1 de enero del 2012, el Congreso del estado de Michoacán de Ocampo designó a los miembros del órgano municipal provisional denominado Concejo Mayor de Gobierno Municipal, respetando el derecho a la consulta de la comunidad junto con los acuerdos internos derivados de las asambleas de barrio.

No fue sino hasta enero de 2012 que se celebraron nuevamente las asambleas de barrio para el nombramiento del Concejo Mayor de Gobierno Comunal, que es el órgano que actualmente se encuentra como autoridad en el municipio de Cherán, Michoacán, conformado por los promoventes. Con ello, Cherán se convirtió en el único municipio en el Estado mexicano que, por ser comunidad indígena, además de cabecera municipal, y en el ejercicio del derecho a la libre determinación, adoptó una estructura de gobierno distinta a la estipulada en el artículo 115 de la Constitución política, de tal modo que el gobierno del ayuntamiento de Cherán no se integra por un presidente municipal, síndicos y regidores.

Sin embargo, el 13 de diciembre de 2011, el Congreso del estado de Michoacán realizó una reforma mediante la cual se adicionaron y modificaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en cumplimiento de los efectos establecidos en la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ese mismo día, comuneras y comuneros de San Francisco Cherán se presentaron en el palacio legislativo para informarse sobre los puntos de la ejecución relativa a la sentencia dictada por la Sala Superior que le correspondían cumplir al Congreso del Estado. En ese momento se enteraron de que estaba por aprobarse la reforma a la Constitución local en materia de los derechos de los pueblos indígenas, por lo que solicitaron a los diputados que aplazaran la votación con el objetivo de que pudieran conocer su contenido y de que se les consultara debidamente, conforme a sus usos y costumbres, así como por los términos establecidos en el artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), junto con los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y

observando el contenido de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Saramaka vs. Surinam* y *Yatama vs. Nicaragua*.

A pesar de lo anterior, los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado de Michoacán aprobaron y publicaron la reforma, por lo que, en mayo de 2012, los integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, en su calidad de representantes del municipio indígena de Cherán, promovieron una controversia constitucional en contra de los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado de Michoacán y de todos y cada uno de los municipios del estado de Michoacán por la publicación de la reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas. En su escrito, los integrantes del Concejo alegaron que la reforma a la Constitución local vulneraba diversos derechos fundamentales e invadía su esfera competencial, concretamente, los reconocidos en los artículos 1 y 2 de la Constitución política, del artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT, así como de los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y demás relativos y aplicables, debido a que durante el procedimiento legislativo no se le consultó debidamente.

Problemas jurídicos planteados

¿Existe una norma en la Constitución política o en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los cuales el Estado mexicano sea parte que contemple a favor del municipio de Cherán el derecho a la consulta previa, libre e informada y su correlativa obligación a cargo del Poder Legislativo local?

Criterio de la Suprema Corte

Con base en el contenido de los artículos 6, incisos a, b y c, y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y con fundamento por lo dispuesto en el artículo 1, párrafo primero, de la Constitución política, los pueblos indígenas, como el municipio actor, tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, y de una manera apropiada a las circunstancias, cada vez que se prevean medidas legislativas o se trate de procedimientos susceptibles de afectarlos directamente, como el controvertido, cuyo contenido versa, precisamente, sobre derechos de los pueblos indígenas y, por lo cual, sin lugar a dudas, puede afectarlos directamente.

Justificación de los criterios

Para poder determinar si el Poder Legislativo omitió darle la intervención que le corresponde al municipio de Cherán en el proceso legislativo de reforma a la Constitución del estado de Michoacán, la Suprema Corte analizó en primer lugar "si la Constitución Federal o los tratados internacionales en materia de derechos humanos establecen tal obligación, pues si no fuera así, carece de sentido analizar si las normas reclamadas son susceptibles de afectarle directamente con la consecuente necesidad de la consulta señalada" (pág. 69).

A partir de un análisis legislativo sobre los antecedentes históricos que dieron lugar al proceso de reforma de al artículo 2 de la Constitución, la Suprema Corte resaltó "las propuestas conjuntas contenidas en los

Acuerdos de San Andrés Larraínzar [sic] [dentro de las cuales] destaca, para los efectos que al caso interesan, la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, en los siguientes términos:

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

Documento 2

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

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

Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas por los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciban y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas" (pág. 71).

Si bien, se tomaron como referente normativo el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar para reformar el artículo 2 de la Constitución política, de acuerdo con la Corte, "el Constituyente Permanente no instituyó de forma expresa la obligación a cargo de los órganos que intervienen en los procesos legislativos para que, previamente a la aprobación y promulgación de las leyes, consulten a los pueblos indígenas, ya que solamente se ordena en dos de las fracciones de su Apartado B, que se les dé participación para que la Federación, los Estados y los Municipios puedan abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas" (pág. 74).

A pesar de lo anterior, la Suprema Corte destacó —con base en el contenido de los artículos 6, incisos a, b y c, y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes— que los gobiernos tienen a su cargo la obligación de "**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**" (pág. 75).

Por ello, y con fundamento por lo dispuesto en el artículo 1, párrafo primero, de la Constitución, la Corte determinó que "los pueblos indígenas, como el municipio actor, tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente."¹³

El ejercicio de tal derecho debe respetarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias" (págs. 76-77).

A pesar de que en el texto de la Constitución no se contempla "la necesidad de que los órganos legislativos locales, dentro de sus procesos legislativos, abran periodos de consulta; sin embargo, la norma internacional aquí invocada sí establece en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa; por ello, en respeto a su contenido y a lo dispuesto en el artículo 1 de la Carta Magna, la legislatura local, tiene el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Máxime, si se considera que la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, condenó a la legislatura local, entre otras cosas, a armonizar "la Constitución y legislación interna al Pacto Federal y Tratados Internacionales en Materia de Derechos Indígenas" (pág. 77).

En este mismo sentido, a pesar de que el hecho de la incorporación de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas esté materializada en leyes secundarias —como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas—, la Suprema Corte estableció que "el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, las comunidades como la aquí actora deben contar con tal prerrogativa también cuando se trate de procedimientos legislativos como el que ahora se controvierte, cuyo contenido

¹³ [Nota del original] ¹⁴ Da sustento a esta consideración, además, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador y de los Doce clanes Saramaka vs. Surinam; así como la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal en el A.R. 631/2012. Promovido por Tribu Yaqui".

versa, precisamente, sobre derechos de los pueblos indígenas y, por lo cual, sin lugar a dudas puede afectarle directamente" (pág. 78).

Decisión

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró procedente y fundada la controversia constitucional, e invalidó, con efectos únicamente entre las partes, la reforma hecha a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada en el *Periódico Oficial* del gobierno constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo en fecha 16 de marzo de 2012.

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, 19 de octubre de 2015¹⁴

Razones similares en AI 31/2014, AI 19/2016, AI 84/2016, AI 151/2017, AI 78/2018, AI 116/2019 y su acumulada 117/2019, AI 121/2019, AI 127/2019, AI 111/2020, AI 210/2020, AI 123/2020, AI 131/2020 y su acumulada 186/2020, AI 136/2020, AI 148/2020 y sus acumuladas 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020, AI 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020, AI 164/2020, AI 168/2020 y su acumulada 177/2020, AI 178/2020, AI 179/2020, AI 180/2020, AI 193/2020, AI 201/2020, AI 214/2020, AI 239/2020, AI 291/2020, AI 299/2020, AI 18/2021, AI 71/2021, AI 109/2021, AI 50/2022 y sus acumuladas 54/2022, 55/2022, 56/2022, AI 90/2022 y sus acumuladas 91/2022, 92/2022, 93/2022 y 94/2022, AI 46/2016, AI 113/2022, AI 105/2022, AI 111/2022, AI 132/2022, AI 141/2022, AI 146/2023 y sus acumuladas 148/2023, 149/2023 y 150/2023, AI 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, AR 709/2023, AR 289/2022, CC 30/2018 y CC 69/2021

Hechos del caso

Los presidentes del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Político Local Unidad Popular, del Partido Socialdemócrata y del Partido Acción Nacional, además de la coordinadora de la Comisión Operativa Estatal del Partido Político Nacional Movimiento Ciudadano de Oaxaca, promovieron varias acciones de inconstitucionalidad en contra del Poder Ejecutivo y Legislativo del estado de Oaxaca por la expedición y promulgación del Decreto 1295, publicado en el *Periódico Oficial* del referido estado, por el que se creó la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca (LSEIEO), concretamente, para que se declarara la invalidez de la totalidad de la LSEIEO o, bien, sus artículos 13, párrafos primero, segundo y tercero, 14, 15, 17, fracciones XI y XII, 19, fracciones VIII, XI y XII, y los transitorios Primero, Segundo, Tercero y Cuarto, así como de la modificación al artículo 70, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (LIPEEO), reformado mediante Decreto 1296. Los partidos políticos accionantes señalaron que las normas reclamadas resultaban violatorias de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y, por ende, contrarias a los artículos 2, apartado A, fracciones I, II, III y VIII, así como el apartado B; 41, fracciones III y V, apartados A, B, y C; 105, fracción II, penúltimo párrafo, y 116, fracción IV, de la Constitución.

Entre los múltiples conceptos de invalidez que hicieron valer los accionantes, el Partido Socialdemócrata de Oaxaca argumentó que la creación de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca

¹⁴ Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=186947>.

violenta los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, específicamente, por la prohibición de toda injerencia de los partidos políticos, organizaciones político-sociales o de agentes externos de otra índole, en cualquiera de las fases del proceso de elección municipal. Asimismo, alegó que la legislación contraviene la relación que debe guardar el órgano encargado de la organización de las elecciones con los pueblos indígenas, la cual tiene que garantizar el derecho a que se establezcan las instituciones necesarias para promover la igualdad de oportunidades y eliminar las prácticas discriminatorias hacia los pueblos y que deberán ser operadas de manera conjunta entre el Estado y los pueblos indígenas, en relación con el derecho de participar en la adopción de decisiones que los afectan. Lo anterior, de conformidad con la disposición expresa del artículo 2 de la Constitución política por la que se le ordena al Estado mexicano establecer las instituciones necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas, las cuales deben ser diseñadas y operadas en conjunto con dichos pueblos.

Además de recibir los informes de las autoridades señaladas como responsables, la Suprema Corte recogió una opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que, en relación con la emisión de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, la Sala señaló que se violó el artículo 2 constitucional, en términos del artículo 71 de la Ley Reglamentaria, y las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución. Asimismo, la Sala Superior manifestó que, en tanto que la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca tenía como finalidad primordial regular las elecciones municipales realizadas por sistemas normativos internos, la emisión de la norma afectaba directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad. Así pues, resaltó que en caso de que las autoridades estatales no demostraran que realizaron una consulta a los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca que reunió los parámetros constitucionales y convencionales la emisión de la ley resultaría inconstitucional.

Problema jurídico planteado

¿El derecho de los pueblos indígenas a ser consultados en todos los temas que los afecten, reconocido en el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo, puede válidamente desprenderse del propio texto del artículo 2 de la Constitución política?

Criterio de la Suprema Corte

El derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados en todos los temas que los afecten se encuentra reconocido en el Convenio 169; sin embargo, dicho derecho puede válidamente desprenderse del propio texto del artículo 2 constitucional, con base en el reconocimiento de sus derechos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia y a la igualdad y no discriminación. Inclusive porque el primer párrafo del apartado B impone la obligación a la Federación, a los estados y a los municipios de eliminar cualquier práctica discriminatoria y de establecer las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

Justificación de los criterios

A partir de la exposición de motivos que concluyó con la reforma constitucional en materia indígena, así como de las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar y del precedente

de la Controversia Constitucional 32/2012, el Pleno advirtió que la reforma al artículo 2 constitucional del 14 de agosto de 2001 "reconoció la composición pluricultural de la Nación; estableció que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Además, estableció los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y contempló que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía", y asimismo reconoció "el derecho de las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno. Destacándose que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas" (pág. 87).

De lo anterior, el Pleno advirtió que, "además de que el derecho a la consulta a los pueblos indígenas en todos los temas que les afecten se encuentra reconocido en el Convenio 169 de la OIT, al que se hizo referencia en el trabajo legislativo que dio origen a la reforma analizada del artículo 2 de la Constitución política, dicho derecho puede válidamente desprenderse del propio texto del artículo 2 que se considera violado, a partir, precisamente de los postulados que contiene en cuanto se reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia y a la igualdad y no discriminación. Y específicamente, en cuanto en el primer párrafo del apartado B, impone la obligación a la Federación, a los Estados y a los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos" (pág. 88).

Decisión

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó declarar la invalidez de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, aprobada mediante Decreto 1295, a partir de que se le notificaran los puntos resolutive de la sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca. Asimismo, ordenó que se le notificara la resolución adoptada al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca.

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 213/2018, 14 de noviembre de 2018^{15,16,17}

Razones similares en AR 600/2018

Hechos del caso

La empresa Energía Eólica del Sur solicitó a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) un permiso para generar energía eléctrica utilizando viento, mediante la edificación de un parque eólico en sus propias instalaciones,

¹⁵ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

¹⁶ En este mismo sentido se resolvió el Amparo en Revisión 601/2018.

¹⁷ Este caso también se analizó en el Cuaderno de Jurisprudencia núm. 4 Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas, en la sección 2. Derecho a la consulta previa y obtención del consentimiento a las comunidades indígenas cuando se afecten sus derechos a la tierra y el territorio, apartado 2.2 Derecho a la consulta previa y obtención del consentimiento. Determinación de parámetros normativos para la consulta y determinación del momento para la realización de la audiencia previa.

localizadas en el municipio de Juchitán de Zaragoza del estado de Oaxaca, con la finalidad de abastecer a otras empresas afiliadas. La CRE otorgó el permiso, con la condición de que la empresa acreditara que contaba con la autorización correspondiente en materia de impacto ambiental y de uso de suelo para el aprovechamiento de la superficie que ocuparían sus instalaciones. La empresa presentó su evaluación de impacto ambiental ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y obtuvo su autorización, con la condición de que la empresa acudiera ante la Secretaría de Energía (SENER) y, en coordinación con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, realizara un proceso de consulta previa a las comunidades indígenas que habitan en el lugar donde se construiría el parque de energía eólica.

Aunque la consulta se realizó utilizando el Protocolo para la Implementación del Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada sobre el Desarrollo de un Proyecto de Generación de Energía Eólica, de conformidad con los estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, varios integrantes de la comunidad indígena zapoteca del municipio de Juchitán de Zaragoza promovieron un juicio de amparo en contra de distintas autoridades en el que reclamaron, en esencia, que con la autorización y otorgamiento del permiso para la instalación de un parque eólico se vulneraban sus derechos a la autonomía, libre determinación, identidad cultural, no discriminación, territorio y recursos naturales, medio ambiente sano y vida digna, todos en relación con su derecho a la consulta previa, libre e informada y al consentimiento libre, previo e informado.

El juez de distrito que conoció del asunto sobreseyó por una parte el juicio en relación con la mayoría de las autoridades, al considerar que la obligación de llevar a cabo la consulta le correspondía únicamente a la SENER. Por otra parte, negó el amparo a los afectados en relación con la omisión de realizar la consulta previa, atribuida a la autoridad responsable. Inconformes, tanto los miembros de la comunidad, como la empresa interpusieron sus respectivos recursos de revisión.

En su escrito, los miembros de la comunidad argumentaron, fundamentalmente, que el juzgador de amparo había realizado una interpretación de forma regresiva del derecho a la consulta previa y que se les había excluido de la participación en los procesos de elaboración de la evaluación de impacto ambiental, dado que la consulta se había realizado después de que ésta fuera aprobada. Por su parte, la empresa alegó que el juicio debió sobreseerse porque los solicitantes del amparo no tenían un interés suficiente para interponer el juicio de amparo. Posteriormente, los miembros de la comunidad solicitaron a la Suprema Corte que hiciera ejercicio de su facultad de atracción para que conociera de su caso.

Problema jurídico planteado

¿Cuál es el parámetro de regularidad constitucional aplicable en materia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas?

Criterio de la Suprema Corte

El parámetro de regularidad constitucional aplicable a la materia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas está integrado por distintas normas de la Constitución política y de tratados internacionales en materia de derechos humanos, como el Convenio 169 de Organización Mundial del Trabajo sobre Pueblos

Indígenas y Tribales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De acuerdo con el contenido de estas disposiciones, así como por los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia y lo desarrollado en los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las condiciones mínimas que debe tener una consulta es que ésta debe ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.

Justificación de los criterios

La Primera Sala desarrolló el parámetro de regularidad constitucional aplicable a la materia de consulta de los pueblos indígenas, con base en el contenido del artículo 2, apartado B, fracción IX, de la Constitución política, de manera conjunta con los artículos 6, numerales 1, inciso a, 7 y 15 del referido Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como por lo establecido en los artículos 1.1, 2 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia. Con ello y retomando sus consideraciones al resolver el amparo en revisión 631/2012, la Sala estableció las bases mínimas que deben de tener las consultas a un pueblo o comunidad indígena:

"La consulta debe ser previa. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

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

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

La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios" (párr. 196).

Decisión

La Primera Sala de la Suprema Corte resolvió confirmar la sentencia que había negado el amparo a la comunidad al declarar infundados e inoperantes los agravios de los solicitantes. Así pues, determinó negar el amparo a las 1176 personas solicitantes, quienes se ostentaron con la calidad de indígenas del pueblo zapotecos de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, en contra de los actos reclamados a las autoridades responsables.

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 410/2015, 4 de noviembre de 2015^{18,19}

Razones similares en AI 123/2020

Hechos del caso

Dos integrantes de una comunidad maya, por su propio derecho y en representación de las comunidades mayas a las que pertenecen, en su carácter de comisarios municipales y autoridades indígenas de las comisarías mayas pertenecientes a un municipio del estado de Campeche, promovieron un juicio de amparo en contra de diversas autoridades federales, por la emisión de un dictamen y por la expedición de un permiso para la liberación al ambiente en fase comercial de soya genéticamente modificada. En su demanda, los afectados expresaron que el permiso para la liberación comercial de soya genéticamente modificada y el dictamen de riesgo ambiental que lo acompañó violaban sus derechos a un medio ambiente sano, al trabajo y a la consulta previa libre e informada de los pueblos indígenas.

El juez de distrito que conoció del asunto amparó a los demandantes. Inconformes con el sentido de la sentencia, las autoridades responsables interpusieron un recurso de revisión en el que señalaron, entre otras cuestiones, que los demandantes no habían acreditado su legitimación procesal activa y que el juez concluyó indebidamente que tenían una situación especial frente a los actos de autoridad que estaban reclamando porque podían resultar afectados en sus bienes jurídicos, económicos, laborales o ambientales, por las consecuencias que pudiera generar en las abejas, de las cuales dependen sus actividades económicas, la liberación o el cultivo de soya genéticamente modificada. Las autoridades responsables expresaron que las personas indígenas solicitantes del amparo no presentaron dictámenes periciales o estudios con base científica que demuestren la presencia del polen genéticamente modificado en la miel que comercializaban, ni información que sustente un posible daño a la salud, a la sanidad vegetal o a la biodiversidad. Refirieron también que no existen estudios científicos, avalados a nivel nacional o internacional, que señalen la contaminación de la miel orgánica como resultado de la polinización cuando las abejas se posan en cultivos de soya genéticamente modificada o que se afecte el medio ambiente ni mucho menos la apicultura. Por estas razones, las autoridades responsables consideraron que los solicitantes del amparo no probaron que se les causaba un daño real y actual en su esfera jurídica, sino únicamente un daño potencial o hipotético y que, sin ser acreditado de manera suficiente mediante pruebas científicas, no debió reconocerse su interés legítimo para demandar el permiso otorgado a Monsanto.

La Suprema Corte de Justicia atrajo este caso a solicitud del tribunal colegiado que conoció originalmente el recurso de revisión.

¹⁸ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

¹⁹ La Segunda Sala resolvió en el mismo sentido los Amparos en Revisión 198/2015 y 500/2015.

Problema jurídico planteado

De acuerdo con los estándares internacionales establecidos en el Convenio 169 de la OIT, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ¿qué características deben cumplir los procedimientos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas?

Criterio de la Suprema Corte

Según los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, los procedimientos de consulta tienen características específicas que varían necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas. Los jueces deben analizar en cada caso concreto si la autoridad llevó a cabo la consulta y si ésta cumple con los estándares internacionales mínimos en la materia —establecidos concretamente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, del cual el Estado mexicano es parte, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos—, los cuales exigen que ésta debe i) ser previa al acto, ii) ser culturalmente adecuada, iii) informada y iv) llevarse a cabo de buena fe.

Justificación del criterio

De conformidad con "los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas²⁰, por lo que los jueces deberán analizar en cada caso concreto, si la autoridad llevó a cabo la consulta²¹ y **si cumple con los estándares internacionales mínimos en la materia establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, del cual el Estado mexicano es parte, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.**

Los estándares mínimos son los siguientes:

- a. La consulta debe ser *previa al acto*.

La consulta debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de *ejecución*²², ya que el aviso oportuno a los pueblos les proporciona

²⁰ [Nota del original] ¹⁵⁷ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 12o. periodo de sesiones, Tema 3, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas: James Anaya, 15 de julio de 2009, A/HRC/12/34, párrafo 45".

²¹ [Nota del original] ¹⁵⁸ En ese tenor, corresponde señalar que en el informe presentado por el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su visita oficial a Guatemala, observó que '[...] existe una percepción errónea sobre la **forma** en que debe llevarse a cabo una consulta, pues no se trata de un acto de votación o de expresión individual respecto a la aprobación de un proyecto (un "sí" o un "no"), sino que debe ser entendido como un **proceso de diálogo** [...]'. Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 18o. periodo de sesiones, Tema 3, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas: James Anaya, Observaciones sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos y otro tipo de proyectos en sus territorios tradicionales, 7 de junio 2011, A/HRC/18/35/Add.3., página 12. Véase también: Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 30 diciembre 2009, párrafo 285".

²² [Nota del original] ¹⁵⁹ Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 30 diciembre 2009, párrafo 302".

tiempo para la discusión dentro de las comunidades, permitiéndoles brindar una respuesta adecuada a las partes involucradas²³.

De ahí que las consultas deban llevarse a cabo en las primeras etapas de la elaboración o planificación del proyecto propuesto, a fin de que los pueblos indígenas puedan participar verdaderamente e influir en el proceso de adopción de decisiones, así como contribuir y enriquecer la información o consideraciones del proyecto²⁴.

Asimismo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, como *criterio orientador*, establece que los Estados deberán consultar a las comunidades antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas o administrativas que los afecten.²⁵

b. La consulta debe ser **culturalmente adecuada**.

La Corte Interamericana determinó en el *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, que el deber de los Estados de llevar a cabo la consulta a las comunidades o grupos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones.²⁶

En ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres, deben ser respetadas en todo momento. En consecuencia, sus miembros tienen plena libertad de elegir las formas de decisión interna, así como a las personas, grupos o instituciones que habrán de representarlos durante el proceso de la consulta, por lo que el Estado no podrá objetar la forma en que tomen sus decisiones.²⁷

Por otro lado, implica que las autoridades deban llevar a cabo la consulta a través de **medios e instrumentos** idóneos para las comunidades indígenas, de tal suerte que la falta de acceso a las *tecnologías de la información*, no signifiquen un menoscabo en el goce de este derecho.

c. La consulta debe ser **informada**.

La consulta a las comunidades indígenas exige la *existencia* de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, incluyendo posibles riesgos ambientales y de salubridad para las comunidades.²⁸ Por otra parte, la Corte Interamericana ha determinado que la obligación de llevar a cabo una consulta informada, requiere que el Estado *difunda* dicha información entre las comunidades, así como mantener una comunicación constante con las mismas.²⁹ En ese sentido, la información que el Estado proporcione debe ser objetiva e imparcial, máxime cuando en el proyecto estén involucrados particulares con intereses lucrativos.

²³ [Nota del original] ⁶⁰ ColDH, Caso: Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo. 133". Asimismo, como criterio orientador: artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

²⁴ [Nota del original] ⁶¹ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 18o. periodo de sesiones, Tema 3, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas: James Anaya, 15 de julio de 2009, A/HRC/12/34, párrafo 65.

²⁵ [Nota del original] ⁶² Así lo establece en su artículo 23".

²⁶ [Nota del original] ⁶³ ColDH, Caso: Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 131".

²⁷ [Nota del original] ⁶⁴ Así lo establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (artículo 6.1, inciso a) y); como criterio orientador: la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (artículo 18), al señalar que las comunidades tienen derecho a participar en la adopción de decisiones, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, y también a través de sus instituciones representativas".

²⁸ [Nota del original] ⁶⁵ Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 30 diciembre 2009, párrafo 120".

²⁹ [Nota del original] ⁶⁶ ColDH, Caso: Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 133".

Asimismo, las autoridades deben —siempre que el caso concreto lo requiera— efectuar los estudios correspondientes en *cooperación* con los pueblos y comunidades involucradas, a fin de evaluar el impacto ambiental, social, espiritual y cultural que el proyecto les puede causar; el resultado de dichos estudios debe ser considerado durante la etapa de ejecución del proyecto.³⁰

Por otro lado, el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para que toda la información sea comprensible, por lo que —si así lo requiere el caso concreto— deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de tal suerte que los *tecnicismos científicos* no constituyan una barrera para emitir una opinión.³¹

d. La consulta debe llevarse a cabo de *buena fe*.

En definitiva, la consulta de buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de sus agentes —o particulares— que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, deben llevarse a cabo fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada, por lo que el proceso requiere el establecimiento de un clima de confianza mutua entre las partes.³² (pág. 62).

Decisión

La Segunda Sala de la Suprema Corte concluyó que la liberación comercial de soya genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato podría tener impactos significativos en la vida y el entorno de las comunidades indígenas, por lo cual las autoridades responsables tenían la obligación de garantizar su derecho a la consulta. Se resolvió otorgar el amparo a las personas quejosas de las comunidades mayas en Campeche para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Comisión Intersecretarial para la Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados lleven a cabo una consulta conforme a los estándares mínimos que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT.

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 81/2018, 20 de abril de 2020³³

Razones similares en AI 46/2016, AI 78/2018, AI 121/2019, AI 127/2019, AI 111/2020, AI 123/2020, AI 148/2020 y sus acumuladas 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020, AI 131/2020 y su acumulada 186/2020, AI 164/2020, AI 168/2020 y su acumulada 177/2020, AI 178/2020, AI 179/2020, AI 180/2020,

³⁰ [Nota del original] ⁶⁷ Organización de las Naciones Unidas, Organización Internacional del Trabajo, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, artículo 7.3".

³¹ [Nota del original] ⁶⁸ Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 30 diciembre 2009, párrafo 311".

³² [Nota del original] ⁶⁹ Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, artículo 6.2; como criterio orientador: Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 19.

Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 30 diciembre 2009, párrafos 315 y 316.

Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 18o. periodo de sesiones, Tema 3, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas: James Anaya, 15 de julio de 2009, A/HRC/12/34, párrafo 46, 50-52".

³³ Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=244039>.

AI 193/2020, AI 201/2020, AI 214/2020, AI 239/2020, AI 241/2020 y sus acumuladas 242/2020, 243/2020, 248/2020 y 251/2020, AI 291/2020, AI 299/2020, AI 18/2021, AI 71/2021, AI 109/2021, AI 50/2022 y sus acumuladas 54/2022, 55/2022, 56/2022, AI 90/2022 y sus acumuladas 91/2022, 92/2022, 93/2022 y 94/2022, AI 105/2022, AI 111/2022, AI 113/2022, AI 132/2022, AI 142/2022 y sus acumuladas 145/2022, 146/2022, 148/2022, 150/2022 y 151/2022, AI 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, AI 67/2023, AR 289/2022, AR 709/2023 y CC 69/2021

Hechos del caso

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió una acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero y del Decreto por el que se expidió la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero. En su escrito, la CNDH argumentó que ambos decretos vulneraban el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas reconocido en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en tanto que durante el desarrollo de los procesos legislativos no se llevó a cabo una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, respecto a las modificaciones legislativas que afectan directamente a las comunidades interesadas.

Asimismo, reclamó de forma específica la inconstitucionalidad de los artículos 2; 3, párrafos tercero y sexto; 5, párrafo primero; 6, fracciones I, VII y VIII; 7, primer párrafo; 8; 10; 12; 14; 16; 25; 26; 34; 49; 53; 55; 57; 58; 60; 61 y 67 a 74 de la Ley 701 porque, desde su perspectiva, constituía una medida regresiva y violatoria del principio de progresividad suprimir el reconocimiento de personalidad de las comunidades indígenas —puesto que únicamente se contemplaban como sujetos de esos derechos exclusivamente a los pueblos indígenas, contrario al texto previo de las mismas que reconocía tanto a pueblos como comunidades indígenas— y el derecho a la educación bilingüe de éstas, lo cual, señaló, vulneraba lo previsto en los artículos 1 y 2 de la Constitución política, así como el numeral 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En relación con los artículos 47, párrafo segundo; 120, párrafo segundo; 125; 126, párrafo primero y 131, de la Ley 777, alegó que éstos vulneraban además el derecho de acceso a la información, reconocido en los artículos 6 de la Constitución, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya que establecían una reserva absoluta para toda la información que obrara en las bases de datos del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

En su informe, el Poder Ejecutivo del estado de Guerrero, señaló por una parte que, contrario a lo afirmado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el gobierno estatal sí había desarrollado una consulta acorde con los tratados y convenciones internacionales y con los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manifestó que ésta tuvo una convocatoria con la suficiente antelación y una amplia difusión para la realización de foros especiales, como una modalidad de la consulta mediante la presentación en cuatro idiomas indígenas (tlapaneco, náhuatl, mixteco, amuzgo), además del español, a través de 550 carteles en las siete regiones con el mayor número de población indígena del estado de Guerrero. También detalló que se elaboraron y difundieron cuatro videos en cuatro idiomas distintos que se emitieron a través de la radio del canal de la Universidad Autónoma de Guerrero y del sitio web de YouTube. Asimismo, mencionó que se realizaron publicaciones en los diarios de mayor circulación y consulta en el estado de Guerrero con la

finalidad de llegar al mayor número de personas interesadas en los temas y problemas de los pueblos originarios y que adicionalmente se llevó a cabo una amplia convocatoria a la comunidad universitaria para que todos aquellos interesados en participar en los foros regionales lo hicieran presentando los resultados de sus investigaciones.

Por otra parte, detalló que la CNDH fue informada oportunamente y no manifestó ninguna inconformidad sobre el proceso para la convocatoria y realización de los foros regionales, y precisó que incluso, atendiendo a la recomendación 9/2016 de la CNDH, el gobierno estatal se enfocó en proporcionarle una debida publicidad a la convocatoria, con una amplia difusión para que asistieran todos los pueblos originarios de Guerrero y guerrerenses interesados en los foros de consulta. Por ello, el gobierno estatal prestó especial atención en que la convocatoria fuera clara y entendible para todos los que desearan atenderla, con la finalidad de recabar la opinión de las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos, así como de la sociedad en general sobre temas que definan la delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia y los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal, resaltando la pertinencia de presentar las iniciativas de reforma al artículo 14 de la Constitución de Guerrero en atención al principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. Desde su perspectiva, la convocatoria no sólo fue amplia, sino precisa, con objetivos claros, de buena fe —pues se celebraron foros de consulta en las regiones Norte y Tierra Caliente, Montaña, Centro, Costa Grande, Costa Chica, Acapulco— y con acciones específicas para realizar una consulta a las personas indígenas garantizando su participación en los foros, y cuyas conclusiones fueron consideradas e incorporadas a las propuestas legislativas.

Por último, solicitó a la Suprema Corte que no omitiera tomar en consideración que, a causa de algunas lagunas legislativas en el estado de Guerrero respecto a la materia de seguridad, se han cometido diversos abusos y violaciones en materia de derechos humanos, derivados de actos de rebeldía y constantes desacatos atribuidos a diversos integrantes de pueblos indígenas, entre ellos, de la Policía Comunitaria. Sugirió que estaba evidenciado que, de manera reiterada y mediante diversos actos contrarios al estado constitucional y de derecho, los pueblos indígenas no estaban respetando los derechos humanos. En atención a esta problemática, el gobierno estatal estimó necesario crear los mecanismos normativos para atender y hacer frente a una preocupación social tanto en las comunidades, como en el Estado en general; por ello se emitieron medidas administrativas y legales, como las contenidas en las leyes 701 y 777. Por todo lo anterior, el Ejecutivo local recalcó que los decretos impugnados, lejos de perjudicar a los pueblos indígenas, los beneficiaban.

En su informe, el Poder Legislativo del estado de Guerrero argumentó simplemente que no existía una razón jurídica para afirmar que los artículos de la ley impugnada eran contrarios a Constitución política o a las disposiciones de tratados internacionales. Respecto a la realización de las consultas a las comunidades indígenas del estado de Guerrero, en diferentes sedes de las siete regiones que componen el Estado, previo a la reforma de la Ley Número 701 y de la expedición de la Ley Número 777, el Legislativo local sólo precisó que el Decreto 778 y la Ley 777 no generaban impactos significativos sobre las comunidades indígenas involucradas.

Por su parte, la Procuraduría General de la República presentó ante la Suprema Corte una opinión en la que manifestó que, para la expedición de las normas impugnadas, sí fueron convocados para la consulta corres-

pondiente los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. De acuerdo con la Procuraduría, a pesar de que los foros que se llevaron a cabo fueron para la reforma del artículo 14 de la Constitución local y no para las leyes de derechos indígenas y seguridad pública, sí se realizó una consulta, la cual no sólo se dio para reformar dicho artículo, sino para adecuar deficiencias, ambigüedades y omisiones detectadas en las fuentes normativas, fundamentalmente, para cumplir con la recomendación de la CNDH.

Aunque en relación con la supresión de las partes normativas referentes a las comunidades indígenas la Procuraduría reconoció que si los artículos impugnados sólo refieren al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, debe declararse la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos porque se invisibiliza y discrimina en el goce y ejercicio de sus derechos a las comunidades indígenas. Sin embargo, en relación con las normas relativas a la reserva o prohibición de la entrega de información contenida en los registros y bases de datos del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, la Procuraduría cuestionó los argumentos de la CNDH para demostrar la inconstitucionalidad de los artículos 120, 125 y 126 de la Ley de Seguridad, señalando que la reserva contenida en los preceptos impugnados tenía una justificación legítima: la prevención y combate a la delincuencia, lo cual —alegó— está relacionado con la seguridad pública y constituye una de las excepciones al principio de máxima publicidad.

Problema jurídico planteado

¿La organización de foros puede considerarse como un espacio de participación pública válido para consultar a los pueblos y comunidades, a la luz de todas las características y procedimientos requeridos por los estándares convencionales reconocidos por la Suprema Corte?

Criterio de la Suprema Corte

La consulta a pueblos y comunidades indígenas supone un diálogo intercultural, en igualdad de derechos, con la finalidad de poder presentar necesidades y objeciones, atendiendo a la cosmovisión indígena de quienes participan en ese diálogo. Por ello, la consulta se debe realizar en las primeras etapas del debate legislativo a fin de que las propuestas puedan ser incorporadas en un diálogo democrático entre iguales que permita atender a los derechos y a las especificidades culturales, organizativas y formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas. Así pues, el derecho a la consulta se constituye como un mecanismo de participación y defensa de la integridad cultural de las comunidades indígenas que les permite incidir en el contenido material de cualquier medida legislativa que las afecte. Por ello, el proceso de consulta puede considerarse como cumplido si existen espacios de participación adecuados con el pleno conocimiento de las comunidades sobre el alcance y contenido de la medida legislativa, en los que se les consulte a los pueblos y comunidades bajo todas las características y procedimientos requeridos.

En este caso, los foros realizados a modo de consulta no pueden ser considerados como válidos, debido a que esta clase de ejercicio participativo, que organizaron las autoridades estatales y universitarias con el propósito de convocar y escuchar a toda la sociedad guerrerense a través de los seis foros realizados en seis sedes de manera simultánea durante una mañana de trabajo, no constituye una consulta indígena bajo los estándares reconocidos.

Justificación de los criterios

"[E]n el presente caso se observa que el veintinueve de febrero de dos mil dieciséis la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la recomendación 9/2016 relativa a la situación de la policía comunitaria de Olinalá, Guerrero; a la detención de diversos integrantes de la policía comunitaria y de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias; así como la detención de personas por parte de la policía comunitaria. Misma que fue aceptada por el Titular del Poder Ejecutivo de Guerrero y demás autoridades correspondientes" (párr. 105). "Posteriormente, el ocho de abril de dos mil dieciséis se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero [...] el convenio de colaboración interinstitucional celebrado entre el Gobernador del Estado de Guerrero y la Universidad Autónoma de Guerrero con el objeto de coordinar esfuerzos para realizar acciones tendientes al análisis y presentación de proyectos de reforma a la legislación local aplicable para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que componen el sistema comunitario de justicia estatal y que sea compatible con el sistema internacional de derechos humanos" (párr. 106). "El quince de febrero de dos mil diecisiete, el gobierno de Guerrero realizó la invitación a los foros regionales de consulta", difundiendo "carteles del día quince al veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete en distintos diarios locales", en español y en "cuatro idiomas indígenas más" (párrs. 107 y 108). Y transmitiendo la convocatoria "en radio los días veintiuno, veintidós y veintitrés de febrero de dos mil diecisiete" (párr. 109).

"Finalmente, **el veintiocho de febrero de dos mil diecisiete se realizaron 6 foros regionales de consulta de manera simultánea.** La Universidad Autónoma de Guerrero fue la encargada de realizar un informe donde refiere: los antecedentes; la participación de la universidad; base de datos de ponencias; relatorías de cada foro regional; ponencias por región; listas de asistencia por región³⁴. En ese documento se señala que la Universidad Autónoma de Guerrero realizó, para el desarrollo de los foros, las siguientes acciones: Elaboración de la convocatoria en 5 idiomas —tlapaneco, náhuatl, mixteco, amuzgo y español—; difusión de la convocatoria a través de 550 carteles en las 7 regiones del Estado, en las distintas unidades académicas y centros de trabajo; elaboración y difusión de 4 videos en los idiomas tlapaneco, náhuatl, mixteco y español a través de la radio universitaria, el canal y youtube; la invitación a investigadores de la comunidad universitaria" (párr. 110).

Con base en lo anterior y a partir de un análisis del "informe contiene una relatoría de cada uno de los foros realizados en seis regiones —Acapulco, Costa Chica, Costa Grande, Centro, Montaña, Norte y Tierra Caliente [...] con un concentrado de las ponencias presentadas en cada uno de los foros regionales", el Pleno de la Suprema Corte determinó que había examinado detalladamente el proceso de consulta indígena y revisado los argumentos de relacionados a la validez de los foros, como una modalidad de consulta. De lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte llegó "a la conclusión de que la consulta realizada no puede ser considerada válida" (párrs. 111 y 122). Puesto que, "[s]i bien esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce el ejercicio participativo que organizaron las autoridades y la universidad, a fin de convocar y escuchar a toda la sociedad guerrerense a través de los seis foros realizados en seis sedes —de manera simultánea— durante una mañana de trabajo, aceptar que ello constituye una consulta indígena bajo los estándares reconocidos

³⁴ [Nota del original] ⁷⁸ Fojas 2027 a 2408 del Tomo IV/IV del Cuaderno de Pruebas del Poder Legislativo del Estado de Guerrero en la acción de inconstitucionalidad 81/2018".

implicaría desnaturalizar esa obligación estatal y el correlativo derecho específico de los pueblos y comunidades indígenas" (párr. 123).

"En primer lugar, este Tribunal Pleno estima que no se previó una fase preconsultiva que definiera de común acuerdo —entre autoridades gubernamentales y representantes de comunidades indígenas, la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y formalización de acuerdos. De lo reseñado en párrafos *supra* se advierte que la convocatoria fue emitida en el contexto del cumplimiento de una recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y se puede advertir que la misma fue emitida unilateralmente por el gobierno quien a partir de la recomendación suscribió un acuerdo con la universidad pública estatal a fin de llevar a cabo algunas capacitaciones y foros de consulta.

Además, la convocatoria fue emitida exclusivamente por las autoridades y la universidad bajo un formato definido unilateralmente por esos actores consistente en seis foros simultáneos, en seis regiones con la participación de académicos, abogados, personas indígenas, y la sociedad en general, a fin de que presentaran sus ponencias previamente por escrito y fueran presentadas el día del evento por un tiempo de cinco minutos, sin que se advierta la participación de pueblos y comunidades indígenas en la definición de las mismas.

Tampoco se establecieron formas, métodos de diálogo y toma de decisiones ni la forma de llevar a cabo la consulta en materia indígena que, en todo caso, debía respetar las formas tradicionales de diálogo, representación y toma de decisiones a fin de ser culturalmente adecuada" (párrs. 125 y 126).

Además de que "[n]o se dispuso una fase informativa y de difusión del proceso de consulta. Se advierte incluso que el objeto de los foros fue muy amplio: *"recabar la opinión de las comunidades y pueblos indígenas y afro-mexicanos, así como de la sociedad en general sobre asuntos y temas que definan como mínimo: a) una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia y b) el establecimiento de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal; así como analizar la pertinencia de presentar las iniciativas de reforma al artículo 14 de la Constitución estatal, a través de un ejercicio de derecho a la consulta, para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que componen el Sistema Comunitario de Justicia y que sea compatible con el sistema internacional de derecho humanos"* (párr. 127).

"Por otra parte, no existieron espacios de deliberación y diálogo entre pueblos y comunidades indígenas donde se pudiera evaluar internamente la medida. La mecánica misma de los foros se constituyó, según la evidencia, en una recepción de ponencias e intervención de oradores muy diversos, en una mañana de trabajo sin que existiera una posibilidad real de dialogar y deliberar internamente atendiendo a la vida y organización de las comunidades y pueblos indígenas en Guerrero" (párr. 129).

"Mucho menos se permitió una fase de diálogo entre representantes del Estado y de los pueblos indígenas para generar acuerdos. Según constancias, se cuenta con un informe a cargo de la Universidad Autónoma de Guerrero que se encargó de concentrar las relatorías, ponencias y registros de todos los participantes, pero ello no implicó una decisión consensada al interior de los pueblos y comunidades indígenas ni se realizó un dictamen que permitiera tener un impacto real tanto en la presentación de las diversas iniciativas como en el proceso de producción normativa en el Congreso Estatal" (párr. 131).

"Es importante precisar que este Alto Tribunal ha establecido en su jurisprudencia reiterada que la consulta previa, libre, culturalmente adecuada, de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo, debe realizarse previo a la emisión de la medida legislativa que afecta a pueblos y comunidades indígenas [...], de nada serviría realizar una consulta indígena cuando ya se tiene un decreto previo a ser enviado para su publicación al ejecutivo pues ello prácticamente anula la posibilidad de incidir en el contenido del mismo" (párr. 132). Es por ello que "[...] la consulta a pueblos y comunidades indígenas supone un diálogo intercultural, en igualdad de derechos, a fin de poder presentar las necesidades y objeciones, atendiendo a la cosmovisión indígena de quienes participan en ese diálogo. Por ello la consulta se debe realizar en las primeras etapas del debate legislativo a fin de que las propuestas puedan ser incorporadas en un diálogo democrático entre iguales que permita atender a los derechos y a las especificidades culturales, organizativas y formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas. Así, el derecho a la consulta es un mecanismo de participación y defensa de la integridad cultural de las comunidades indígenas" (párr. 133).

"Este Pleno ha sido enfático en señalar que, para que una consulta esté acorde con los estándares nacionales e internacionales, debe responder a un proceso de diálogo verdadero entre todas las partes involucradas" (párr. 134). Para lo cual, "es necesario que los procesos de participación a través de la consulta —previo a la presentación de la iniciativa o una vez que ello ha sido realizado— permitan incidir en el contenido material de la medida legislativa correspondiente. Por ello, podría considerarse cumplido si existieron espacios de participación adecuados con el pleno conocimiento de las comunidades sobre el alcance y contenido de la medida legislativa a través de una consulta indígena bajo todas las características y procedimientos requeridos" (párr. 135).

Decisión

El Pleno de la Suprema Corte declaró la invalidez del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701, y la invalidez total de la Ley 777, con efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, para que con ello la invalidez de las leyes no tenga efectos negativos en la sociedad, es decir, no se trastoque el sistema de seguridad pública. Se les permitirá a las autoridades locales realizar una consulta indígena bajo los parámetros y procedimientos exigidos para la protección y garantía de los derechos de las comunidades indígenas y de las comunidades afromexicanas, establecidos en la Constitución política y en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, para que legislen lo correspondiente con los ajustes que se estimen pertinentes.

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 131/2022, 17 de enero de 2024³⁵

Hechos del caso

Como consecuencia del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, en octubre de 2009, se inició la construcción de la ampliación a cuatro carriles de la carretera Toluca-Naucaclpan, tramo bulevar Adolfo López Mateos-Xonacatlán. En 2011, los comuneros de San Francisco Xochicuautla y su barrio La Concepción, municipio de Lerma en el Estado de México (en adelante, comunidad indígena de San Francisco Xochicuautla),

³⁵ Mayoría de cuatro votos, con voto particular del Ministro Javier Laynez Potisek. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

aprobaron, a través de asamblea general, 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 (SAASCAEM) para permitir la ocupación previa y la afectación de 235,736.42 m² de tierra de uso común para su construcción a cambio de \$55,538,758.16 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.

A pesar de esto, en agosto de 2013, la comunidad indígena de San Francisco Xochicuatla celebró otra asamblea general en la que expresó el rechazo al proyecto de la autopista; sin embargo, los procedimientos continuaron. Debido a esto, en junio de 2015, se instaló un comité técnico para realizar una consulta a los pueblos y comunidades indígenas de San Francisco Xochicuatla sobre la construcción del proyecto de la autopista y la expropiación correspondiente. De este modo, del 8 al 11 de junio de 2015, se realizaron asambleas informativas en la biblioteca del Poder Legislativo "Dr. José María Luis Mora" en Toluca, Estado de México. Una vez concluidas las sesiones, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto presidencial de expropiación respecto de 37-93-86 hectáreas de tierras de agostadero de uso común pertenecientes a la comunidad indígena de San Francisco Xochicuatla.

Ante esto, en julio del mismo año, autoridades tradicionales de la comunidad promovieron un juicio de amparo en contra de diferentes autoridades estatales para, en síntesis, reclamar la emisión del decreto expropiatorio por causa de utilidad pública de las tierras de uso común de la comunidad; la omisión de proteger de los derechos de la comunidad; la afectación del territorio de la comunidad de San Francisco Xochicuatla; la omisión de consulta a las autoridades tradicionales de la comunidad indígena de San Francisco Xochicuatla y la validez brindada a la consulta aducida en el decreto, a pesar de que ésta no fue realizada conforme a los estándares internacionales en la materia, así como la aprobación y expedición de la Ley de Expropiación, al considerar que algunos de sus artículos resultaban violatorios de derechos fundamentales tutelados en la Constitución política y en los tratados internacionales que México ha firmado y ratificado, de los cuales es titular la comunidad.

Después de diversos trámites judiciales, en septiembre de 2016, un juez de distrito sobreescribió el juicio al estimar que se actualizaba la causal de improcedencia de litispendencia prevista en el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo, porque advirtió que existía igualdad de identidad de autoridades responsables y de actos reclamados con otro juicio de amparo, pues en ambos asuntos la parte quejosa era la comunidad indígena de San Francisco Xochicuatla. En contra de esta determinación, los afectados interpusieron un recurso de revisión. El tribunal colegiado que conoció del recurso solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción. En su resolución, la Segunda Sala determinó revocar la sentencia de sobreseimiento por no existir litispendencia y ordenó reponer el procedimiento.

En cumplimiento de la sentencia de la Suprema Corte, el juez de distrito repuso el procedimiento y resolvió, entre otras cuestiones, negar, por un lado, el amparo a los afectados respecto de los artículos 1, 2, 2 Bis y 3 de la Ley de Expropiación, al considerar que no vulneraban los artículos 1, 2, 16 y 133 de la Constitución y, por otra, concederlo por motivo de la omisión de llevar a cabo la consulta indígena para el proyecto carretero, procedimiento y decreto de expropiación de las tierras comunales. Lo anterior, para el efecto de que las autoridades responsables dejaran insubsistente el proceso de consulta realizado en junio de 2015, puesto que no se cumplieron ni con los estándares nacionales e internacionales ni fue realizada ante o por con-

ducto de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, ahora Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas (en adelante, INPI), al ser la autoridad legalmente facultada para ello. Como parte de la sentencia, otorgó un plazo de 30 días hábiles para que las autoridades acreditaran que se contactó con el INPI para instaurar un nuevo procedimiento de consulta y que se convocó a la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautla.

Inconformes con dicho fallo, el representante común de los afectados, Autopistas de Vanguardia S. A. de C.V., así como diversas autoridades estatales, interpusieron sus respectivos recursos de revisión. La Suprema Corte de Justicia resolvió atraer el caso.

Problema jurídico planteados

¿El INPI es la única autoridad responsable de implementar consultas a comunidades indígenas? En otros términos, ¿cuáles son los elementos de validez que deben tener las consultas y qué autoridades tienen la obligación de implementarlas?

Criterio de la Suprema Corte

La obligación de consultar a las comunidades indígenas se extiende a todas las autoridades involucradas en decisiones gubernamentales sobre proyectos de infraestructura que puedan afectarlas de manera directa. La intervención del INPI no debe ser entendida como un requisito indispensable para la validez constitucional de los procesos de consulta, sino como 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 e internacionales de ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada, darse a través de sus representantes o autoridades tradicionales y de buena fe.

Justificación del criterio

"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 para la expropiación, deseablemente en coordinación con el organismo técnico legalmente establecido, practicar la consulta indígena al respecto, en términos de la normatividad correspondiente**" (párr. 138). Porque "lo que determina la validez de los procedimientos de consulta en términos del Convenio [169 de la OIT] 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)" (párr. 140).

En este mismo sentido, "la doctrina jurisprudencial desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema de la consulta en materia indígena", sostiene —a partir una interpretación sistemática de los artículos 2 constitucional, y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT— "que la obligación constitucional de consultar a los pueblos y comunidades 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" (párr. 119).

Con base en su jurisprudencia y "en congruencia con las ya referidas disposiciones del parámetro de regularidad constitucional, 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" (párr. 122). De esta forma, "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" (párr. 123). Sobre esto, 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 tribales³⁶, sin pronunciamiento de que haya una autoridad específica para llevarla a cabo para garantizar este derecho fundamental en los Estados parte" (párr. 142).

"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 indígenas³⁷. 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" (párr. 143). Incluso, "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)" (párr. 141).

Por lo tanto, "la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas recae en distintas autoridades, sin que el INPI 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" (párr. 146). Ello, a pesar de que se ha ordenado a que "las autoridades responsables actúen coordinadamente con el INPI 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 un 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" (párr. 147).

³⁶ [Nota del original] ⁵⁸ Véase CorteIDH, 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".

³⁷ [Nota del original] ⁵⁹ 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".

Su involucramiento en los procesos de consulta "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 federales deben coordinarse con el INPI 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 INPI y que no solo por ello sea inválido tal ejercicio consultivo" (párr. 151).

Prueba de esto es que, "en la línea jurisprudencial de esta Suprema Corte en torno al derecho a la consulta, la participación del INPI no se ha determinado como un requisito de validez de los procedimientos de consulta" (párr. 152). Por ende, "la intervención del INPI 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" (párr. 153).

Decisión

La Segunda Sala de la Suprema Corte consideró que las autoridades contravinieron el derecho de consulta de los integrantes de la comunidad indígena otomí de San Francisco Xochicuautila y su barrio La Concepción al no haberla realizado de manera previa a la licitación, concesión, autorizaciones, posterior construcción de la carretera, así como de aquellos actos inherentes a la expropiación de tierras del núcleo ejidal o comunal. Por lo tanto, modificó la sentencia recurrida y amparó a los peticionarios frente a la vulneración de su derecho a la consulta y su impacto sobre el ejercicio de sus tradiciones culturales y religiosas, el tránsito por los terrenos en que se construyó la autopista Toluca-Naucalpan hacia sus lugares de culto, así como su ejercicio de conservación y aprovechamiento del entorno natural y ambiental de la zona. Como parte de la sentencia, ordenó además, al juez de distrito de origen, la apertura de un incidente en el expediente para el establecimiento de actos concretos y términos para que las autoridades responsables cumplan con las medidas de reparación.

*1.2.3 Transversalidad
del derecho a la consulta*

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 928/2019, 13 de enero de 2021³⁸

Hechos del caso

Un grupo de personas que fueron designadas como representantes de un pueblo indígena maseual o nahua asentado en la sierra norte del estado de Puebla, conforme a su sistema normativo interno, promovió por

³⁸ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

su propio derecho un juicio de amparo en contra de diversas autoridades federales por una serie de omisiones durante el procedimiento para la expedición de títulos de concesión minera, así como por todos los actos que de hecho o de derecho hayan tenido o que pudiesen tener como efecto la privación total o parcial, temporal o definitiva de sus derechos colectivos como pueblo maseual al libre acceso, uso, goce, disfrute y conservación de su territorio ancestral y de su identidad cultural, porque, desde su perspectiva, vulneraban sus derechos fundamentales de acceso a la información, participación en la toma de decisiones, consulta previa, audiencia y consentimiento libre e informado.

En lo particular, los representantes del pueblo maseual cuestionaron la validez de la expedición, inscripción y registro de los títulos de concesión con los números 219198-lote Atexcaco I, 221609-lote Atexcaco II y 208799-lote Macuilquila, por considerarlos violatorios de sus derechos humanos y de los del pueblo maseual a la identidad cultural, a la autonomía, al territorio, al acceso preferente a los recursos naturales tradicionalmente manejados, al agua y a la participación pública, derivados de la omisión de realizar una consulta para obtener su consentimiento previo, libre e informado, en relación con la expedición de las concesiones mineras. Bajo esta misma lógica, reclamaron la inconstitucionalidad de los artículos 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII en relación con los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, y 13 bis de la Ley Minera.

La jueza de distrito que conoció del asunto determinó sobreseer el juicio contra las normas reclamadas, por una parte, y, por otra, concedió el amparo a los solicitantes contra la expedición e inscripción de los títulos de concesiones mineras de explotación números 219298, lote Atexcaco I, 221609, lote Atexcaco II, y 208799, lote Macuilquila, para el efecto de que la autoridad competente emitiera un nuevo pronunciamiento respecto de la procedencia de su expedición y, de manera previa, ordenara la celebración de una consulta al pueblo maseual. Inconformes, tanto los representantes del pueblo como las terceras interesadas, el subdirector del Registro Público de Minería y la directora general de Minas de la Secretaría de Economía, interpusieron sus respectivos recursos de revisión.

El tribunal colegiado que tramitó los recursos levantó el sobreseimiento decretado contra las normas reclamadas. Sin embargo, se declaró legalmente incompetente para conocer del asunto, por lo que ordenó remitir el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que reasumiera su competencia originaria. El caso fue remitido a la Segunda Sala para que determinara si los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, 13 bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera, violan o no el orden constitucional, bajo el argumento de que para la emisión del ordenamiento que los contiene se omitió realizar la consulta previa, o bien, porque aquellos preceptos no prevén dicho mecanismo para el caso de que el Ejecutivo federal expida títulos de concesión minera relacionados con territorios de pueblos indígenas.

Problema jurídico planteado

¿La falta de un mecanismo de consulta en las normas que regulan el procedimiento relativo a una concesión minera previsto específicamente para los pueblos y comunidades indígenas o, en todo caso, la omisión de realizar una consulta previa a la expedición los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, 13 bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII de la Ley Minera constituyen una violación al orden constitucional?

Criterio de la Suprema Corte

La ausencia de una regulación específica para la consulta de los pueblos y comunidades indígenas en relación con la emisión de títulos de concesión no implica la inconstitucionalidad de la Ley Minera porque, en primer lugar, la omisión de no realizar una consulta previa a la emisión de la Ley Minera no es analizable en el juicio de amparo, sino, en todo caso, en un medio de control abstracto de constitucionalidad, y, en segundo lugar, porque el derecho fundamental de consulta, previsto en los artículos 2 de la Constitución política y 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, al ser un derecho transversal, no requiere una regulación especial en la legislación minera.

Justificación del criterio

Si bien la Segunda Sala de la Suprema Corte reconoció que "la aplicación de la Ley Minera puede afectar a dichos pueblos, por ejemplo, cuando el territorio materia de la concesión intervenga o afecte de alguna manera las tierras del pueblo o comunidad indígena", aclaró que "ese es un aspecto de aplicación de la ley que dista mucho de su análisis objetivo y abstracto" (párr. 135). De acuerdo con la Sala, "los estándares universales e interamericanos en materia de protección a los derechos indígenas, así como los precedentes aplicables, son consistentes al considerar que el parámetro objetivo para determinar los casos en que, entre otras, **las autoridades legislativas** deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena, debe atender a que la actividad del Estado tenga relación directa con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados, es claro que en el caso no se cumple ese requisito, precisamente porque la Ley Minera no se relaciona directa y estrechamente con sus derechos y prerrogativas, ni siquiera con el aspecto de autodeterminación, sino con aspectos propios de esa materia" (párr. 140).

Aunque "los artículos 10, 13, párrafo tercero, y 13 Bis de la Ley Minera prevén la posibilidad de que tales grupos vulnerables sean titulares de concesiones mineras, así como lo relativo a cuando una comunidad o pueblo indígena solicitan la concesión minera vinculada con terrenos que habiten u ocupen, obligando a la autoridad, cuando sea procedente, a preferir su propuesta y, por ende, a otorgarles el título respectivo" (párr. 141). La Sala señaló que "el hecho de que tales disposiciones prevean esos supuestos y consecuencias jurídicas no implica que, como tal, el contenido de la Ley Minera se vincule directamente con los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas y, por ende, que **las autoridades legislativas responsables** estaban obligadas a otorgar consulta previa a su emisión" (párr. 142).

"Se hace tal afirmación, porque basta acudir al contenido de los artículos 1 y 2 de la ley analizada para advertir que su objeto es la minería y los actos que conlleva dicha actividad, tales como la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias mencionados, así como de las salinas, sales y sus subproductos, no así los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas ni siquiera aquellos que conlleva el diverso de autodeterminación" (párr. 143). Para la Sala, esto es así porque el contenido de los artículos reclamados "no es otra cosa que el reconocimiento por parte del legislador de que a los pueblos indígenas se les debe dar la oportunidad y preferencia de ser titulares de concesiones mineras, atendiendo al propio contexto que originó la reforma constitucional antes comentada y, hasta antes de ella, el menoscabo de sus derechos humanos y garantías constitucionales" (párr. 146).

"De ahí que, contrario a lo afirmado por la quejosa, previo a la emisión de la Ley Minera **las autoridades legislativas responsables** no estaban obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país, porque esa legislación no se vincula directamente con sus derechos y prerrogativas" (párr. 147).

Asimismo, la Sala consideró que "tampoco les asiste razón a los quejosos al asegurar que son inconstitucionales las normas reclamadas por no prever en el procedimiento que regulan la consulta previa", puesto que, derivado de la vinculatoriedad de los artículos 2 constitucional y 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se ha reconocido que el derecho fundamental de consulta previa "permea todos los ámbitos del sistema jurídico", lo cual se conoce "en el derecho como principio de transversalidad" (párrs. 148 y 150). Este principio implica que "el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas permea o involucra a los demás derechos humanos y a todo el sistema jurídico y, sobre todo, los derechos colectivos de dichos pueblos tales como el derecho a la propiedad colectiva y el aprovechamiento de sus recursos naturales a fin de crear un enfoque de análisis que permita cumplir su objetivo que no es otro que el ejercicio real de sus derechos y la expresión de su identidad individual y colectiva para superar la desigualdad de oportunidades que tradicionalmente les han afectado" (párr. 151).

Así pues, "cada vez que se analice un sistema jurídico, una legislación o un acto concreto se debe considerar que, en todo momento, subyace el derecho a la consulta previa y, por ende, que todas las autoridades de nuestro país, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar acciones o medidas que se relacionen directamente con los intereses y derechos de este grupo vulnerable" (párr. 152). Por esta razón, "si tal prerrogativa deriva de los textos constitucional e internacional citados y subyace o permea todo el sistema jurídico, es claro que basta su reconocimiento y existencia en la Ley Suprema de la Nación para que sea respetado y oponible a todas las autoridades del país, en su respectivo ámbito de competencia" (párr. 153).

"El hecho de que los artículos reclamados de la Ley Minera no prevean expresamente tal derecho fundamental, no implica que las autoridades no deban respetarlo, pues es una prerrogativa que deriva de la Ley Suprema del país, en términos de los artículos 1 y 133 constitucionales" (párr. 154). Incluso, "cuando el procedimiento para otorgar una concesión minera no prevea expresamente la obligación de las autoridades aplicadoras de realizar dicha consulta previa, [ello] no implica que no estén obligadas a realizarla en el procedimiento cuando los terrenos vinculados con el título respectivo se relacionen con pueblos o comunidades indígenas, pues ese derecho humano reconocidos [sic] a tal grupo vulnerable, se reitera, deriva del propio texto constitucional y convencional anteriormente analizados, es decir, de normas de jerarquía superior y que permean todo el sistema jurídico" (párr. 155).

"De ahí que en la toma de una decisión que involucre directamente a un pueblo indígena, la autoridad competente debe respetar el derecho a la consulta previa" (párr. 156). Por todo lo anterior, "es infundado el concepto de violación en estudio, porque el hecho de que las normas reclamadas no prevean el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas no implica que sean inconstitucionales, porque tal prerrogativa es oponible a todas las autoridades, independientemente de su reconocimiento o no en una ley ordinaria" (párr. 164).

Al final de su resolución, la Segunda Sala aclaró que los artículos impugnados no resultaban violatorios del orden constitucional por dos razones. "La primera, porque la omisión alegada en cuanto a realizar la consulta

previa a la emisión de la Ley Minera no es analizable en el juicio de amparo, sino, en todo caso, en un medio de control abstracto de constitucionalidad como es la acción de inconstitucionalidad" (párr. 170). "La segunda, porque el hecho de que las normas que regulan el procedimiento relativo a una concesión minera no reconozcan, prevean o regulen el derecho a la consulta previa, no conlleva a su inconstitucionalidad, porque tal prerrogativa está contenida y reconocida en la Ley Suprema de la Nación, aunado a que es un derecho transversal que, como tal, trasciende a todas las materias jurídicas, independientemente de que la ley específica que la regula lo contenga o no, ello a fin de crear un enfoque que permita a los pueblos indígenas ejercer plenamente sus derechos frente a los actos de autoridad y, finalmente, porque sujetar la obligatoriedad de dicha prerrogativa al hecho de que esté reconocida en una ley secundaria como es la Ley Minera, sería tanto como reducirla a un texto normativo de aplicación local, cuando su reconocimiento va más allá y trasciende al ámbito internacional" (párr. 174).

Decisión

La Segunda Sala de la Suprema Corte decidió no amparar ni proteger a los solicitantes en contra los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, 13 bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera. No obstante, reservó jurisdicción al tribunal colegiado de circuito de origen para que se ocupara de los temas de legalidad de su competencia.

1.3 Ámbito subjetivo de aplicación del derecho

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 81/2018, 20 de abril de 2020³⁹

Razones similares en AI 46/2016, AI 78/2018, AI 121/2019, AI 127/2019, AI 111/2020, AI 123/2020, AI 131/2020 y su acumulada 186/2020, AI 148/2020 y sus acumuladas 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020, AI 164/2020, AI 168/2020 y su acumulada 177/2020, AI 178/2020, AI 179/2020, AI 180/2020, AI 193/2020, AI 201/2020, AI 214/2020, AI 239/2020, AI 241/2020 y sus acumuladas 242/2020, 243/2020, 248/2020 y 251/2020, AI 291/2020, AI 299/2020, AI 18/2021, AI 71/2021, AI 109/2021, AI 50/2022 y sus acumuladas 54/2022, 55/2022, 56/2022, AI 90/2022 y sus acumuladas 91/2022, 92/2022, 93/2022 y 94/2022, AI 105/2022, AI 111/2022, AI 113/2022, AI 132/2022, AI 142/2022 y sus acumuladas 145/2022, 146/2022, 148/2022, 150/2022 y 151/2022, AI 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, AI 67/2023, AR 289/2022, AR 709/2023 y CC 69/2021

Hechos del caso

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió una acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero y del Decreto por el que se expidió la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero. En su

³⁹ Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=244039>.

escrito, la CNDH argumentó que ambos decretos vulneraban el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas reconocido en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en tanto que durante el desarrollo de los procesos legislativos no se llevó a cabo una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, respecto a las modificaciones legislativas que afectan directamente a las comunidades interesadas.

Asimismo, reclamó de forma específica la inconstitucionalidad de los artículos 2; 3, párrafos tercero y sexto; 5, párrafo primero; 6, fracciones I, VII y VIII; 7, primer párrafo; 8; 10; 12; 14; 16; 25; 26; 34; 49; 53; 55; 57; 58; 60; 61 y 67 a 74 de la Ley 701 porque, desde su perspectiva, constituía una medida regresiva y violatoria del principio de progresividad suprimir el reconocimiento de personalidad de las comunidades indígenas —puesto que únicamente se contemplaban como sujetos de esos derechos exclusivamente a los pueblos indígenas, contrario al texto previo de las mismas que reconocía tanto a pueblos como comunidades indígenas— y el derecho a la educación bilingüe de éstas, lo cual, señaló, vulneraba lo previsto en los artículos 1 y 2 de la Constitución política, así como el numeral 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En relación con los artículos 47, párrafo segundo; 120, párrafo segundo; 125; 126, párrafo primero y 131, de la Ley 777, alegó que éstos vulneraban además el derecho de acceso a la información, reconocido en los artículos 6 constitucional, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya que establecían una reserva absoluta para toda la información que obrara en las bases de datos del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

En su informe, el Poder Ejecutivo del estado de Guerrero, señaló por una parte que, contrario a lo afirmado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el gobierno estatal sí había desarrollado una consulta acorde con los tratados y convenciones internacionales y con los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manifestó que ésta tuvo una convocatoria con la suficiente antelación y una amplia difusión para la realización de foros especiales, como una modalidad de la consulta mediante la presentación en cuatro idiomas indígenas (tlapaneco, náhuatl, mixteco, amuzgo), además del español, a través de 550 carteles en las siete regiones con el mayor número de población indígena del estado de Guerrero. También detalló que se elaboraron y difundieron cuatro videos en cuatro idiomas distintos que se emitieron a través de la radio del canal de la Universidad Autónoma de Guerrero y del sitio web de YouTube. Asimismo, mencionó que se realizaron publicaciones en los diarios de mayor circulación y consulta en el estado de Guerrero con la finalidad de llegar al mayor número de personas interesadas en los temas y problemas de los pueblos originarios y que adicionalmente se llevó a cabo una amplia convocatoria a la comunidad universitaria para que todos aquellos interesados en participar en los foros regionales lo hicieran presentando los resultados de sus investigaciones.

Por otra parte, detalló que la CNDH fue informada oportunamente y no manifestó ninguna inconformidad sobre el proceso para la convocatoria y realización de los foros regionales, y precisó que incluso, atendiendo a la recomendación 9/2016 de la CNDH, el gobierno estatal se enfocó en proporcionarle una debida publicidad a la convocatoria, con una amplia difusión para que asistieran todos los pueblos originarios de Guerrero y guerrerenses interesados en los foros de consulta. Por ello, el gobierno estatal prestó especial atención en que la convocatoria fuera clara y entendible para todos los que desearan atenderla, con la finalidad de recabar la opinión de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos, así como de la sociedad en general sobre temas que definan la delimitación de competencias en las materias de seguridad pública

e impartición de justicia y los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal, resaltando la pertinencia de presentar las iniciativas de reforma al artículo 14 de la Constitución de Guerrero en atención al principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. Desde su perspectiva, la convocatoria no sólo fue amplia, sino precisa, con objetivos claros, de buena fe —pues se celebraron foros de consulta en las regiones Norte y Tierra Caliente, Montaña, Centro, Costa Grande, Costa Chica, Acapulco— y con acciones específicas para realizar una consulta a las personas indígenas garantizando su participación en los foros, y cuyas conclusiones fueron consideradas e incorporadas a las propuestas legislativas.

Por último, solicitó a la Suprema Corte que no omitiera tomar en consideración que, a causa de algunas lagunas legislativas en el estado de Guerrero respecto a la materia de seguridad, se han cometido diversos abusos y violaciones en materia de derechos humanos, derivados de actos de rebeldía y constantes desacatos atribuidos a diversos integrantes de pueblos indígenas, entre ellos, de la Policía Comunitaria. Sugirió que estaba evidenciado que, de manera reiterada y mediante diversos actos contrarios al estado constitucional y de derecho, los pueblos indígenas no estaban respetando los derechos humanos. En atención a esta problemática, el gobierno estatal estimó necesario crear los mecanismos normativos para atender y hacer frente a una preocupación social tanto en las comunidades, como en el Estado en general; por ello se emitieron medidas administrativas y legales, como las contenidas en las leyes 701 y 777. Por todo lo anterior, el Ejecutivo local recalcó que los decretos impugnados, lejos de perjudicar a los pueblos indígenas, los beneficiaban.

En su informe, el Poder Legislativo del estado de Guerrero argumentó simplemente que no existía una razón jurídica para afirmar que los artículos de la ley impugnada eran contrarios a Constitución política o a las disposiciones de tratados internacionales. Respecto a la realización de las consultas a las comunidades indígenas del estado de Guerrero, en diferentes sedes de las siete regiones que componen el Estado, previo a la reforma de la Ley Número 701 y de la expedición de la Ley Número 777, el Legislativo local sólo precisó que el Decreto 778 y la Ley 777 no generaban impactos significativos sobre las comunidades indígenas involucradas.

Por su parte, la Procuraduría General de la República presentó ante la Suprema Corte una opinión en la que manifestó que, para la expedición de las normas impugnadas, sí fueron convocados para la consulta correspondiente los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. De acuerdo con la Procuraduría, a pesar de que los foros que se llevaron a cabo fueron para la reforma del artículo 14 de la Constitución local y no para las leyes de derechos indígenas y seguridad pública, sí se realizó una consulta, la cual no sólo se dio para reformar dicho artículo, sino para adecuar deficiencias, ambigüedades y omisiones detectadas en las fuentes normativas, fundamentalmente, para cumplir con la recomendación de la CNDH.

Aunque en relación con la supresión de las partes normativas referentes a las comunidades indígenas la Procuraduría reconoció que si los artículos impugnados sólo refieren al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, debe declararse la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos porque se invisibiliza y discrimina en el goce y ejercicio de sus derechos a las comunidades indígenas. Sin embargo, en relación con las normas relativas a la reserva o prohibición de la entrega de información contenida en los registros y bases de datos del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, la Procuraduría cuestionó los argumentos de la CNDH para demostrar la inconstitucionalidad de los artículos 120, 125 y 126 de

la Ley de Seguridad, señalando que la reserva contenida en los preceptos impugnados tenía una justificación legítima: la prevención y combate a la delincuencia, lo cual —alegó— está relacionado con la seguridad pública y constituye una de las excepciones al principio de máxima publicidad.

Problema jurídico planteado

¿El Poder Legislativo del estado de Guerrero tenía la obligación de realizar el proceso de consulta considerando también a los pueblos y comunidades afroamericanos de Guerrero?

Criterio de la Suprema Corte

Los pueblos y comunidades afrodescendientes del estado de Guerrero también debieron ser consultados de manera previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, con la finalidad de llegar a un acuerdo, es decir, se debió de escuchar su parecer sobre las reformas propuestas y establecer un diálogo con el objetivo de que fueran estas comunidades las que manifestaran lo que les beneficia o no de las medidas legislativas que se pretendían adoptar, en tanto que la Constitución política reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas como parte de la composición pluricultural de la Nación, y como titulares de los mismos derechos de los pueblos y comunidades indígenas, además de que, convencionalmente, las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de *pueblos tribales*, respecto de los cuales la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también les son aplicables.

Justificación del criterio

"Por último, este Tribunal Pleno destaca que la consulta deberá realizarse también a las comunidades y pueblos afroamericanos del Estado de Guerrero" (párr. 136). Sobre esta cuestión, con la reforma de 2019 al artículo 2 constitucional, "el constituyente reconoció a las comunidades y pueblos afrodescendientes en los siguientes términos [...] C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social" (párr. 137).

Por ello, "las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de *pueblos tribales*. En esa línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales" (párr. 145). "Por ejemplo, ha determinado que los miembros de un pueblo que no eran originarios de la región que lo habitaban, sino que fueron llevados durante la época de la colonización a un país (en ese caso Surinam) como esclavos provenientes de África, donde sus ancestros escaparon a las regiones del interior del país y establecieron comunidades autónomas y organizadas. Ahí, el tribunal interamericano interpretó que se trataba de una comunidad tribal con características sociales culturales y económicas propias y diferentes a otras secciones de la comunidad nacional" (párr. 146).

"Bajo esas consideraciones, este Tribunal Pleno estima que las comunidades y pueblos afrodescendientes también debían ser consultadas de manera previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada,

con la finalidad de llegar a un acuerdo, a fin de escuchar su parecer sobre las reformas propuestas y establecer un diálogo a fin de que sean estas comunidades las que manifiesten lo que les beneficia o no de las medidas legislativas que se pretenden adoptar.

Las autoridades guerrerenses deben tomar en cuenta que, según informes, en la Costa Chica del Estado de Guerrero⁴⁰ es donde mayoritariamente se concentran las comunidades afrodescendientes⁴¹. También la región conocida como Costa Grande abarca el puerto de Acapulco a Zihuatanejo en Guerrero, es una región de población afrodescendientes.⁴² Sin perjuicio de que las autoridades guerrerenses deberán asegurarse que todas las comunidades afromexicanas en el Estado de Guerrero sean participes de la consulta ya sea que se encuentren asentadas en estas regiones o en municipios y regiones adicionales.

Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno determina que con la emisión del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública, ambas del Estado de Guerrero, existe una violación directa a los artículos 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT" (párrs. 147, 148 y 149).

Decisión

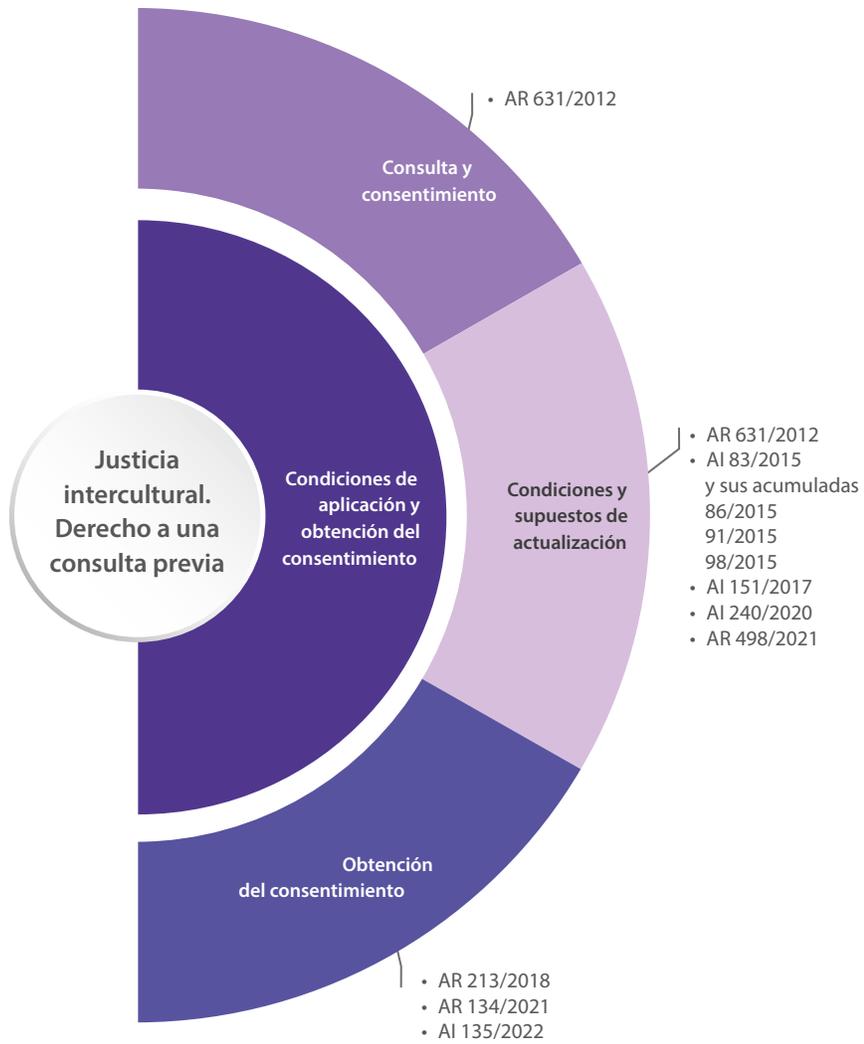
El Pleno de la Suprema Corte declaró la invalidez del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701, y la invalidez total de la Ley 777, con efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, para que con ello la invalidez de las leyes no tenga efectos negativos en la sociedad, es decir, no se trastoque el sistema de seguridad pública. Se les permitirá a las autoridades locales realizar una consulta indígena bajo los parámetros y procedimientos exigidos para la protección y garantía de los derechos de las comunidades indígenas y de las comunidades afromexicanas, establecidos en la Constitución política y en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, para que legislen lo correspondiente con los ajustes que se estimen pertinentes.

⁴⁰ [Nota del original] ¹⁹⁸ Sin que pase desapercibido que la Costa Chica es una región en los Estados de Guerrero y Oaxaca, donde conviven comunidades indígenas, mestizas y afrodescendientes. Por sus características culturales se identifican poblaciones afromexicanas que se asentaron en la zona desde el periodo virreinal y conservan rasgos fenotípicos [sic] visibles relacionados con poblaciones de origen africano y expresiones culturales que se manifiestan en sus formas de organización social, familiar, laboral, música, danza, rituales y medicina tradicional. Fuente: *Derechos colectivos y reconocimiento constitucional de las poblaciones afromexicanas*. Colección *Legislar sin discriminar*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, octubre de 2015. Pág. 59-60. Ver también *Afrodescendientes en México. Una historia de silencio y discriminación*. María Elisa Velázquez y Gabriela Iturralde Nieto. Consejo Nacional para prevenir la Discriminación, septiembre de 2012. En esa obra se señala que la Costa Chica se ubica en la llanura costera del Pacífico, desde el sur de Acapulco hasta Huatulco. Abarca los municipios guerrerenses de: San Marcos, Chicometepepec, Marquelia, El cerro de la Esperanza, Maldonado, José María Morelos, Cuajinicuilapa, Paso del Jiote. En cuanto a los municipios oaxaqueños se comprenden: El ciruelo, Santa María Cortijo, Llano Grande, Collantes, Rancho Nuevo Corralero".

⁴¹ [Nota del original] ¹⁹⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Afrodescendientes en México. Protección Internacional de sus Derechos Humanos*. Agosto de 2016, pág. 22".

⁴² [Nota del original] ¹⁰⁰ *Afrodescendientes en México. Una historia de silencio y discriminación*. María Elisa Velázquez y Gabriela Iturralde Nieto. Consejo Nacional para prevenir la Discriminación, septiembre de 2012. Pág. 23".

2. Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento



2. Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento

2.1 Diferencia entre consulta y consentimiento

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 631/2012, 8 de mayo de 2013⁴³

Razones similares en AI 109/2021, AI 146/2023 y sus acumuladas 148/2023, 149/2023 y 150/2023, AR 987/2015 y AR 134/2021

Hechos del caso

En octubre de 1940, el presidente de la República emitió un decreto que le concedió a una comunidad indígena del estado de Sonora la mitad del caudal de la presa La Angostura de cada año agrícola para fines de riego de sus tierras. En febrero de 2011, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, dependiente de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, emitió una resolución de impacto ambiental que autorizó la construcción y operación de una obra de toma vertical en la presa "El Novillo" para la ejecución del proyecto "Acueducto Independencia".

En abril de 2011, las autoridades tradicionales de la comunidad indígena promovieron un juicio de amparo en contra de la resolución de impacto ambiental. Señalaron como autoridad responsable al delegado de la Procuraduría Federal de la Protección al Ambiente del estado de Sonora, responsable de la construcción y operación del acueducto. Los demandantes alegaron, entre otras cosas, que se violaron sus derechos a la preservación de la integridad de sus tierras, a la consulta previa, a la seguridad jurídica y a la propiedad comunal, establecidos en el artículo 2, apartado "A", fracción V, apartado "B", fracción IX, 14, 16 y 27, de la Constitución política y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

⁴³ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

En mayo de 2012, el juez de distrito que conoció del asunto amparó a los afectados en contra de las actuaciones para la construcción del acueducto. Contra esta decisión, el Ministerio Público de la Federación y la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales interpusieron recursos de revisión. Argumentaron, entre otras cuestiones, que las autoridades de la comunidad indígena no tenían interés, ni legítimo, ni jurídico, para promover el juicio de amparo. Señalaron que la autoadscripción y autorreconocimiento no bastan para acreditar un interés y que, por el contrario, se trata sólo de datos subjetivos. Agregaron que los demandantes debieron presentar pruebas en el proceso, como lo establecen los artículos 1⁴⁴ y 6⁴⁵ de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora. Asimismo, alegaron que no se vulneró la garantía de audiencia porque la resolución de impacto ambiental no es un acto privativo de sus derechos como comunidad indígena.

Finalmente, los recursos fueron remitidos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta ejerciera su facultad de atracción.

Problema jurídico planteado

¿Cuál es la diferencia entre consulta y consentimiento?

Criterio de la Suprema Corte

La diferencia entre consulta y consentimiento, en algunos casos, puede ser que la ausencia del consentimiento no impida a las autoridades decretar las acciones correspondientes, lo cual dependerá del nivel de impacto que tendrá el funcionamiento u operatividad de la actividad o proyecto de desarrollo. Por ello, deben ponderarse los intereses sociales en juego, esto es, tanto de los afectados como de los beneficiados por la obra, quedando en aptitud de las autoridades correspondientes a decretar, en la medida de sus facultades, las acciones necesarias para resarcir o aminorar las eventuales afectaciones que deriven del mismo.

Justificación del criterio

La Primera Sala estimó que en este caso resultaba conveniente para efectos del cumplimiento de la sentencia "resaltar la diferencia entre consulta y consentimiento, pues sin perjuicio del hecho de que todo proceso de consulta debe perseguir el objetivo del consentimiento, en algunos casos, puede que su ausencia no impida a las autoridades decretar las acciones correspondientes, lo cual dependerá del nivel de impacto que tendrá el funcionamiento u operatividad del Acueducto Independencia sobre la comunidad o grupo indígena, debiéndose ponderar los intereses sociales en juego, esto es, tanto de los afectados como de los

⁴⁴ "Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto garantizar el reconocimiento, preservación, fortalecimiento y defensa de los derechos, cultura y organización de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en el Estado de Sonora, así como el establecimiento de las obligaciones de los Poderes del Estado y las autoridades municipales, en lo relativo a sus relaciones con los pueblos y comunidades indígenas, para elevar el bienestar social de sus integrantes, promoviendo su desarrollo a través del Plan Estatal y los municipales de Desarrollo, programas y acciones específicas, conjuntamente con los pueblos y comunidades indígenas, en los términos de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado".

⁴⁵ "Artículo 6.- Es indígena la persona que así lo reivindique, aunque por diversas razones no resida en su comunidad de origen. Cuando exista duda de su pertenencia a alguna etnia, bastará con el reconocimiento de la autoridad tradicional de donde es originario o con la exhibición de la constancia de residencia expedida por la autoridad municipal, donde conste su residencia dentro de una comunidad indígena en el Municipio respectivo".

beneficiados por la obra, quedando en aptitud las autoridades correspondientes a decretar, en la medida de sus facultades, las acciones necesarias para resarcir o aminorar las eventuales afectaciones que deriven de la operatividad del proyecto sobre la cuenca a manera de garantizar la subsistencia de la Tribu a la que se concede el amparo a fin de que sea escuchada para efectos de la operación (no construcción) del Acueducto" (pág. 87, párr. 2).

Decisión

La Primera Sala de la Suprema Corte resolvió que la comunidad tenía interés legítimo y jurídico para promover el juicio de amparo; asimismo, estableció que la autoridad responsable debió proteger los derechos al acceso a la justicia y de audiencia previa. En consecuencia, ordenó a las autoridades responsables realizar una consulta conforme a los lineamientos de la sentencia, y ordenó a la dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, con residencia en México, Distrito Federal, que dejara insubsistente la resolución de impacto ambiental que autorizó la construcción del proyecto Acueducto Independencia, en cumplimiento a las normas constitucionales e internacionales vinculantes y la garantía de audiencia previa.

2.2 Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 631/2012, 8 de mayo de 2013⁴⁶

Razones similares en AI 109/2021, AI 146/2023 y sus acumuladas 148/2023, 149/2023 y 150/2023, AR 987/2015 y AR 134/2021

Hechos del caso

En octubre de 1940, el presidente de la República emitió un decreto que le concedió a una comunidad indígena del estado de Sonora la mitad del caudal de la presa La Angostura de cada año agrícola para fines de riego de sus tierras. En febrero de 2011, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, dependiente de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, emitió una resolución de impacto ambiental que autorizó la construcción y operación de una obra de toma vertical en la presa "El Novillo" para la ejecución del proyecto "Acueducto Independencia".

En abril de 2011, las autoridades tradicionales de la comunidad indígena promovieron un juicio de amparo en contra de la resolución de impacto ambiental. Señalaron como autoridad responsable al delegado de la Procuraduría Federal de la Protección al Ambiente del estado de Sonora, responsable de la construcción y operación del acueducto. Los demandantes alegaron, entre otras cosas, que se violaron sus derechos a la preservación de la integridad de sus tierras, a la consulta previa, a la seguridad jurídica y a la propiedad comunal, establecidos en el artículo 2, apartado "A", fracción V, apartado "B", fracción IX, 14, 16 y 27, de la Constitución política y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

⁴⁶ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

En mayo de 2012, el juez de distrito que conoció del asunto amparó a los afectados en contra de las actuaciones para la construcción del acueducto. Contra esta decisión, el Ministerio Público de la Federación y la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales interpusieron recursos de revisión. Argumentaron, entre otras cuestiones, que las autoridades de la comunidad indígena no tenían interés, ni legítimo, ni jurídico, para promover el juicio de amparo. Señalaron que la autoadscripción y autorreconocimiento no bastan para acreditar un interés y que, por el contrario, se trata sólo de datos subjetivos. Agregaron que los demandantes debieron presentar pruebas en el proceso, como lo establecen los artículos 1⁴⁷ y 6⁴⁸ de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora. Asimismo, alegaron que no se vulneró la garantía de audiencia porque la resolución de impacto ambiental no es un acto privativo de sus derechos como comunidad indígena.

Finalmente, los recursos fueron remitidos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta ejerciera su facultad de atracción.

Problema jurídico planteado

Aunque la resolución en materia de impacto ambiental no constituye un acto privativo de los derechos de la comunidad indígena, ¿la autoridad responsable debió, en atención al derecho de acceso a la justicia, garantizarle a la comunidad su derecho de audiencia previa?

Criterio de la Suprema Corte

A pesar de que el acto reclamado no prive de manera directa e inmediata el derecho de la comunidad para la disposición del agua de la presa La Angostura, la sola posibilidad de afectación hace necesario que se les deba otorgar derecho a audiencia previa a la emisión de la resolución de impacto ambiental, pues será en el desahogo de dicha audiencia en donde se deberá precisar si existe afectación o no a los derechos de la comunidad. Ello, en atención a que la protección efectiva de los recursos naturales presentes en los territorios indígenas requiere que se garantice el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia.

Justificación del criterio

En sus conceptos de violación, la autoridad responsable alegó que la autorización de impacto ambiental correspondiente al proyecto acueducto Independencia, "no constituye un acto privativo por el cual deba otorgarse audiencia previa a la comunidad quejosa, ya que no versa sobre sus derechos reales o bienes de

⁴⁷ "Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto garantizar el reconocimiento, preservación, fortalecimiento y defensa de los derechos, cultura y organización de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en el Estado de Sonora, así como el establecimiento de las obligaciones de los Poderes del Estado y las autoridades municipales, en lo relativo a sus relaciones con los pueblos y comunidades indígenas, para elevar el bienestar social de sus integrantes, promoviendo su desarrollo a través del Plan Estatal y los municipales de Desarrollo, programas y acciones específicas, conjuntamente con los pueblos y comunidades indígenas, en los términos de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado".

⁴⁸ "Artículo 6.- Es indígena la persona que así lo reivindique, aunque por diversas razones no resida en su comunidad de origen. Cuando exista duda de su pertenencia a alguna etnia, bastará con el reconocimiento de la autoridad tradicional de donde es originario o con la exhibición de la constancia de residencia expedida por la autoridad municipal, donde conste su residencia dentro de una comunidad indígena en el Municipio respectivo".

su propiedad y en modo alguno se desprende la extracción de aguas respecto de la presa La Angostura, en tal caso se trata de un acto de molestia, sobre el cual no son exigibles los mismos requisitos" (pág. 78, párr. 1). Respecto a "la naturaleza del acto reclamado (privación o molestia), [la Primera Sala precisó que] debe decirse que aunque resulta cierto que no se trata de un acto privativo de derechos a la comunidad indígena, debe considerarse que en el caso nos encontramos en presencia de un grupo que cuenta con normas de protección especial y extraordinaria por su vulnerabilidad, tanto en nuestra Constitución como en los Tratados Internacionales suscritos por nuestro País.

Por ello, aunque el acto reclamado no los prive de manera directa e inmediata del derecho de disposición del agua de la presa "La Angostura", la sola posibilidad de afectación, ante la dotación la que cuentan del 50% respecto al almacenamiento de dicha presa, hace necesario que se les deba otorgar derecho a audiencia previa a la emisión de la resolución de impacto ambiental, pues será en el desahogo de dicha audiencia, en donde la autoridad deberá precisar si existe afectación o no a los derechos de la comunidad a la que pertenecan los quejosos.

Para justificar lo anterior, debemos tener en cuenta que la protección efectiva de los recursos naturales presentes en los territorios indígenas requiere que se garantice el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia" (pág. 79, párrs. 1, 2 y 3).

Decisión

La Primera Sala de la Suprema Corte resolvió que la comunidad tenía interés legítimo y jurídico para promover el juicio de amparo; asimismo, estableció que la autoridad responsable debió proteger los derechos al acceso a la justicia y de audiencia previa. En consecuencia, ordenó a las autoridades responsables realizar una consulta conforme a los lineamientos de la sentencia, y a la dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, con residencia en México, Distrito Federal, le ordenó que dejara insubsistente la resolución de impacto ambiental que autorizó la construcción del proyecto acueducto Independencia, en cumplimiento de las normas constitucionales e internacionales vinculantes y la garantía de audiencia previa.

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, 19 de octubre de 2015⁴⁹

Razones similares en AI 31/2014, AI 19/2016, AI 46/2016, AI 84/2016, AI 151/2017, AI 78/2018, AI 116/2019 y su acumulada 117/2019, AI 121/2019, AI 127/2019, AI 50/2022 y sus acumuladas 54/2022, 55/2022, 56/2022, AI 90/2022 y sus acumuladas 91/2022, 92/2022, 93/2022 y 94/2022, AI 111/2020, AI 123/2020, AI 131/2020 y su acumulada 186/2020, AI 136/2020, AI 148/2020 y sus acumuladas 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020, AI 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020, AI 164/2020, AI 168/2020 y su acumulada 177/2020, AI 178/2020, AI 179/2020, AI 180/2020, AI 193/2020, AI 201/2020,

⁴⁹ Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=186947>.

AI 210/2020, AI 214/2020, AI 239/2020, AI 291/2020, AI 299/2020, AI 18/2021, AI 71/2021, AI 109/2021, AI 105/2022, AI 111/2022, AI 113/2022, AI 132/2022, AI 141/2022, AI 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, AI 67/2023, AI 146/2023 y sus acumuladas 148/2023, 149/2023 y 150/2023, AR 289/2022, AR 709/2023, CC 30/2018 y CC 69/2021

Hechos del caso

Los presidentes del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Político Local Unidad Popular, del Partido Socialdemócrata y del Partido Acción Nacional, además de la coordinadora de la Comisión Operativa Estatal del Partido Político Nacional Movimiento Ciudadano de Oaxaca, promovieron varias acciones de inconstitucionalidad en contra del Poder Ejecutivo y Legislativo del estado de Oaxaca por la expedición y promulgación del Decreto 1295, publicado en el *Periódico Oficial* del referido estado, por el que se creó la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca (LSEIEO), concretamente, para se declarara la invalidez de la totalidad de la LSEIEO o, bien, sus artículos 13, párrafos primero, segundo y tercero, 14, 15, 17, fracciones XI y XII, 19, fracciones VIII, XI y XII, y los transitorios Primero, Segundo, Tercero y Cuarto, así como de la modificación al artículo 70, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (LIPEEO), reformado mediante Decreto 1296. Los partidos políticos accionantes señalaron que las normas reclamadas resultaban violatorias de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y, por ende, contrarias a los artículos 2, apartado A, fracciones I, II, III y VIII, así como el apartado B; 41, fracciones III y V, apartados A, B, y C; 105, fracción II, penúltimo párrafo, y 116, fracción IV, de la Constitución política.

Entre los múltiples conceptos de invalidez que hicieron valer los accionantes, el Partido Socialdemócrata de Oaxaca argumentó que la creación de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca violenta los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, específicamente, por la prohibición de toda injerencia de los partidos políticos, organizaciones político-sociales o de agentes externos de otra índole, en cualquiera de las fases del proceso de elección municipal. Asimismo, alegó que la legislación contraviene la relación que debe guardar el órgano encargado de la organización de las elecciones con los pueblos indígenas, la cual tiene que garantizar el derecho a que se establezcan las instituciones necesarias para promover la igualdad de oportunidades y eliminar las prácticas discriminatorias hacia los pueblos y que deberán ser operadas de manera conjunta entre el Estado y los pueblos indígenas, en relación con el derecho de participar en la adopción de decisiones que los afectan. Lo anterior, de conformidad con la disposición expresa del artículo 2 constitucional por la que se le ordena al Estado mexicano establecer las instituciones necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas, las cuales deben ser diseñadas y operadas en conjunto con dichos pueblos.

Además de recibir los informes de las autoridades señaladas como responsables, la Suprema Corte recogió una opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que, en relación con la emisión de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, la Sala señaló que se violentó el artículo 2 constitucional, en términos del artículo 71 de la Ley Reglamentaria, y las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución. Asimismo, la Sala Superior manifestó que, en tanto que la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca tenía como finalidad primordial regular las elecciones municipales realizadas por sistemas normativos internos, la emisión de la norma afectaba directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad. Así pues, resaltó que en caso de

que las autoridades estatales no demostraran que realizaron una consulta a los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca que reunió los parámetros constitucionales y convencionales la emisión de la ley resultaría inconstitucional.

Problema jurídico planteado

¿La emisión de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca violó el derecho humano de los pueblos indígenas a ser consultados, en tanto que prevén medidas legislativas susceptibles de afectarlos directamente?

Criterio de la Suprema Corte

Cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectar directamente los derechos de los pueblos indígenas, las legislaturas locales tienen el deber de realizar una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, como cuando se trata de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse, precisamente, sobre derechos de los pueblos indígenas. Así que, debido a que en el procedimiento legislativo de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca no se llevó a cabo ninguna consulta a los pueblos y comunidades indígenas, previo a la emisión de dicha Ley, existe una violación directa al artículo 2 constitucional, que conlleva a la declaratoria de invalidez total de la normativa reclamada.

Justificación del criterio

Con base en el reconocimiento constitucional del derecho humano de los pueblos indígenas "a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, **cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente**", "las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población" (págs. 88, párr. 2, y 90, párr. 2). No obstante, aunque "la decisión del Constituyente Permanente, de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; lo cierto es que, el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido versa, precisamente, sobre derechos de los pueblos indígenas" (pág. 90, párr. 1).

En atención a lo anterior, el Pleno procedió a analizar en su totalidad la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca. "De lo que se advierte, que la Ley impugnada es susceptible de afectarles directamente a los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca y por ende, el Congreso del Estado de Oaxaca, tenía la obligación de consultarles directamente a dichos pueblos de la entidad, previo a la emisión de la norma impugnada" (pág. 100, párr. 2).

"Ahora, del análisis del procedimiento legislativo que dio origen a la emisión de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, que en copias certificadas fue remitido por el propio órgano

legislativo y que obran en el Tomo I del expediente principal, se advierte que no se llevó a cabo consulta alguna a dichos pueblos, previo a la emisión de dicha Ley, y por ende se advierte una violación al derecho reconocido en la Norma Fundamental a su favor.

Por lo anterior, este Tribunal Pleno determina que con la emisión de la Ley impugnada, existe una violación directa al artículo 2 de la Constitución Federal y, en consecuencia, se declara la invalidez de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca aprobada mediante Decreto 1295, publicada en la edición extra del Periódico Oficial del referido Estado, el veintiuno de agosto de dos mil quince" (págs. 100, párr. 3, y 101 y párr. 1).

Decisión

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó declarar la invalidez de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, aprobada mediante Decreto 1295, a partir de que se le notificaran los puntos resolutive de la sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca. Asimismo, ordenó que se le notificara la resolución adoptada al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca.

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 151/2017, 28 de junio de 2018⁵⁰

Razones similares en AI 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, AI 46/2016, AI 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, AI 78/2018, AI 121/2019, AI 127/2019, AI 111/2020, AI 131/2020 y su acumulada 186/2020, AI 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020, AI 164/2020, AI 168/2020 y su acumulada 177/2020, AI 178/2020, AI 179/2020, AI 193/2020, AI 210/2020, AI 214/2020, AI 239/2020, AI 291/2020, AI 299/2020, AI 18/2021, AI 71/2021, AI 109/2021, AI 50/2022 y sus acumuladas 54/2022, 55/2022 y 56/2022, AI 90/2022 y sus acumuladas 91/2022, 92/2022, 93/2022 y 94/2022, AI 105/2022, AI 113/2022, AI 132/2022, AI 141/2022, AI 67/2023, AI 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, AI 146/2023 y sus acumuladas 148/2023, 149/2023 y 150/2023, AR 289/2022, AR 709/2023, CC 32/2012, CC 30/2018 y CC 69/2021

Hechos del caso

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió una acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto 534/2017, por el que se modificó la Ley para la Protección de los derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán. La CNDH impugnó de manera general el decreto por ausencia de consulta indígena y, en caso de que no prosperara su petición, solicitó que se declara en particular la inconstitucionalidad de la reforma al artículo 7, fracción I, de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán, con el argumento de que el hecho de que el legislador local estableciera de manera restringida que los intérpretes que asistieran ante los órganos de procuración e impartición de justicia en el Estado de Yucatán a las personas de cultura maya sin el conocimiento de la misma y sólo de su lengua, constituía una violación a

⁵⁰ Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=228167>.

su derecho a ser asistidos por intérpretes que tengan conocimiento de su cultura y del derecho al acceso pleno a la justicia, así como el principio de progresividad y no regresividad. Señalando como preceptos violados los artículos 1, 2 y 17 de la Constitución política, los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán alegó que la acción de inconstitucionalidad era improcedente, porque el titular del gobierno del estado de Yucatán se limitó a actuar conforme a la facultad reglamentaria prevista en la normatividad local correspondiente. Asimismo, señaló que los actos legislativos que culminaron con la expedición del Decreto número 534/2017 se encontraban debidamente fundados y motivados, en virtud de que el Congreso del estado de Yucatán actuó dentro de los límites de las atribuciones que la propia Constitución del estado de Yucatán le confería.

Por su parte, el Poder Legislativo del estado de Yucatán argumentó en su informe que las modificaciones realizadas por el decreto impugnado tenían la finalidad de garantizar la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, al reconocerlos en la norma local, y fortalecer la protección de los derechos de las comunidades mayas a través de la difusión de sus tradiciones, usos, costumbres y su lengua, mediante el reconocimiento de los intérpretes certificados por las autoridades competentes en los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, con la finalidad de garantizar a las comunidades indígenas mayas un acceso a la justicia en igualdad de condiciones. Además, recalcó que con las modificaciones legales se buscó fortalecer la figura de los jueces mayas, al establecer nuevos requisitos para su elección. Por estas razones, sostuvo que no existía ninguna afectación, injerencia o restricción sobre un derecho ni afectación negativa o significativa, puesto que con las modificaciones se brindaba mayor certeza jurídica para las personas que pertenecen a las comunidades indígenas.

Por otra parte, la Procuraduría General de la República presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una opinión en la que sostuvo que durante el desarrollo del proceso legislativo que dio origen al Decreto 534/2017 no encontró que se haya respetado el derecho fundamental de consulta inherente a las comunidades y pueblos indígenas. Por ello, señaló que el Legislativo local había vulnerado el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de ser consultados. Además, concluyó que la porción normativa de la fracción I del artículo 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya resultaba contraria al principio de progresividad, debido a que la eliminación de la exigencia de que los intérpretes en los órganos encargados de procurar e impartir justicia que asistan a las personas que pertenecen a la comunidad maya tengan conocimiento de su cultura, además de su lengua, resultaba una medida regresiva, en tanto que se desconocía el avance o modificaciones favorables a favor de las comunidades indígenas. Por ello, solicitó al Pleno de la Suprema Corte que en particular declarase la invalidez de esa porción normativa.

Problema jurídico planteado

¿La ausencia de una consulta previa a las personas pertenecientes a las comunidades mayas que se verían directamente afectadas por las modificaciones legales realizadas por medio del Decreto 534/2017 a diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y de la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambas del Estado de Yucatán, vulneró el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas?

Criterio de la Suprema Corte

La omisión de llevar a cabo una consulta a las comunidades mayas de manera previa a la emisión del decreto impugnado constituye una violación directa a los artículos 2 de la Constitución política y 6 del Convenio 169 de la OIT porque la consulta indígena en la vía legislativa se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos o comunidades indígenas. Aunque la implementación de estas modificaciones legislativas tenga como finalidad proteger a las comunidades mayas y fortalecer el sistema de justicia maya para brindarles mayor certeza jurídica a las personas que pertenecen a dichas comunidades, ello no implica que no exista una afectación negativa a los pueblos o comunidades indígenas.

Aceptar una postura contraria implicaría sobreponerse a los intereses de los pueblos y comunidades indígenas y que se valorara desde un control abstracto qué es o qué no es lo que más les beneficia, cuando precisamente ese es parte del objetivo de una consulta indígena. Por esta razón, basta que se advierta que el decreto impugnado contiene modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir —como requisito de validez constitucional— que se haya celebrado una consulta indígena.

Justificación del criterio

La Comisión alegó que el Decreto 534/2017 "vulnera el derecho de consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas puesto que en el proceso legislativo se omitió realizar consulta a las comunidades Mayas que se verían directamente afectadas por las modificaciones legales" (párr. 27). "Este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez es **fundado**. De un análisis del procedimiento legislativo que dio pie al referido decreto, no se advierte la celebración de una consulta indígena, a la cual estaba obligada el Congreso Estatal al tratarse de una modificación legislativa que incide de manera directa en los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad" (párr. 28).

"En principio, debe destacarse que es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que de una interpretación del artículo 2 de la Constitución Federal y el artículo 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe" (párr. 29). También es criterio del Pleno de la Suprema Corte que, en términos de lo dispuesto por los artículos 1, párrafo primero, y 2 de la Constitución, así como del 6 del Convenio 169 de la OIT, "los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente" (párr. 35). Además de lo anterior, el Pleno recordó que el ejercicio del derecho de consulta no está limitado a ciertas materias u ordenamientos, ya que "las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas. Así, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente" (párr. 40).

En relación con "las modificaciones y adiciones realizadas a la **Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán**", el Pleno advirtió por una parte que el objeto de esta legislación es el "reconocer la aplicación de las propias formas de solución de conflictos internos que realice la comunidad maya y establecer las bases para garantizar a los indígenas mayas del Estado sus derechos, así como el acceso a la justicia, en igualdad de condiciones que las personas no indígenas de conformidad con lo establecido en la Constitución" (párr. 42). Por otra parte, en relación con "la **Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán**, se advierte [entre otras cuestiones] que con la reforma a la fracción IV y la adición de una fracción VI al artículo 6, se dijo que la capacitación de los jueces mayas deberá ser constante y que el Instituto deberá difundir en todas las comunidades mayas los derechos con los que cuentan e incentivar el uso del sistema maya. Adicionalmente, al reformar los artículos 8 y 9, se incorporaron nuevos requisitos para ser electos como jueces mayas (saber leer y escribir) y se aclaró que para el procedimiento de elección podrá solicitarse apoyo técnico al Instituto Electoral del Estado" (párr. 46).

Para el Pleno, resultó claro que "las modificaciones impuestas mediante el Decreto 534/2017, tanto de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya como de la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, son **susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas de la entidad** y, por ende, el Congreso del Estado de Yucatán tenía la obligación de consultarles directamente a dichos pueblos, previo a la emisión de las normas impugnadas" (párr. 50). Estas modificaciones no son meros cambios "legales de forma, sino cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en los derechos de los pueblos y comunidad indígenas" (párr. 51).

"Sobre este punto, en su informe, el Congreso del Estado adujo que las modificaciones legislativas se hicieron para proteger a las comunidades mayas y fortalecer el sistema de justicia maya, por lo que no hay afectación negativa, sino que se brinda mayor certeza jurídica para las personas que pertenecen a dichas comunidades. Este Tribunal Pleno no puede aceptar tal razonamiento. Nuestro criterio parte de la base que la consulta indígena en la vía legislativa se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas. Aceptar la postura del Congreso implicaría que este Tribunal se sobreponga en los intereses de los pueblos y comunidades indígenas y valore qué es o qué no es lo que más les beneficia, desde un control abstracto, cuando precisamente ese es parte del objetivo de una consulta indígena. Por ello, basta que en este caso se advierta que el decreto impugnado contiene modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena" (párr. 52).

Así pues, en tanto que, "tal como fue planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, **no se llevó a cabo consulta alguna a dichos pueblos previo a la emisión del decreto impugnado**" (párr. 53). Por ende, el Pleno determinó que "con la emisión del Decreto 534/2017 existe una violación directa a los artículos 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, se declara su **invalidez** de manera total" (párr. 55).

Decisión

El Pleno de la Suprema Corte declaró la invalidez total del Decreto 534/2017, por medio del cual se modificaron diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y de la Ley del Sistema de Justicia Maya del estado de Yucatán.

Razones similares en AI 146/2023 y sus acumuladas 148/2023, 149/2023 y 150/2023

Hechos del caso

La presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió una acción de inconstitucionalidad, por medio de la cual solicitó que se declarara la invalidez de los artículos 73 a 76 del capítulo IX "Educación Indígena" y los artículos 79 a 84 del capítulo XI "Educación Inclusiva", de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, reformados a través del Decreto número 270/2020, cuya finalidad era la de armonizar la legislación local con la Ley General de Educación, de conformidad con el plazo legal exigido por el artículo sexto transitorio de esta última ley. En su escrito, la CNDH alegó que dicha reforma resultaba violatoria de los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución política, así como de los 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Entre otras cuestiones, la CNDH reclamó que se vulneró el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, en tanto que el marco internacional exige que se celebren consultas con esos sectores de la población durante el proceso de elaboración de las leyes que los afecten. Sin embargo, de acuerdo con la CNDH, en el proceso de reforma a la Ley de Educación del Estado de Yucatán el órgano legislativo fue omiso en efectuar la consulta indígena correspondiente, de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, a pesar de que los artículos reformados contenían supuestos normativos que, por una parte, impactaban significativamente a los pueblos y comunidades originarias y, por otra, se encontraban estrechamente vinculados a los derechos de las personas con discapacidad, específicamente, por las reformas que se realizaron a normas relacionadas con derechos educativos, culturales y lingüísticos, cuya finalidad es la salvaguarda y promoción de la tradición oral y escrita de los pueblos indígenas, así como de sus lenguas, tanto como objeto como fuente de conocimiento.

En su informe, el Poder Ejecutivo del estado de Yucatán señaló que no era necesaria la consulta a las comunidades indígenas, ya que no existía un daño o la posibilidad de daño a los derechos de los pueblos originarios. Además, alegó que la obligación de llevar a cabo la consulta previa posteriormente se materializaría en la creación de los planes y programas de estudio, así como en la planeación y aplicación de las medidas educativas respectivas. Desde la perspectiva del Ejecutivo de Yucatán, la consulta sólo debe realizarse cuando exista una nueva deliberación que afecte los derechos de pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, mas no cuando únicamente se tomen provisiones legales para armonizar el contenido de un ordenamiento nacional en el ámbito de las entidades federativas, debido a que en este supuesto no se trata de una nueva medida legislativa, en tanto que el régimen de derechos y obligaciones de las personas con discapacidad o de los pueblos y comunidades indígenas no se ve modificado con la emisión de disposiciones de carácter neutro que mantienen el estatus jurídico que tenían esos mismos grupos en situación de vulnerabilidad antes de que tales disposiciones legales fueran introducidas al orden jurídico.

⁵¹ Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=273707>.

Por ello, el Ejecutivo argumentó que, como acontece en este caso, una norma o reforma que no incrementa, modifica, disminuye ni matiza el régimen de derechos y obligaciones preexistente, no requiere de una consulta previa y estrecha, dado que no constituye un curso deliberativo nuevo.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Los artículos 73 a 76 y 79 a 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán son susceptibles de afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como de personas con discapacidad que habitan la entidad? En otros términos, ¿el Congreso local tenía la obligación de consultarles en forma previa a la emisión del decreto impugnado?

2. En el contexto generado por la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2, que generó la restricción de actividades en todo el territorio nacional, ¿el establecimiento de las medidas de emergencia sanitaria justifica la adopción de decisiones, sin la necesaria implementación del procedimiento de consulta previa?

Criterios de la Suprema Corte

1. Los artículos impugnados son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad de la entidad, al tratarse de cambios legislativos que de manera sistemática inciden o pueden llegar a incidir en los derechos humanos de dichos grupos, en particular, su derecho a la educación, consagrado en el artículo 3 constitucional. No es necesario analizar si los cambios afectaban de manera positiva o negativa a dichos grupos, ya que basta que se advierta que la normativa impugnada contenga modificaciones legislativas que incidan en los derechos de dichos pueblos y comunidades para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado la consulta. Por ello, el Congreso local tenía la obligación de consultarlos en forma previa a la emisión del decreto impugnado.

2. Las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones sin implementar un procedimiento de consulta previa y eludiendo las obligaciones constitucionales y convencionales. En el contexto generado por la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2, el Poder Legislativo del estado de Yucatán debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas de dicha entidad federativa, así como a las personas con discapacidad, si no existían las condiciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento de consulta previa en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de dichos sectores de la población.

Justificación del criterio

1. Con base en el parámetro de regularidad constitucional y convencional del derecho a la consulta para pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad, el Tribunal Pleno determinó que los artículos impugnados por la Comisión sí "vulneran el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y, 2 de la Constitución Federal, así como el derecho a la consulta a las personas con discapacidad consagrado en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad", pues, al analizar el contenido de los Capítulos

IX (Educación Indígena) y XI ("Educación Inclusiva") de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, el Tribunal Pleno advirtió que "los artículos 73 a 76 y 79 a 84 impugnados son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad de la entidad, al tratarse de cambios legislativos que de manera sistemática inciden o pueden llegar a incidir en los derechos humanos de dichos grupos, en particular, su derecho a la educación, consagrado en el artículo 3 de la Constitución" (párrs. 62 y 77).

En este sentido, en tanto que "[d]ichos artículos se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en la medida en que buscan que la educación que reciben sea acorde a sus necesidades educativas, y que contribuya a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones" (párr. 78). Entonces, para el Pleno no resultaba necesario "analizar si los cambios afectaban de manera positiva o negativa a dichos grupos, ya que como se señaló en el apartado anterior, basta que se advierta que la normativa impugnada contenga modificaciones legislativas que incidan en los derechos de dichos pueblos y comunidades para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado la consulta" (párr. 79). Porque, "toda vez que la reforma era susceptible de afectar los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, el Congreso local tenía la obligación de consultarles en forma previa a la emisión del decreto impugnado" (párr. 80)

2. Entre otras cuestiones, el Poder Legislativo argumentó además que para la solución de esta acción debía "atenderse al contexto actual generado por la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2, y que generó la restricción de actividades en todo el territorio nacional. Al respecto, este Alto Tribunal considera que las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones, sin implementar un procedimiento de consulta previa, y eludiendo las obligaciones constitucionales y convencionales" (párr. 87). Para responder este planteamiento, el Tribunal Pleno recordó que "la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la recomendación 1/2020", en la que indicó a los Estados miembros "57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia" (párr. 88).

"Por lo que, a efecto de no vulnerar el derecho a la consulta previa y proteger la vida, la salud y la integridad de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como de las personas con discapacidad, era recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con éstas, en los casos en que debía darse participación a sectores históricamente discriminados.

En ese sentido, se observa que derivado de la emergencia sanitaria, el Poder Legislativo del Estado de Yucatán debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas de dicha entidad federativa, así como a las personas con discapacidad, si no existían las condiciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento de consulta previa, en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de dichos sectores de la población" (párrs. 89 y 90).

Decisión

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte declaró procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad. Consecuentemente, declaró la invalidez de los artículos del 73 al 76 y del 79 al 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, emitida mediante el Decreto 270/2020, publicado en el *Diario Oficial* de dicha entidad federativa. No obstante, determinó que la declaratoria de invalidez decretada surtiría sus efectos después de 18 meses a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Yucatán, con la finalidad de que, dentro de dicho plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, el Congreso de Yucatán deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva.

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 498/2021, 6 de abril de 2022⁵²

Razones similares en AI 105/2022 y AR 497/2021

Hechos del caso

En septiembre de 2018, el presidente del Consejo Supremo de Kobanaros y Pueblos Indígenas Yoremes Mayos de Sinaloa, con asiento en la comunidad indígena de Lázaro Cárdenas, municipio de Ahome, Sinaloa, promovió un juicio de amparo en contra de diversas autoridades federales, entre ellas, el director general de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA), de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), por la emisión de la resolución correspondiente a la Manifestación de Impacto Ambiental, Modalidad Regional (MIA-R) —promovida por la empresa GAS Y PETROQUÍMICA DE OCCIDENTE S.A. DE C.V.—, mediante la cual se autorizó de manera condicionada el proyecto denominado "*Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa*", por la omisión de consultar al pueblo mayo-yoreme, porque consideraba que dicha medida administrativa podría afectar directamente a sus derechos colectivos como pueblo indígena, como los derechos de libre acceso, uso, goce, disfrute y conservación del territorio y de los recursos naturales, a un medio ambiente sano para el desarrollo, bienestar y a la salud. Señaló como derechos violados los contenidos en los artículos 6 numeral 1, inciso a), 7, 13, 14, 15 y 16 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169 OIT) y 3, 4, 5, 8, 10, 11, 12, 19, 20, 25, 26, 27, 28, 29, 31 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En febrero de 2021, un juez de distrito resolvió conceder el amparo a la comunidad indígena, al acreditar que contaba con un interés legítimo por ser integrantes de la comunidad indígena Lázaro Cárdenas, Ahome, Sinaloa —ubicada en las cercanías de la zona de impacto del proyecto "*Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa*"— y, además, al advertir que las actividades autorizadas mediante la misma podrían tener impactos significativos en la vida y entorno de la comunidad indígena, debido a que el proyecto implica la realización de actividades altamente riesgosas —establecidas en el primer y segundo listado de Actividades Altamente Riesgosas, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de marzo de 1990 y el 4 de mayo de 1992—, como el manejo de amoniaco y gas natural, y que durante la realización de la obra

⁵² Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

podrían producirse daños graves al ecosistema al existir especies de flora y fauna silvestre con categoría de riesgo. En su resolución, el juzgador determinó conceder el amparo para efectos de que la autoridad responsable se coordinara con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, así como con cualquier otra autoridad que deba tener participación, y llevara a cabo la consulta a la comunidad indígena, así como a las demás comunidades indígenas que se encuentren dentro del área de impacto del proyecto de que se trata, porque estimó que los efectos protectores de la sentencia relativos a la realización de la consulta previa debían de hacerse extensivos.

Inconforme con la determinación anterior, tanto la autoridad responsable como la comunidad interpusieron sus respectivos recursos de revisión. El tribunal colegiado que conoció de los recursos solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción. La Segunda Sala determinó atraer los recursos de revisión.

Problema jurídico planteado

Previamente a la emisión de la resolución reclamada, ¿existía el deber de las autoridades responsables de realizar una consulta con las comunidades indígenas que pudiesen ser afectadas con la autorización ambiental del referido plan? En otros términos, ¿la realización de la consulta indígena no resulta necesaria cuando un proyecto de desarrollo resulte viable ambientalmente, no implique un impacto significativo, o bien, cuando éste no constituya un peligro o perjuicio ambiental significativo?

Criterio de la Suprema Corte

El dictado de una autorización ambiental para desarrollar algún proyecto u obra que pueda afectar el territorio indígena y los ecosistemas que ahí se encuentran sin participación alguna de las comunidades y pueblos indígenas interesados vulnera por sí solo el derecho a la consulta previa, libre e informada porque, conforme al parámetro de regularidad constitucional, para la procedencia de una consulta a los pueblos y comunidades indígenas basta con advertir si la decisión estatal, como lo es la autorización ambiental de una obra, plan o proyecto determinado, incide o puede afectar, de manera directa, a los pueblos y comunidades indígenas, sin importar, si esa incidencia o probable afectación cuente con una determinada "magnitud", pues una "pequeña" afectación o lesión a los derechos de tales personas no deja de constituirse en una determinación en la que, necesariamente, debe otorgárseles voz y participación deliberativa, ya que precisamente son estas comunidades las que se encuentran mejor posicionadas para determinar la magnitud real de una afectación o incidencia en su territorio y los ecosistemas que ahí se encuentran.

Ciertamente, el deber de consulta no atañe al grado o nivel de afectación, sino más bien al carácter de los destinatarios o afectados por la decisión estatal respectiva. Sin embargo, si bien basta una probable afectación para generar el débito consultivo, cuando se trate de actividades que generen un impacto directo y considerable en la vida o los territorios de los pueblos indígenas, se requerirá además de la obtención del consentimiento, en el entendido de que esta exigencia no confiere a los pueblos indígenas un poder de veto, sino que, más bien, establece la necesidad de elaborar procedimientos de consulta con el fin de hacer todo lo posible por lograr el consenso de todas las partes interesadas.

Justificación del criterio

Entre sus argumentos, la SEMARNAT señaló que era "ilegal que se haya determinado la inconstitucionalidad de la resolución reclamada", principalmente, porque "si en la especie *no se demuestra que exista un impacto significativo*, debe concluirse que no es necesaria la realización de la consulta indígena" (párr. 71). Para la Segunda Sala ese argumento "resulta **infundado**". Con la finalidad de establecer sus razones, la Sala i) examinó "los alcances del derecho a una consulta previa, libre e informada, en tratándose de estudios y autorizaciones ambientales"; y ii) con base en ello, precisó "las razones por las cuales en el presente caso, previo a la autorización ambiental reclamada, sí le era exigible a las autoridades responsables llevar a cabo la consulta libre e informada con la comunidad indígena quejosa" (párr. 72).

La necesidad de consultar a los pueblos indígenas en tratándose de estudios y autorizaciones ambientales. "El Pleno de este Tribunal ha sostenido en reiteradas ocasiones que el artículo 2 de la Constitución Federal y los artículos 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo —OIT por sus siglas— obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes o autoridades tradicionales, **cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente [...] 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**", como la etapa relativa a la elaboración de "los estudios y [expedición de] **autorizaciones sobre impacto social y ambiental** —tal y como lo es la reclamada en el presente juicio de amparo—. Esa exigencia se desprende: (I) del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; (II) de la jurisprudencia interamericana y; (III) de los precedentes sentados por este Tribunal Constitucional" (párrs. 73, 74 y 75).

Además de lo anterior, de acuerdo con la Segunda Sala, la exigencia de la consulta previa resulta todavía más necesaria "**respecto de autorizaciones ambientales en tratándose de personas y comunidades indígenas que, como se ha razonado, aparejan un marco especial de protección respecto a sus territorios y los ecosistemas que ahí se encuentran**" (párr. 83). Así, para la Sala, "es claro que el derecho a la consulta previa, libre e informada resulta exigible en tratándose de evaluaciones y autorizaciones ambientales, como la aquí reclamada. Luego, resta determinar si la autorización ambiental combatida en el presente juicio *incide en la comunidad quejosa*" (párr. 84).

La omisión de consultar a la comunidad indígena quejosa. En este caso, la SEMARNAT alegó que como la autorización de impacto ambiental del proyecto de la planta de amoníaco ha arrojado que "*es ambientalmente viable, entonces, ante la ausencia de una afectación significativa al ecosistema, resulta innecesario realizar la consulta indígena*" (párr. 85). "Esta línea de pensamiento resulta errada por dos razones fundamentales. La primera, porque, por una parte, la presunta *viabilidad ambiental* de un proyecto no sustituye el deber de consultar a los pueblos indígenas, pues la finalidad de realizar tal proceso consultivo consiste, precisamente, *en permitir que estos pueblos y comunidades puedan participar en la determinación de los impactos que podría generar el proyecto* y, por otra, porque la consulta previa debe realizarse *con independencia de si los impactos de un proyecto son negativos o positivos*" (párr. 86). "La segunda, porque sin perjuicio de lo anterior, la parte recurrente fue omisa en combatir las consideraciones del fallo recurrido en las cuales se

afirmó que la autorización ambiental del proyecto de la planta de amoniaco, *sí podría tener impactos significativos en la vida y entorno de la comunidad indígena quejosa, debido a que el proyecto implica la realización de actividades 'altamente riesgosas'*. Enseguida se desarrollan y explican estos asertos" (párr. 87).

La determinación de viabilidad ambiental del proyecto no sustituye el deber de realizar la consulta. "[E]l mero hecho de que [...] el proyecto de la planta de amoniaco resulte 'viable ambientalmente', **en forma alguna subsana o sustituye el débito de consultar en forma previa, libre e informada a la comunidad quejosa** [...], pues como se ha razonado, **cualquier decisión administrativa que pueda afectar jurídicamente los derechos o intereses de los pueblos indígenas y tribales —con independencia de su viabilidad ambiental, económica, política o social—, debe estar basada en un proceso de participación plena con estas comunidades.** Esto implica que las autorizaciones de impacto ambiental no pueden prescindir de las opiniones o comentarios de las personas y comunidades indígenas que, precisamente, *pueden ser afectadas con tal decisión estatal*" (párrs. 88 y 89).

"La participación de los pueblos indígenas en las actividades relativas a los procesos de evaluaciones y autorizaciones de impacto ambiental **'es una exigencia que deriva de la propia naturaleza y contenido de dichos estudios'**⁵³. En la medida en que tales análisis pretenden documentar los *posibles impactos negativos* de los planes de desarrollo o inversión sobre la relación entre los pueblos indígenas y sus territorios tradicionales, **"se requiere necesariamente del conocimiento de los miembros de los pueblos indígenas para identificar dichos impactos, así como para la identificación de posibles alternativas y medidas de mitigación"** (párr. 90). "De ahí que no puede hablarse de una verdadera evaluación de impactos ambientales si no se otorga participación alguna a las comunidades y pueblos indígenas, **ya que éstos cuentan con un enfoque especializado respecto a los problemas, exigencias y necesidades que apareja su territorio, no ya como una simple propiedad o posesión, sino como parte inherente de su forma de vida, tradiciones, cultura y desarrollo espiritual**" (párr. 91).

"Por ende, resulta fundamental otorgarles participación plena en toda actividad estatal que resulte *susceptible de afectar su territorio* —se insiste, con independencia de la viabilidad de tales afectaciones—. Su involucramiento en el desarrollo, evaluación y autorización de impactos ambientales, entonces, deriva de la necesidad de que estas personas y comunidades *puedan expresar sus opiniones y puntos de vista acerca de alguna actividad, plan o proyecto que pueda incidir en sus ecosistemas, en tanto parte fundamental de sus tradiciones, formas de vida y desarrollo espiritual*" (párr. 93).

Es por lo anterior que "una autorización de este tipo puede y debe identificar, de manera técnica, las posibles repercusiones ambientales que tendrá un determinado plan, actividad o proyecto, en un territorio determinado, **pero resultan insuficientes para determinar las afectaciones a los derechos de los pueblos indígenas que ese impacto ambiental conlleve; cuestión que, de hecho, sólo es posible identificar, de manera adecuada, a través de la participación plena de las comunidades que tienen su asiento en tal región o territorio** —al ser quienes conocen, precisamente, la importancia o significado de las actividades que realizan y del ecosistema que aprovechan en el desarrollo de sus tradiciones y forma de vida—" (párr. 95).

⁵³ [Nota del original] ⁵⁰ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales* [...] op. cit. párr. 267".

De ahí que "el dictado de una autorización ambiental para desarrollar algún proyecto u obra *que pueda afectar el territorio indígena y los ecosistemas que ahí se encuentran*, sin participación alguna de las comunidades y pueblos indígenas interesados, claramente vulnera el derecho a la consulta previa, libre e informada" (párr. 96).

La consulta debe realizarse ante la mera posibilidad de afectación. "[E]l hecho de que, presuntamente, el proyecto de la planta de amoniaco *no constituya un peligro o perjuicio ambiental significativo* —al resultar viable siempre y cuando la empresa tercera interesada cumpla con las condiciones establecidas en la autorización reclamada—, en forma alguna implica que sea innecesario consultar a la comunidad indígena quejosa, **pues la autoridad inadvierte que ese débito consultivo se actualiza sin necesidad de acreditarse plenamente el perjuicio, pues basta la mera posibilidad de afectación**" (párr. 97). Porque "conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como al *corpus* de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, **basta la posibilidad de afectación para actualizar el débito de realizar una consulta previa, libre e informada** —con independencia de la 'magnitud' de la posible afectación resentida—. Esto se explica por una sencilla razón: **el deber de consulta no atañe al grado o nivel de afectación, sino más bien al carácter de los destinatarios o afectados por la decisión estatal respectiva**" (párr. 103).

"Es decir, el elemento indispensable para determinar cuándo existe el deber del Estado de realizar consultas previas, libres e informadas, es **la población o las personas a las cuales se dirige el actuar estatal, esto es, si los probables impactos de esa decisión de la autoridad se proyectan directa o diferenciadamente hacia las personas, comunidades o pueblos indígenas.**" (párr. 104). "De ahí que, con independencia del 'grado de afectación' —bajo, intermedio o alto— que pudiese tener una decisión estatal, lo relevante es tener en cuenta que, **si ésta impacta o se resiente por las comunidades indígenas, de manera directa o diferenciada al resto de la población**, resultará necesario garantizar su participación en tal toma de decisiones, mediante la consulta previa, libre e informada" (párr. 105).

"En suma, para determinar la procedencia de una consulta a los pueblos y comunidades indígenas, conforme al parámetro de regularidad constitucional, **basta con advertir si la decisión estatal, como lo es la autorización ambiental de una obra, plan o proyecto determinado, incide o puede afectar, de manera directa, a los pueblos y comunidades indígenas**, sin importar, se insiste, si esa incidencia o probable afectación cuente con una determinada 'magnitud', pues una 'pequeña' afectación o lesión a los derechos de tales personas, no deja de constituirse en una determinación en la que, necesariamente, debe otorgársele voz y participación deliberativa, pues, precisamente, **son estas comunidades quienes se encuentran mejor posicionadas para determinar la magnitud real de una afectación o incidencia en su territorio y los ecosistemas que ahí se encuentran**" (párr. 109). Sin embargo, "si bien basta una probable afectación para generar el débito consultivo, cuando se trate de actividades que generen un impacto directo y considerable en la vida o los territorios de los pueblos indígenas, *se requerirá además de la obtención del consentimiento*. En el entendido de que esta exigencia **no confiere a los pueblos indígenas un poder de veto sino que, más bien, establece la necesidad de elaborar procedimientos de consulta con el fin de hacer todo lo posible por lograr el consenso de todas las partes interesadas**⁵⁴" (párr. 114).

⁵⁴ [Nota del original] ⁴⁴ ONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. A/HRC/12/34. 15 de julio de 2009. párr. 48".

"Conforme a lo anteriormente expuesto, se concluye que resulta **infundado** lo argumentado por la autoridad recurrente, pues el hecho de que la manifestación de impacto ambiental, haya arrojado un resultado de 'viabilidad' del proyecto de la planta de amoniaco, en forma alguna exime a las autoridades competentes de realizar una consulta previa, libre e informada, pues con independencia de que la autoridad ambiental estime que tal proyecto no generaría impactos negativos relevantes en el ecosistema, lo cierto es que **no resulta dable excluir a la comunidad indígena ni, por ende, privarles de su derecho a emitir las opiniones y puntos de vista que estimen relevantes respecto a una decisión estatal que incide en su territorio y en los ecosistemas que ahí se encuentran** —principalmente, en la bahía de Ohuira en la que se autorizó la construcción del proyecto y en la que también se ubica la comunidad quejosa—" (párr. 116). "Es por ello que, con independencia de los aciertos técnicos que pudiese presentar la autorización ambiental reclamada, subsiste una obligación de que tales análisis en la materia se realicen además **'tomando en cuenta el conocimiento de las comunidades sobre su hábitat en la elaboración de los estudios'**"⁵⁵ (párr. 118).

La existencia de posibles afectaciones significativas a la comunidad quejosa. Si bien, en la sentencia impugnada "se determinó que, de hecho, la autorización reclamada *sí puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de la comunidad indígena quejosa*" o, en otros términos, que "se asentaron diversas razones **que tienden a evidenciar que el proyecto de la 'Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa, sí podría generar impactos significativos en la vida y entorno de la comunidad indígena quejosa** —máxime que la comunidad se encuentra en la misma bahía en la que se autorizó la construcción del proyecto—" (párrs. 119 y 123). "[A]nte la ausencia de agravios que desvirtúen las conclusiones del Juez de Distrito, se colige que **éstas deben adquirir firmeza** y, por ende, se corrobora aún más el hecho de que en el presente asunto, **sí resulta indispensable realizar una consulta libre e informada con la comunidad indígena quejosa, de manera previa a la autorización ambiental del proyecto de la planta de amoniaco en cuestión**" (párr. 127).

Decisión

La Segunda Sala de la Suprema Corte confirmó el fallo recurrido y, en consecuencia, concedió el amparo a la comunidad afectada. Sin embargo, señaló que de conformidad con el artículo 4, fracción XIII, de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, con dicho instituto es con quien deben coordinarse las autoridades responsables para la realización de la consulta, tomando en consideración lo dispuesto en el "Protocolo para la Implementación de consultas y pueblos indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes", emitido por la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Para ello, la Sala fijó un plazo de no más de cuatro meses desde su convocatoria hasta su culminación —en atención al hecho de que la violación del derecho a la consulta previa, libre e informada, consiste en una autorización administrativa en materia ambiental, que se circunscribe a una región específica— para la elaboración de la referida consulta a la comunidad afectada, así como a las demás comunidades indígenas que, en su caso, se encuentren dentro del área de impacto del proyecto de que se trata, con una única prorroga autorizada, a consideración del juez de distrito, siempre y cuando las responsables manifiesten

⁵⁵ [Nota del original] ⁵⁴⁶ ONU. *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México.* A/HRC/39/17/Add.2. 28 de junio de 2018, párr. 104".

causas o circunstancias objetivas que justifiquen la necesidad de tal ampliación y la misma resulte necesaria para salvaguardar adecuadamente el derecho a la consulta.

2.3 Obtención del consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 213/2018, 14 de noviembre de 2018^{56,57,58}

Razones similares en AR 600/2018

Hechos del caso

La empresa Energía Eólica del Sur solicitó a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) un permiso para generar energía eléctrica utilizando viento, mediante la edificación de un parque eólico en sus propias instalaciones, localizadas en el municipio de Juchitán de Zaragoza del estado de Oaxaca, con la finalidad de abastecer a otras empresas afiliadas. La CRE otorgó el permiso, con la condición de que la empresa acreditara que contaba con la autorización correspondiente en materia de impacto ambiental y de uso de suelo para el aprovechamiento de la superficie que ocuparían sus instalaciones. La empresa presentó su evaluación de impacto ambiental ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y obtuvo su autorización, con la condición de que la empresa acudiera ante la Secretaría de Energía (SENER) y, en coordinación con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, realizara un proceso de consulta previa a las comunidades indígenas que habitan en el lugar donde se construiría el parque de energía eólica.

Aunque la consulta se realizó utilizando el Protocolo para la Implementación del Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada sobre el Desarrollo de un Proyecto de Generación de Energía Eólica, de conformidad con los estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, varios integrantes de la comunidad indígena zapoteca del municipio de Juchitán de Zaragoza promovieron un juicio de amparo en contra de distintas autoridades en el que reclamaron, en esencia, que con la autorización y otorgamiento del permiso para la instalación de un parque eólico se vulneraban sus derechos a la autonomía, libre determinación, identidad cultural, no discriminación, territorio y recursos naturales, medio ambiente sano y vida digna, todos en relación con su derecho a la consulta previa, libre e informada y al consentimiento libre, previo e informado.

El juez de distrito que conoció del asunto sobreesió por una parte el juicio en relación con la mayoría de las autoridades, al considerar que la obligación de llevar a cabo la consulta le correspondía únicamente a la SENER. Por otra parte, negó el amparo a los afectados en relación con la omisión de realizar la consulta previa,

⁵⁶ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

⁵⁷ En este mismo sentido se resolvió el Amparo en Revisión 601/2018.

⁵⁸ Este caso también se analizó en el Cuaderno de Jurisprudencia núm. 4 Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas, en la sección 2. Derecho a la consulta previa y obtención del consentimiento a las comunidades indígenas cuando se afecten sus derechos a la tierra y el territorio, apartado 2.2 Derecho a la consulta previa y obtención del consentimiento. Determinación de parámetros normativos para la consulta y determinación del momento para la realización de la audiencia previa.

atribuida a la autoridad responsable. Inconformes, tanto los miembros de la comunidad, como la empresa interpusieron sus respectivos recursos de revisión.

En su escrito, los miembros de la comunidad argumentaron, fundamentalmente, que el juzgador de amparo había realizado una interpretación de forma regresiva del derecho a la consulta previa y que se les había excluido de la participación en los procesos de elaboración de la evaluación de impacto ambiental, dado que la consulta se había realizado después de que ésta fuera aprobada. Por su parte, la empresa alegó que el juicio debió sobreseerse porque los solicitantes del amparo no tenían un interés suficiente para interponer el juicio de amparo. Posteriormente, los miembros de la comunidad solicitaron a la Suprema Corte que hiciera ejercicio de su facultad de atracción para que conociera de su caso.

Problema jurídico planteado

¿Los procesos de consulta deben de estar encaminados a obtener el consentimiento de los pueblos o comunidades indígenas?

Criterio de la Suprema Corte

La consulta debe estar encaminada a obtener el consentimiento del pueblo o la comunidad indígena cuando se trate de proyectos de desarrollo de gran escala. Esto último puede determinarse atendiendo a la magnitud y dimensión del proyecto y el impacto humano o social que tendrá. Sin embargo, para poder determinar la magnitud y dimensión del proyecto, se deben tomar en cuenta elementos adicionales como el volumen e intensidad de éste, dependiendo del tipo de actividad de desarrollo. Además, en lo relativo al impacto humano o social de la actividad, se deben tomar en cuenta los derechos en juego y la gravedad de sus múltiples impactos.

Justificación del criterio

La Primera Sala estableció que para determinar si el desarrollo de un proyecto podría vulnerar derechos humanos, es necesario tomar en cuenta la naturaleza del proyecto. "La naturaleza del proyecto es importante toda vez que [...] tratándose de proyectos a gran escala, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que el Estado tiene obligación no sólo de consultar a los pueblos indígenas sino de obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos" (párr. 218). Sobre esta cuestión, la Primera Sala refirió que, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya "ha señalado que para determinar cuándo un plan de desarrollo o de inversión se considera a gran escala, se deben tomar en cuenta: i) la magnitud o dimensión del proyecto y ii) el impacto humano o social que tendrá" (párr. 206).

Asimismo, la Sala señaló que "[e]n cuanto a la magnitud o dimensión del proyecto, se deben tomar en cuenta elementos como el volumen e intensidad, atendiendo al *tipo de actividad*. Además, en lo relativo al impacto humano o social de la actividad, se debe tomar en cuenta los *derechos en juego* y la gravedad de los *múltiples impactos advertidos*" (párr. 204). En este caso, la Sala catalogó al proyecto eólico por su naturaleza como un proyecto "a **gran escala** tomando en cuenta la magnitud y dimensión del proyecto y el impacto humano o social que tendrá" (párr. 215).

Para la Sala, esto es así porque, "[e]n primer lugar, *atendiendo al volumen descrito*, el proyecto requiere la instalación y operación de ciento treinta y dos aerogeneradores con una capacidad de 3MW cada uno (setenta y dos en la Poligonal El Espinal con una potencia instalada de 216 MW y sesenta en la Poligonal Juchitán con una potencia de 180 MX), una altura de buje de 80m y un diámetro de barrido de rotor de 90m (45m de longitud de cada pala o aspa), con una altura total de 125m. Además, la superficie requerida para el desarrollo del proyecto es de 120.3015 hectáreas, de las cuales 35.4619 corresponden a Selva baja Espinosa y requieren del cambio de uso de suelo de áreas forestales. Así, de acuerdo con lo señalado por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y al Reglamento de la Ley en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, es una obra relacionada con la industria eléctrica que se considera de gran escala"; y, en segundo lugar, porque "atendiendo a los *derechos en juego y la gravedad de los múltiples impactos advertidos*, se advierte que si bien el proyecto pretende generar energía eléctrica, **incide sobre el territorio en que habitan comunidades indígenas, toda vez que los municipios en donde se pretende instalar, son considerados como municipios indígenas o como municipios con población indígena dispersa. Además, de acuerdo a lo señalado en la resolución de la manifestación de impacto ambiental, el proyecto puede causar impactos ambientales en flora, fauna, aire y suelo; los cuales si bien son ambientalmente viables de acuerdo con las medidas de mitigación o prevención señaladas, permiten catalogar al proyecto como de gran escala por los impactos advertidos**" (párrs. 217 y 218).

Decisión

La Primera Sala de la Suprema Corte resolvió confirmar la sentencia que había negado el amparo a la comunidad al declarar infundados e inoperantes los agravios de los solicitantes. Así pues, determinó negar el amparo a las 1176 personas solicitantes, quienes se ostentaron con la calidad de indígenas del pueblo zapotecos de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, en contra de los actos reclamados a las autoridades responsables.

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 134/2021, 16 de febrero de 2022⁵⁹

Razones similares en AI 100/2017, AI 101/2017 y su acumulada 116/2017, AI 47/2018 y acumulada 48/2018, AI 108/2019 y su acumulada 118/2019, AR 631/2012, AR 928/2019 y AR 709/2023

Hechos del caso

El presidente, el secretario y el tesorero del Comisariado Ejidal de Tecoltemi y representantes de la Comunidad Indígena Nahua de Tecoltemi promovieron un juicio de amparo en contra de diversas autoridades federales por la aprobación, promulgación y publicación de los artículos 6, 10, 15 y 19, fracciones I, II, IV, V, VI y VIII, de la Ley Minera, así como por la aplicación en su perjuicio a través de la emisión de dos títulos de concesión minera bajo los nombres de lotes "Cerro grande" y "Cerro grande 2" y por los actos de ejecución que derivaran de dichas concesiones, particularmente, los relacionados con la exploración y explotación. En su demanda, señalaron como preceptos constitucionales vulnerados en su perjuicio los establecidos en los artículos 2, inciso A, fracción V, y 27, fracción VII, primer y segundo párrafos de la Constitución política, así como los artículos 14 y 15.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el artículo 21 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, todos ellos en relación con los artículos 1 y 133 constitucionales.

⁵⁹ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

En particular, los solicitantes del amparo alegaron que se habían violado en su perjuicio los artículos 6 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en relación con los artículos 1, 2, apartado A, fracciones I, IV, V y VI, y 133 de la Constitución, que establecen la obligación del Estado mexicano de consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente porque las autoridades responsables omitieron cumplir con la obligación general de consultarlos de forma previa a la emisión de dichas medidas legislativas y al otorgamiento de los títulos impugnados, ya que dicha consulta resultaba obligatoria al tener los elementos necesarios para su realización, como ser un proyecto de recursos naturales sobre sus tierras.

En abril de 2015, la jueza de distrito que admitió a trámite su demanda de amparo ordenó que se emplazara a las empresas terceras interesadas —Minera Gavilán, Sociedad Anónima de Capital Variable y Minera Gorrión, Sociedad Anónima de Capital Variable— y determinó conceder la suspensión de oficio y de plano en favor de los solicitantes del amparo. No obstante, a causa de diversos diferimientos por el cambio de denominación del juzgado en que se encontraba en trámite el juicio, en marzo de 2019, la juzgadora emitió la sentencia correspondiente mediante la cual resolvió sobreseer por una parte el juicio y, por otra, conceder el amparo al Comisariado Ejidal de Tecoltemi y la Comunidad Indígena Nahua de Tecoltemi.

En su resolución, la juzgadora determinó, en primer lugar, que los promoventes del juicio de amparo sí contaban tanto con un interés jurídico como legítimo para reclamar la constitucionalidad de los artículos 6o, párrafo primero, 10, párrafos primero y cuarto, 15 y 19, fracciones I, II, IV, V, VI, VIII y XII, de la Ley Minera, así como los actos de su aplicación consistentes en los títulos de concesión minera impugnados, para hacer valer el derecho colectivo derivado de las prerrogativas constitucionales otorgadas a los pueblos indígenas, entre ellas, el derecho a disfrutar de la tierra y territorio, a ser consultados y a obtener su consentimiento libre e informado. Para sustentar su decisión, la juzgadora tomó en consideración que los solicitantes se autoadscribieron como integrantes del pueblo indígena nahua Tecoltemi, asentado en la localidad de Ixtacamaxtitlán, Puebla. Además de lo anterior, la jueza valoró diversas pruebas periciales elaboradas por un perito seleccionado por la comunidad y por una perito oficial, en materias de agrimensura y en antropología, con la finalidad de acreditar que las normas, actos y títulos reclamados producen una afectación a la comunidad de Tecoltemi.

Previamente al estudio de fondo, la jueza precisó además que de conformidad con el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas no sólo se debía suplir la deficiencia de los motivos de agravio que plantearan los solicitantes, sino también suplirlos ante su ausencia total y a su causa de pedir. En atención a lo anterior, señaló que los agravios de los afectados resultaban sustancialmente fundados y suficientes para otorgar el amparo solicitado, puesto que, en suplencia de la deficiencia de la queja, se argumentó que en el caso se trataba de una omisión legislativa, dado que las normas reclamadas no regulan el derecho de la parte quejosa a ser consultada y a obtener su consentimiento libre e informado, con lo cual no se respetaba su derecho a disfrutar de la tierra y el territorio.

Sobre esta cuestión, detalló que si bien existe una obligación constitucional para legislar en materia de consulta indígena y el deber de obtener su consentimiento libre e informado, en la materia de expedición de concesiones mineras, en específico, en la Ley de Minera, no se ha legislado respecto a la *consulta indígena* y *consentimiento previo*. Consideró que esta omisión vulneraba el derecho de los solicitantes del amparo a

ser consultados, a obtener su consentimiento libre e informado, así como a respetar su tierra y territorio. Por esta razón, determinó que mientras no exista un procedimiento regulatorio en materia minera de consulta, la omisión legislativa relativa en cuestión involucra, por una parte, una acción que ignora a las comunidades indígenas y sus derechos a la autodeterminación y autonomía, lo que es, por sí mismo, violatorio de los derechos reconocidos en el artículo 2 constitucional y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y, por otra parte, que ante la falta de una regulación se producen consecuencias inmediatas y futuras, lo cual además impide a los miembros de las comunidades conocer de manera clara y fija el contenido y alcance de sus derechos a la tierra, al territorio y al uso de los recursos naturales. En este sentido, al considerar inconstitucionales los artículos reclamados, por existir una omisión legislativa relativa, los actos de su aplicación, esto es, los títulos de concesión minera cuya titular es la persona moral Minera Gorrión, Sociedad Anónima de Capital Variable, devienen ilegales. Concretamente, porque fueron otorgados sin tomar en cuenta la opinión de la comunidad indígena afectada.

Así pues, la juzgadora decidió conceder el amparo y protección de la justicia federal al Comisariado Ejidal de Tecoltemi y a la Comunidad Indígena Nahua de Tecoltemi para el efecto de que: i) las cámaras de Diputados y Senadores, del Congreso de la Unión, en ámbito de sus competencias, cumplieran con la obligación establecida en el segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución política de catorce de agosto de dos mil uno, y legislaran dentro de la Ley Minera lo relativo al derecho a la consulta y a la obtención del consentimiento libre e informado de las comunidades y pueblos indígenas; ii) la Dirección General de Regulación Minera de la Secretaría de Economía dejara insubsistentes los títulos de concesión minera de la empresa Minera Gorrión; y iii) con libertad de jurisdicción, que la Dirección General determine nuevamente las solicitudes origen de los expedientes administrativos de las concesiones mineras, tomando en cuenta que no existe regulación en la Ley Minera sobre la consulta y el consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas.

Inconformes con el sentido y los alcances de la resolución, tanto los promoventes, como las autoridades responsables y la tercera interesada decidieron interponer sus respectivos recursos de revisión. En particular, los integrantes de la comunidad cuestionaron la constitucionalidad de los artículos 6, primer párrafo, 10, 15 y 19, fracciones I, II, IV, V, VI, VIII y XII, de la Ley Minera al constituir una violación a sus derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, pues consideraban que su contenido limitaba e incluso anulaba el ejercicio del derecho a la tierra y al territorio de la comunidad nahua de Tecoltemi, como pueblo indígena y como ejido. Desde su perspectiva, estas disposiciones tenían como efecto la privación de la posesión, uso, aprovechamiento, disfrute e incluso propiedad del territorio, al poner las tierras de los núcleos agrarios y los pueblos indígenas a disposición de aquellos particulares a quienes se les otorgara una concesión, a pesar de que su propiedad, posesión, uso, disfrute y aprovechamiento está protegido por los tratados internacionales y la Constitución.

Además, señalaron que el artículo 6 de la Ley Minera, al establecer que las actividades de exploración y explotación tendrán preferencia sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, por considerarlas de utilidad pública, vulneraba sus derechos como comunidad indígena y ejidal debido a que con ello se desconocía la protección constitucional que les confiere el artículo 27 en relación con el derecho de los ejidos de poseer tierras, así como de beneficiarse de ellas a través de su uso y aprovechamiento. Asimismo, alegaron que el artículo 19 de la Ley Minera vulneraba la fracción VII del artículo 27 constitucional, en

tanto que a través de esta disposición se permite a las mineras el derecho a disponer y usufructuar de forma exclusiva la tierra en la que recaen los títulos de concesión.

En relación con el artículo 15 impugnado, argumentaron que éste violentaba la esfera de protección de la comunidad indígena y ejidal, pues consideraban que —en la medida en que se autorizaba a las empresas mineras a gozar de ciertos derechos con la emisión de los títulos de concesión hasta por cien años— esta disposición autorizaba el despojo de sus tierras. Por último, reclamaron que en los efectos de la sentencia la jueza planteó un argumento erróneo, al señalar que la Dirección General Minera debía dejar insubsistentes los títulos y evaluar su emisión de nueva cuenta, aun cuando la Ley Minera no contenía todavía una regulación sobre consulta y consentimiento libre e informado a los pueblos indígenas.

El tribunal colegiado que tramitó los recursos decidió declararse legalmente incompetente para resolver sobre la constitucionalidad de los artículos 6, 10, 15 y 19, fracciones I, II, IV, V, VI, VIII y XII, de la Ley Minera, por lo que remitió el asunto para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociera y resolviera el caso.

Problema jurídico planteado

¿Cuál es el marco de protección aplicable al derecho a disponer, usar y disfrutar de su territorio y de los recursos naturales, en materia de consulta indígena, cuando se trata de la obtención del consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas?

Criterio de la Suprema Corte

La libertad y soberanía con la que cuenta el Estado mexicano para la explotación de sus recursos naturales y, consecuentemente, del adecuado desarrollo económico de la Nación puede entrar en conflicto cuando los territorios o zonas en los que se encuentren dichos recursos estén sujetos a una protección convencional y constitucional en favor de comunidades o pueblos indígenas, quienes también cuentan con diversas prerrogativas sobre los mismos recursos naturales del subsuelo, como el derecho de propiedad que tienen sobre sus tierras y su uso y disfrute sobre las mismas, reconocido en el artículo 2, apartado A, fracciones V y VI, de la Constitución política. Sobre el derecho de uso y disfrute de las tierras que habitan las comunidades indígenas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que conforme al artículo 21 de Convención Americana Sobre Derechos Humanos se protege la estrecha vinculación de los pueblos indígenas respecto a sus tierras, así como los recursos naturales que se desprendan de ellas, la cual debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de su cultura, vida espiritual, integridad y sistema económico, por lo que la protección y garantía de este derecho es necesaria para garantizar no sólo la supervivencia, sino el desarrollo y evolución como pueblo de estas comunidades.

No obstante, de conformidad con el artículo 21 de la Convención, el derecho de los pueblos indígenas de controlar y ser propietarios de su territorio sin ningún tipo de interferencia externa de terceros, incluidos sus derechos sobre los recursos naturales que se encuentren en el territorio, puede restringirse siempre y cuando las restricciones: i) hayan sido previamente establecidas por ley, ii) sean necesarias, iii) proporcionales y iv) que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática. Sin embargo, para la restricción al uso y goce de las tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas, el Estado además debe asegurarse de que la supervivencia de sus integrantes no se vea afectada o comprometida por

las actividades de extracción minera. Por ello, a fin de evitar dichas afectaciones, en materia de consulta indígena el consentimiento de los pueblos resulta fundamental tanto para poder garantizar su participación efectiva, como para garantizar sus derechos reconocidos por la Constitución política y la Convención Interamericana de Derechos Humanos sobre el uso y disfrute de las tierras que habitan las comunidades indígenas, en el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o permisos que puedan causar un impacto en sus formas de vida y tradiciones.

Justificación de los criterios

Aunque, "a nivel interamericano, se ha reconocido la libertad y soberanía con la que cuentan los Estados para explotar sus recursos naturales, [...] puesto que mediante el establecimiento este régimen se logra el adecuado desarrollo económico de cualquier Nación" y "el derecho del propio Estado de otorgar concesiones a terceros para la realización de actividades de exploración y explotación de los minerales". "[P]uede ocurrir que dicha potestad de concesión se vea en conflicto cuando los territorios o zonas en los que se encuentren dichos recursos estén en un régimen de propiedad privada o, como es el caso, sujetos a una protección convencional y constitucional en favor de comunidades o pueblos indígenas, quienes también cuentan con diversas prerrogativas sobre los mismos recursos naturales del subsuelo" (párrs. 262 y 263).

En el artículo 2 constitucional, apartado A, fracciones V y VI⁶⁰, se reconocen "los derechos que gozan los pueblos o comunidades indígenas, entre ellos, se encuentra el derecho de propiedad que tienen sobre sus tierras y su uso y disfrute sobre las mismas" (párr. 264). "Asimismo, respecto al derecho de uso y disfrute de las tierras que habitan las comunidades indígenas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que conforme al artículo 21 de Convención Americana Sobre Derechos Humanos se protege la estrecha vinculación de los pueblos indígenas respecto a sus tierras, así como los recursos naturales que se desprendan de ellas. Particularmente, en el caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay* y el Caso *Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros* dijo que [...] **Desconocer las versiones específicas del ejercicio del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que solamente existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección de tal disposición para estos colectivos**" (párr. 265).

"También, en la sentencia dictada en el caso *Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam* se reconoció que "[...] *la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de su cultura, vida espiritual, integridad y sistema económico (...) por lo que la protección y garantía del derecho al uso y goce de su territorio, es necesaria para garantizar no sólo la supervivencia sino el desarrollo y evolución como pueblo de estas comunidades*" (párr. 265). "Dentro de las consideraciones de la misma sentencia, la Corte Interamericana reiteró el parámetro dentro del cual los Estados deben actuar

⁶⁰ "Artículo 2. La Nación Mexicana es única e indivisible.

[...]

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".

respecto al uso y goce de la propiedad de las tierras indígenas" y señaló que los Estados deben por un lado garantizar "la propiedad efectiva de los pueblos indígenas y abstenerse de realizar actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, valor, uso o goce de su territorio"; y, por otro, "el derecho de los pueblos indígenas de controlar y ser propietarios de su territorio sin ningún tipo de interferencia externa de terceros" (párr. 267).

En el caso *Saramaka vs. Surinam*, la Corte "reconoció la interconexión entre el derecho de los miembros de los pueblos indígenas al uso y goce de sus tierras y el derecho a esos recursos necesarios para su supervivencia, no obstante, también que, como otros derechos reconocidos a nivel convencional, están sujetos a ciertos límites y restricciones. En este sentido, reiteró que de conformidad con el artículo 21 de la Convención, el Estado podrá restringir el uso y goce del derecho a la propiedad siempre que las restricciones: a) hayan sido previamente establecidas por ley; b) sean necesarias; c) proporcionales y d) que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática. En consonancia con esta disposición, el Estado podrá restringir, bajo ciertas condiciones, los derechos de los integrantes del pueblo indígena a la propiedad, incluidos sus derechos sobre los recursos naturales que se encuentren en el territorio" (párr. 269).

"Además, se ponderó que, para que la restricción al uso y goce de las tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas, debe asegurarse el Estado que la supervivencia de sus integrantes no se vea afectada por las actividades de extracción minera. Por tanto, concluyó que para evitar dichas afectaciones la consulta, en todas sus vertientes, y el consentimiento de los pueblos indígenas resulta de vital importancia, pues solo así se garantiza la participación efectiva en el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o permisos que puedan causar un impacto en sus formas de vida y tradiciones, además de que así se tutela y garantiza los derechos reconocidos por las Constituciones de los Estados y la Convención Interamericana de Derechos Humanos sobre el uso y disfrute de las tierras que habitan las comunidades indígenas" (párr. 270).

Decisión

La Primera Sala de la Suprema Corte concedió el amparo a los afectados en contra de los títulos de concesión minera emitidos el 25 de marzo de 2003 y el 23 de febrero de 2009, cuyo titular es la empresa denominada Minera Gorrión, S.A. de C.V. y determinó que la Secretaría de Economía, a través de su Dirección General de Regulación Minera, debía dejar insubsistentes los títulos de concesión minera y pronunciarse nuevamente con relación a la factibilidad de expedir los títulos solicitados y, en caso de que se considere que se cumplen las condiciones y requisitos, antes de otorgarlas sobre terrenos de la comunidad indígena, previamente deberá realizar un procedimiento de consulta a la comunidad indígena, observando el contenido y requisitos establecidos en los artículos 6, 7, 16 y demás aplicables del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Este caso, como mínimo, la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe y debe llevarse a cabo en las cinco fases o etapas, a saber, la preconstitutiva, la informativa, la de deliberación interna, la de diálogo y la de decisión. Sin embargo, en el supuesto de que las actividades de exploración o explotación pudiesen llegar a significar el traslado, la reubicación necesaria u otra consecuencia análoga, la Sala precisó que, además de la consulta previa de la comunidad, requeriría del consentimiento libre e informado de la comunidad, en términos del mencionado Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y demás disposiciones o criterios aplicables.

Hechos

En septiembre de 2022, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió una acción de inconstitucionalidad en contra del Congreso local y el gobernador constitucional del estado de Quintana Roo. En su escrito, la CNDH impugnó la constitucionalidad de los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 20, 34, 60, y 87 de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 246, publicado el 24 de agosto de 2022 en el *Periódico Oficial* de dicha entidad. En esencia, argumentó que las normas impugnadas establecen un sistema que desnaturaliza el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas porque, desde su perspectiva, le confieren finalidades distintas a la consulta según el tipo de medida sometida a este procedimiento y, además, contemplan finalidades que no son propias de la consulta, tal y como se encuentra establecida en los tratados internacionales y en la Constitución política.

Por otra parte, el Poder Legislativo local señaló fundamentalmente en su informe que, tal y como se desprende del dictamen del Decreto 246, el Congreso local realizó diversas reuniones y mesas de trabajo, así como procesos de consulta con las comunidades pertenecientes al estado de Quintana Roo, con lo cual dio cumplimiento con su obligación convencional. Mientras que el Poder Ejecutivo local manifestó que la promulgación y publicación del decreto mediante el cual fueron emitidas las normas impugnadas no contravenían el parámetro de regularidad constitucional, ya que fue realizado en cumplimiento de las atribuciones que la constitución local otorgó al titular del Poder Ejecutivo del estado de Quintana Roo. Asimismo, señaló que el Instituto para el Desarrollo del Pueblo Maya y las Comunidades Indígenas del Estado de Quintana Roo consideró que los argumentos expresados por la CNDH resultaban incorrectos, debido a que, en su opinión, las normas impugnadas resultaban compatibles con el parámetro de regularidad constitucional.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Qué tan rígida debe de ser la regulación estatal sobre los procesos de consulta?
2. ¿Cómo y en qué circunstancias debe otorgarse el consentimiento previo, libre e informado en las consultas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas?
3. ¿Los artículos impugnados establecen un sistema que desnaturaliza el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, de acuerdo con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT?

Criterios de la Suprema Corte

1. La regulación estatal debe de ser flexible debido a que las características específicas de los procedimientos de consulta varían según la naturaleza de la medida propuesta, el alcance de su impacto en los pueblos

⁶¹ Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=302899>.

indígenas y la naturaleza de los intereses o derechos de los pueblos indígenas que estén en juego. Si bien es deseable la existencia de parámetros claros para la consulta, una sobrerregulación puede obstaculizar el ejercicio del derecho.

2. La obligación de las autoridades de obtener el consentimiento libre, previo e informado depende del nivel de impacto o magnitud que la actividad o medida que se propone ejecutar ocasione sobre la vida y los territorios de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes. El consentimiento, en estos casos, no puede entenderse como un poder de veto, sino como el resultado de un diálogo, de buena fe, encaminado a evitar que se imponga la voluntad de una parte sobre la otra, que culmina en un entendimiento mutuo y decisiones adoptadas por consenso.

3. Las normas impugnadas son inconstitucionales porque pretenden definir de entrada qué medidas no serán consultadas, sin permitir una evaluación casuística y específica; el resultado del proceso; la finalidad del procedimiento; la vinculatoriedad del resultado o cuándo se requiere de una consulta en etapas subsecuentes en el proceso legislativo, lo que resulta contrario a la naturaleza del derecho y al parámetro de regularidad convencional.

Justificación de los criterios

1. "Según el Convenio 169, no existe una fórmula específica para consultar a los pueblos indígenas aplicable a todos los países en todas las circunstancias. A este respecto, el artículo 34 afirma que: **'la naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país'**" (párr. 53). Al respecto, "[e]l Relator Especial de la ONU ha señalado que las características específicas de los procedimientos de consulta requeridos variarán según la naturaleza de la medida propuesta, el alcance de su impacto en los pueblos indígenas y la naturaleza de los intereses o derechos de los pueblos indígenas que estén en juego" (párr. 54).

"Por ello, si bien es deseable y parte de las obligaciones del Estado regular los procedimientos para que las autoridades cuenten con parámetros para llevar a cabo la consulta, lo cierto es que la sobrerregulación puede resultar obstaculizante para el ejercicio del mismo derecho" (párr. 55). De acuerdo con el Pleno, con la sobrerregulación se "corre el riesgo de incidir en la posición de negociación de las comunidades, dejándola más limitada por el contenido de las normas" y, por tanto, "la Convención y la doctrina sostienen la flexibilidad como una de las características que debe tener la consulta" (párr. 57). Puesto que esta característica da espacio para que "las autoridades y los pueblos y comunidades puedan ir alterando el pretendido resultado de la consulta como efecto de la negociación y diálogo". De ahí que ni la obtención del consentimiento ni la celebración de acuerdos puedan determinarse de entrada, ya que "ello sería contrario a la naturaleza de la consulta como un proceso de negociación" (párr. 58).

2. "A pesar del carácter necesariamente variable de los procedimientos de consulta en los diversos contextos, tanto el Convenio 169 como la Declaración de la ONU, señalan algunas actividades o medidas en donde el consentimiento resulta indispensable" (párr. 59). "El consentimiento libre, previo e informado es una manifestación del derecho de los pueblos indígenas a determinar por sí mismos sus prioridades culturales⁶²;

⁶² [Nota del original] ⁶²⁷ 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, par. 14".

funciona fundamentalmente como salvaguardia de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, incluyendo y principalmente sus tierras, territorios y recursos, por la importancia que tienen para el goce y disfrute de los demás derechos" (párr. 61).

Por lo anterior, en la Declaración de la ONU se desarrolló el derecho dándole mayor claridad y contenido; se estableció 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'* (Artículo 10)"; se precisó 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 (Artículo 11.2)"; se señaló que "los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación [...] (Artículo 28.1)"; y se acordó el deber de "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 [...] (Artículo 32.2)" (párr. 62).

Para el Pleno de la Corte, "la obligación de las autoridades de obtener el consentimiento libre, previo e informado está estrechamente vinculada con el derecho a la consulta previa cuando la afectación directa que potencialmente o de manera presente resentirán los pueblos o comunidades indígenas o afroamericanas se relaciona con las tierras, territorios o recursos en control, uso o posesión de éstas" (párr. 73). Porque, de acuerdo con su jurisprudencia, "se ha expresado que la necesidad de conseguir el consentimiento previo, libre e informado dependerá del nivel de impacto o magnitud que la actividad o medida que se propone ejecutar ocasione sobre la vida y los territorios de los pueblos y comunidades indígena y afrodescendientes, lo que tendrá que ser valorado caso por caso" (párr. 74)

Ante esto, "es preciso señalar que ni siquiera en estos casos en que se exige el consentimiento previo, libre e informado, el derecho a la consulta puede interpretarse como un derecho de veto. Pero ello tampoco implica que las autoridades pueden decidir de manera unilateral llevar a cabo una medida aún sin ese consentimiento" (párr. 75). "Por ello, no se puede perder de vista que lo fundamental tratándose del derecho a la consulta es que se busque un diálogo, de buena fe, encaminado a evitar que se imponga la voluntad de una parte sobre la otra, sino que más bien se tiene que buscar *'llegar a un entendimiento mutuo y adoptar decisiones por consenso'*" (párr. 76).

3. Debido a que "la finalidad de cada procedimiento de consulta debe ser, tal como lo indica el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, *'llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento'*, sin que se pretenda hacer una definición a priori de cuál será el resultado" (párr. 85). Para el Pleno, la interpretación de normas relacionadas con los procedimientos de consulta no puede ser "en el sentido de que el legislador o la autoridad administrativa puedan establecer a priori cual será la finalidad, pues ello tornaría la consulta en un proceso inflexible, en donde poco espacio habría a la negociación" (párr. 86).

En el caso de las normas impugnadas por la Comisión, el Pleno advirtió que la autoridad legislativa determinó en el artículo 20, de entrada, una finalidad única de las consultas en el caso de las medidas legislativas: "obtener las opiniones y propuestas de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas sobre dichas medidas". "Ello resulta inconstitucional por dos razones. En primer lugar, impide la posibilidad de que la consulta sea un proceso flexible en donde, según la medida legislativa que se va a consultar y el grado del impacto que vaya a tener la medida en los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, puedan

las autoridades y grupos consultados determinar cuál será la finalidad de las medidas. Y, en segundo lugar, omite contemplar como posibles finalidades de las consultas legislativas llegar a un acuerdo o que se logre el consentimiento, cuestión que resulta contraria a los multicitados tratados internacionales" (párr. 99). "Por estas razones, este Pleno considera que **el segundo párrafo del artículo 20 de la ley impugnada es inconstitucional**" (párr. 102).

"Por lo que hace al tercer párrafo del artículo, [el Poder Legislativo] señala que, si se llevó a cabo la consulta en la fase de elaboración de la iniciativa, ya no resulta necesaria una consulta subsecuente. Este párrafo resulta contrario al derecho a la consulta, pues no puede determinarse *a priori* sino sólo en el caso concreto, cuándo se requiere de una consulta en etapas subsecuentes en el proceso legislativo. Como señalamos, habrá ocasiones en que bastará con la consulta llevada a cabo en la fase de elaboración de la propuesta. Sin embargo, si la propuesta sufre cambios sustanciales no consultados previamente, no bastará con aquella consulta, sino que se tendrá que negociar la nueva propuesta con los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos" (párr. 141).

Lo anterior es así fundamentalmente porque "[l]a característica de ser previa tiene el propósito de que el diálogo con los pueblos y comunidades sea significativo, genuino, que se les otorgue una oportunidad real de influir en el diseño del proyecto, la política pública o la ley que se pretende hacer y que los va a afectar. Que la consulta no se convierta en un mero trámite para conseguir la aprobación de decisiones previamente adoptadas, sin la participación de los grupos que serán afectados" (párr. 138).

Respecto al artículo 14, el Pleno consideró que "la norma no señala los resultados sino la opinión o la postura de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas respecto de las medidas estatales. Con ello, se altera la naturaleza del proceso, pues fuera de ser un diálogo o negociación se le da a la población consultada una posibilidad de veto, aunado a que en el artículo siguiente se señala que tal resultado será vinculante" (párr. 112). "Como se señaló [...] la consulta tiene que consistir en un diálogo de buena fe, en donde se busquen soluciones mutuamente aceptables, y no un "derecho de veto" de una de las partes sobre la otra" (párr. 113). Como consecuencia, la primera oración del artículo 15 resulta inconstitucional pues "hace referencia a los 'resultados' que se señalaban en el artículo invalidado, es decir, es una norma que depende de la otra norma que ya no subsiste en el ordenamiento, y por ello, resulta necesario invalidarla también" (párr. 117). "Máxime que resultaría incompatible con el objetivo o la finalidad de las consultas como procesos de negociación flexibles, que se determine a priori la vinculatoriedad de un resultado que no puede conocerse con anterioridad" (párr. 118).

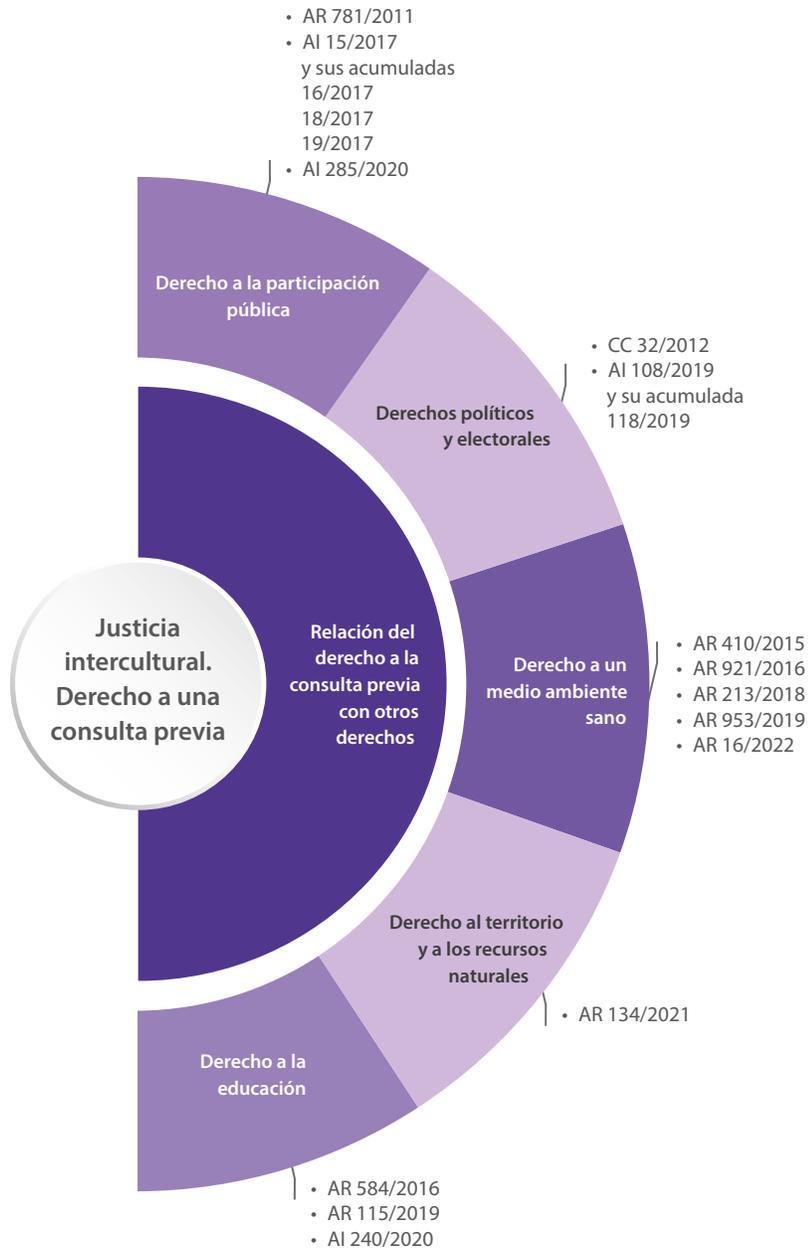
Asimismo, "[d]e la lectura del artículo [13] se desprende que el legislador buscó establecer, de manera previa, algunos supuestos de excepción a la obligación de celebrar consultas. Los supuestos que contempla el artículo 13 impugnado se refieren a situaciones de emergencia que requieren acciones inmediatas por parte de las autoridades, o cuestiones de interés público como la seguridad pública y las facultades exclusivas del Gobernador de la entidad" (párr. 124). Ello, bajo el argumento de que, como cualquier derecho, el derecho a "la consulta puede ser limitado cuando un derecho o interés estatal resulte de mayor relevancia o trascendencia para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, esos casos no pueden establecerse *ex ante*" (párr. 125). Puesto que es "sólo a través de una ponderación judicial [que] se podría determinar, en cada caso, si la restricción a un derecho es tal que justifica que no se lleve a cabo una consulta a los grupos afectados"

(párr. 130). "[A] pesar de que en algún caso concreto se pueda llegar a la conclusión de que una restricción al derecho a la consulta resulta válida, ello no puede determinarse de manera previa. Hacerlo limitaría de manera innecesaria el derecho a la consulta y, por lo tanto, el artículo 13 resulta inválido" (párr. 131).

Decisión

El Pleno de la Suprema Corte determinó que la acción de inconstitucionalidad resultaba parcialmente fundada. Consecuentemente, declaró la invalidez de los artículos 13, 14, 15, párrafo primero, en su porción normativa 'Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes', y 20, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, con efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del estado de Quintana Roo.

3. Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos



3. Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos

3.1 Derecho a la participación pública

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 781/2011, 14 de marzo de 2012^{63,64}

Razones similares en AI 31/2014

Hechos del caso

Las representantes de una comunidad indígena en el estado de Chihuahua promovieron un juicio de amparo en contra de la aprobación del Decreto No. 409/96 I.P.O., publicado en 1997 en el *Periódico Oficial* del estado, por medio del cual el Poder Legislativo autorizó al Ejecutivo local a celebrar un contrato de fideicomiso con una institución fiduciaria para el desarrollo equilibrado de la Sierra Tarahumara, concretamente, para la explotación de la diversidad de los atractivos culturales y naturales de la región conocida genéricamente como Barrancas del Cobre, así como para la posterior suscripción de dicho fideicomiso. Los solicitantes reclamaron la violación de sus derechos como comunidad indígena a la consulta y participación, consignados en los artículos 2, apartados A y B, 14, 16, 26, apartado A, y 27 de la Constitución política.

El juez de distrito que conoció del asunto desechó la demanda al considerar que la comunidad no contaba con un interés jurídico para impugnar el plan de desarrollo turístico por no estar asentada en el territorio que se veía afectado por éste. Inconformes, las representantes de la comunidad interpusieron un recurso de revisión, en el que señalaron que no se había instalado el Consejo Consultivo Regional —para que se

⁶³ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

⁶⁴ Este caso también se analizó en el Cuaderno de Jurisprudencia núm. 4 Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas, en la sección 2. Derecho a la consulta previa y obtención del consentimiento a las comunidades indígenas cuando se afecten sus derechos a la tierra y el territorio, apartado 2.2. Derecho a la consulta previa y obtención del consentimiento. Determinación de parámetros normativos para la consulta y determinación del momento para la realización de la audiencia previa.

les diera representación en el desarrollo del plan— y que la comunidad no había sido consultada. En su resolución, el tribunal colegiado de conocimiento les dio la razón, por lo que revocó el acuerdo de desechamiento y ordenó la admisión de la demanda.

En cumplimiento, el juez de distrito admitió la demanda; sin embargo, al resolver el asunto determinó sobreseer el juicio. Nuevamente inconformes, las representantes de la comunidad interpusieron un recurso de revisión. El tribunal colegiado que tramitó su recurso solicitó a la Suprema Corte que ejerciera su facultad de atracción.

Problema jurídico planteado

¿La omisión de crear el Consejo Consultivo Regional vulneró los derechos de la comunidad indígena a la consulta y participación reconocidos en el artículo 2 constitucional?

Criterio de la Suprema Corte

La creación del Consejo Consultivo Regional, prevista incluso como condición de validez de la autorización otorgada al Ejecutivo del estado de Chihuahua para la validez de la firma del Convenio de Fideicomiso "Barrancas del Cobre", constituía la única manera en que se respetaran los derechos humanos de las comunidades indígenas por los efectos y consecuencias derivados del Fideicomiso "Barrancas del Cobre", particularmente, los de la comunidad afectada. La omisión de crear dicho Consejo implicó una violación a lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución, en la medida en que no se les dio participación, entre otras, a la comunidad afectada a través de su representante y vocal elegidos conforme a las costumbres de la comunidad.

Justificación del criterio

La Segunda Sala advirtió que en su momento "las autoridades responsables tomaron en consideración el derecho que tienen las comunidades indígenas previstas en ese entonces, únicamente en el primer párrafo del artículo 4 de la Constitución Federal⁶⁵ (actualmente corregido y aumentado en el texto vigente del artículo 2 Apartados A y B de la Carta Magna), pues establecieron la obligación de que el Estado de Chihuahua y FONATUR promovieran ante las autoridades tradicionales de los núcleos de población indígena de la región de la sierra tarahumara, una representación común de sus intereses y, de igual manera, ordenaron la conformación de un Consejo Consultivo Regional, para esos efectos, el cual tendría como finalidad esencial establecer los mecanismos de consulta necesarios para definir y proponer los objetivos, prioridades, políticas y estrategias de desarrollo regional en su área de operaciones y, además, previeron la obligación que tiene el Comité Técnico del Fideicomiso como órgano encargado de atender cualquier asunto relacionado con el fideicomiso, se obligara a mantener una comunicación permanente con el referido Consejo a través del cual darían participación a las comunidades indígenas a través de sus representantes para que participaran en la toma de decisiones que los afectaran, medularmente, en los procesos de planeación, pro-

⁶⁵ [Nota del original] ¹³ Art. 4o.- *La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.*

gramación, presupuestación, seguimiento y evaluación de las acciones que tuvieran impacto en la zona y en la vida de sus comunidades" (pág. 136, párr. 1).

"En ese sentido, resulta que las autoridades responsables al autorizar la celebración del Convenio de Fideicomiso 'Barrancas del Cobre', tomaron en cuenta lo dispuesto por los artículos 2 de la Constitución Federal, así como lo previsto en diversos Tratados Internacionales, específicamente, el derecho que asiste a las comunidades indígenas para ser consultadas y tomadas en cuenta en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 4 constitucional (en su texto previsto antes de la reforma de dos mil uno), pues, como ya se vio, en todos y cada uno de los actos del que deriva la omisión reclamada, se previó tomar en cuenta el derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas y a participar en el Desarrollo Turístico de que se trata, pues precisamente para ese fin se ordenó la creación del Consejo Consultivo Regional" (pág. 137, párr. 1).

A pesar de lo anterior, la Segunda Sala consideró que "aun cuando se cumplió con la previsión de que se creara un Consejo Consultivo Regional a fin de cumplir con lo ordenado tanto en el Decreto 409/96 I.P.O., como en el artículo 2 de la Constitución Federal (antes 4), lo cierto es, que en el caso de que se trata, no existe prueba de que éste efectivamente se haya creado" (pág. 138, párr. 1). Sobre la inexistencia del Consejo, la Sala destacó que "la importancia de la creación del referido Consejo Consultivo Regional cobra relevancia en el caso, pues es a través de dicho órgano que se respetaran los derechos humanos de la comunidad indígena quejosa, previstos y reconocidos, precisamente en el mencionado artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (pág. 139, párr. 1).

"La referida omisión de crear el Consejo Consultivo Regional de que se trata conlleva además la violación a lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Federal, esto es, de los integrantes de las comunidades indígenas que habitan la Sierra Tarahumara, específicamente, los miembros de la comunidad indígena quejosa, denominada *****, asentada en el Predio "*****", ubicado en el Municipio de ***** en el Estado de Chihuahua, pues como ya se apuntó líneas arriba, precisamente a través de la creación del multirreferido Consejo, dentro del cual debe darse participación, entre otras, a la comunidad quejosa, a través del representante y vocal elegidos conforme a las costumbres de la comunidad indígena quejosa para tal efecto, es que se respetarán los derechos que le reconoce el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque a pesar de haber sido requisito de efectividad de la autorización contenida en el Decreto 409/96 I.P.O. para la firma del Convenio de Fideicomiso 'Barrancas del Cobre' y, pese a estar considerado como derecho de la comunidad indígena 'la consulta y participación de las comunidades indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen', de conformidad con lo ordenado en las fracciones I y IX, Apartado B, del artículo 2 constitucional, a la fecha de presentación de la demanda de amparo, el referido órgano no ha sido creado o no se han presentado pruebas indubitables de su existencia" (págs. 148, párr. 2).

Decisión

La Segunda Sala de la Suprema Corte otorgó el amparo y protección de la justicia federal para el efecto de que se le ordenara a las autoridades responsables, en atención a lo dispuesto en la fracción I y el segundo párrafo de la fracción IX del apartado B del artículo 2 constitucional, que llevaran a cabo las acciones nece-

sarias para que se cree el Consejo Consultivo Regional referente al área de influencia del Fideicomiso "Barrancas del Cobre", y que se establecieran los mecanismos de consulta necesarios para definir y proponer los objetivos, prioridades políticas y estrategias de desarrollo regional en el área de operaciones del Fideicomiso "Barrancas del Cobre", dentro de la que se asienta la comunidad afectada. Especificó que en la creación de dicho Consejo Consultivo Regional se debe dar intervención a los representantes y vocales elegidos libremente por la comunidad afectada, asentada en la Sierra Tarahumara, en particular, a los miembros que la integran.

Asimismo, la Sala precisó que con la concesión del amparo se obliga a los tres niveles de gobierno, en específico al gobernador, al secretario general de gobierno, a la Secretaría de Finanzas y Administración y a la Secretaría de Desarrollo Comercial y Turístico, todos del estado de Chihuahua, y al secretario de Turismo del gobierno federal, así como al Congreso del estado de Chihuahua y al ayuntamiento del municipio de Urique y a los miembros del Comité Técnico del Fideicomiso de "Barrancas del Cobre" a que, una vez elegido el Consejo Consultivo Regional, se lleven a cabo las acciones tendentes a cumplir con la finalidad del Fideicomiso "Barrancas del Cobre", establecida tanto en la exposición de motivos del Decreto 409/96 I.P.O., como en el cuerpo del Convenio de Fideicomiso "Barrancas del Cobre", en específico, para que se encarguen de que el referido Consejo actúe como un órgano de planeación para los efectos de lograr un desarrollo integral equilibrado, justo y sustentable de la zona de influencia del fideicomiso, y se asegure la participación de la comunidad indígena afectada.

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, 6 de septiembre de 2018⁶⁶

Razones similares en AI 84/2016, AI 151/2017, AI 78/2018, AI 116/2019 y su acumulada 117/2019, AI 121/2019, AI 127/2019, AI 111/2020, AI 123/2020, AI 131/2020 y su acumulada 186/2020, AI 136/2020, AI 148/2020 y sus acumuladas 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020, AI 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020, AI 164/2020, AI 168/2020 y su acumulada 177/2020, AI 178/2020, AI 179/2020, AI 180/2020, AI 193/2020, AI 201/2020, AI 214/2020, AI 239/2020, AI 299/2020, AI 109/2021, AI 132/2022, AI 67/2023, AI 146/2023 y sus acumuladas 148/2023, 149/2023 y 150/2023, AR 709/2023, CC 30/2018 y CC 69/2021

Hechos del caso

Dos partidos políticos, la Procuraduría General de la República (PGR) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) presentaron acciones de inconstitucionalidad para reclamar violaciones al proceso legislativo a través del cual se emitió la Constitución Política de la Ciudad de México. Entre las múltiples cuestiones planteadas, el procurador General de la República reclamó la violación de la obligación de consultar a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas. En relación con el proceso de consulta para las comunidades indígenas, señaló que el proceso de consulta no cumplió con los requisitos establecidos por el artículo 6.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo ni con

⁶⁶ Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=212728>.

el estándar desarrollado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los amparos en revisión 499/2015 y 450/2015. Por ello, solicitó que se declarara la invalidez de los artículos 2, 4, 8, 9, 11, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 25, 26, 27, 52, 53, 57, 58 y 59, de la Constitución de la Ciudad de México. Asimismo, con relación a la consulta de las personas con discapacidad, la PGR argumentó que no se llevó a cabo una consulta a las organizaciones con representación de tales personas, lo cual constituía una vulneración del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En relación con estos reclamos, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México en su informe manifestó que en el proceso legislativo se cumplieron por su parte con las exigencias de la Constitución política y de los tratados internacionales de los que México es parte, en tanto que —además de haberse otorgado plena autonomía a la Asamblea Constituyente para el ejercicio de sus facultades— durante el proceso de creación de la Constitución local sí se realizaron consultas a través de la plataforma digital change.org y mediante la "Convocatoria de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, al proceso de consulta indígena que se llevará a cabo en los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, sobre los derechos que les competen en la Constitución Política de la Ciudad de México".

Problema jurídico planteado

¿El proceso de consulta a las comunidades indígenas que se realizó de manera previa a la emisión y promulgación de la Constitución de la Ciudad de México cumplió con los estándares nacionales e internacionales establecidos en el Convenio 169 de la OIT y desarrollados en los precedentes de la Suprema Corte sobre el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados?

Criterio de la Suprema Corte

La consulta sí se realizó conforme a los requisitos establecidos por el Convenio 169 de la OIT, es decir, sí se realizó de buena fe, de una manera apropiada a las circunstancias y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas, además de que la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Asamblea Constituyente desarrolló e implementó una metodología y convocatoria, y posteriormente realizó una consulta a los pueblos y comunidades indígenas residentes en el territorio de la Ciudad de México. Durante su ejecución, a las personas y organizaciones consultadas también se les dio la debida oportunidad y tiempo para reflexionar, discutir y emitir su opinión respecto de las propuestas de la Asamblea con los integrantes del órgano legislativo.

Justificación del criterio

En relación con la consulta a comunidades indígenas, al evaluar el Informe de los resultados del Proceso de Consulta a los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas residentes que se anexa al Dictamen de la Comisión, el Pleno de la Suprema Corte consideró que ésta "sí se realizó conforme a lo requerido por el Convenio 169". "De este último documento se observa que la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes —comisión legislativa de la propia Asamblea Constituyente— desarrolló e implementó la metodología, convocatoria y realización de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas residentes en el territorio de la Ciudad de México" (párr. 63).

"De lo anterior se desprende que la Comisión legislativa referida emitió las propuestas de redacción que consideró debían incluirse en la nueva Constitución local (proyecto de Dictamen) y que fueron precisamente objeto o materia de la consulta. También se observa que se realizó una convocatoria amplia que incluyó a múltiples grupos y colectivos, tales como integrantes y autoridades de pueblos y barrios originarios, ejidos y comunidades, autoridades tradicionales, comisariados de bienes comunales y ejidales, representantes de pequeña propiedad, mayordomías, entre otros. Se dio debida oportunidad y tiempo a las personas y organizaciones consultadas para reflexionar, discutir y emitir su opinión respecto de las propuestas señaladas, mismas que fueron recibidas e incluso discutidas con los integrantes del órgano legislativo mencionado" (párr. 64).

"Con base en lo anterior, se estima que la consulta llevada a cabo por los órganos de la Asamblea Constituyente en materia de pueblos y comunidades indígenas cumplió con los extremos requeridos por el convenio antes mencionado, ya que se realizó de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas, tal y como lo marca su texto" (párr. 65).

Decisión

El Pleno de la Suprema Corte consideró que los argumentos de la PGR sobre el incumplimiento de la obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas resultaban infundados.

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 285/2020, 13 de julio de 2021⁶⁷

Razones similares en AI 31/2014, AI 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, AI 46/2016, AI 84/2016, AI 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, AI 151/2017, AI 81/2018, AI 108/2019 y su acumulada 118/2019, AI 127/2019, AI 131/2020 y su acumulada 186/2020, AI 178/2020, AI 193/2020, AI 201/2020, AI 210/2020, AI 212/2020, AI 214/2020, AI 18/2021, CC 32/2012 y CC 69/2021

Hechos del caso

La presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió una acción de inconstitucionalidad, a través de la cual solicitó que se declarara la invalidez del Decreto Número 739, por el que se reformó el artículo 7 de la Constitución del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el *Periódico Oficial* de la entidad el 30 de septiembre de 2020, emitido y promulgado por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad. La presidenta de la CNDH consideró que el decreto resultaba violatorio de los artículos 1 y 2 de la Constitución política y de los artículos 1, 2, 4, 5, 6, y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante, Convenio 169 de la OIT), relativos al derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

⁶⁷ Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=276100>.

En su escrito, la presidenta de la CNDH alegó que se vulneró el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, toda vez que en el proceso legislativo que le dio origen no se realizó una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, aun cuando les impacta significativamente en virtud de que se relaciona con la protección y garantía de los derechos de las personas indígenas y afroamericanas, en la medida en que se busca el reconocimiento de la multiculturalidad en la entidad federativa y la personalidad jurídica de los actores involucrados. Asimismo, argumentó que si bien en los trabajos legislativos de la reforma impugnada el Poder Legislativo de Coahuila consideró la relevancia de realizar los ajustes normativos correspondientes con la finalidad de que se reconociera la existencia, presencia y aportaciones de las comunidades y pueblos indígenas y personas descendientes de África que habitan en el territorio de la entidad, se omitió cumplir con la obligación de consultar a los pueblos interesados, debido a que ésta es una responsabilidad insorteable que debe llevarse a cabo en todos los casos en los que se pretenda legislar sobre cuestiones que atañan a los derechos de esas personas, conforme a los parámetros mínimos fijados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En su informe, el Poder Legislativo del estado de Coahuila indicó que durante la discusión, votación y aprobación del dictamen de reforma se tomó en consideración el sentir de los ayuntamientos respecto de la reforma impugnada. Señaló que además de la obligación constitucional de realizar la armonización legislativa correspondiente, el Congreso se vio obligado a legislar en la materia, derivado de un juicio para la protección de derechos políticos electorales del ciudadano —promovido por la comunidad indígena Kikapú, contra la omisión legislativa absoluta de prever la figura del representante indígena ante el ayuntamiento en términos de lo establecido en el artículo 2, apartado A, fracción VII, de la Constitución política⁶⁸—, por el cual el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila le ordenó emitir la normatividad correspondiente.

Además, afirmó que de ningún modo vulneró los principios en la consulta que integran el parámetro de regularidad de conformidad con los estándares aplicables a la consulta indígena, puesto que dentro del proceso legislativo sí se elaboró una consulta previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe, a las comunidades indígenas Kikapú y Mascogos, en cumplimiento de los requisitos mínimos que se exigen en el proceso legislativo relativos a las fases preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo, de decisión y de entrega de dictamen. Desde su perspectiva, refirió que se tomaron todas las medidas necesarias y protocolos correspondientes, a través de sesiones y trabajos legislativos en forma virtual y digital, en los que aquellos grupos indígenas fueron llamados y escuchados en forma virtual y presencial.

En representación del gobernador constitucional del estado de Coahuila de Zaragoza, el consejero jurídico de Gobierno rindió un informe en el que reconoció que se promulgó y ordenó la publicación de la norma impugnada. Sin embargo, manifestó que el medio de control constitucional resultaba infundado porque no se atribuye de forma directa algún acto violatorio o concepto de invalidez respecto a la promulgación de la

⁶⁸ "Artículo 2. [...]

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: [...]

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".

norma impugnada. En esta misma línea, refirió que, en tanto que es obligación del Poder Ejecutivo sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado, se entendía que el Ejecutivo no tuvo intervención alguna en el dictamen, discusión, votación y aprobación de la norma aludida.

Problema jurídico planteado

¿La ausencia de una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe en el proceso legislativo que le dio origen al Decreto 739, por el que se reformó el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de esa entidad, a pesar de que con su publicación y promulgación se reconoce tanto su existencia, como otros derechos relacionados con su personalidad, libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión?

Criterio de la Suprema Corte

El derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del estado de Coahuila se vulneró porque en el proceso legislativo que le dio origen al decreto de reforma no se realizó una consulta conforme a las características y fases que exige el parámetro de regularidad constitucional —es decir, que sea previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe—, a la cual estaba obligado el Congreso estatal porque se trataba de una modificación legislativa que incide de manera directa en los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, como el reconocimiento de su existencia, derechos en general, personalidad, libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.

No puede aceptarse que el ejercicio participativo que organizó el Congreso del estado —al convocar y escuchar a los representantes de la comunidad indígena kikapú y afromexicana mascogos, en una reunión que duró una hora con catorce minutos— constituya una consulta indígena bajo los estándares reconocidos, ya que ello implicaría desnaturalizar esa obligación estatal y el correlativo derecho específico de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, puesto que, además, el legislador del estado de Coahuila de Zaragoza estaba obligado a consultar a todos los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas asentados en su territorio, previamente a aprobar las adiciones al artículo 7 de su Constitución local, en tanto que su contenido versa sobre aspectos susceptibles de afectarlos directamente, pues se centra en su reconocimiento y en la garantía de sus derechos.

Justificación del criterio

El Pleno de la Suprema Corte consideró fundado el concepto de invalidez de la CNDH, en el que "sostiene que debe declararse la invalidez del Decreto 739 por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, porque vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de esa entidad federativa, toda vez que en el proceso legislativo que le dio origen no se realizó una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, no obstante que su contenido les impacta significativamente al tratar cuestiones relacionadas con el reconocimiento de su existencia, derechos en general, personalidad, libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión" (pág. 14, párr. 1). Lo anterior es así porque, a partir de un análisis "del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto demandado,

no se advierte la celebración de una consulta indígena conforme a las características que se ha señalado en el parámetro de regularidad constitucional, a la cual estaba obligado el Congreso Estatal al tratarse de una modificación legislativa que incide de manera directa en los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de esa entidad" (pág. 14, párr. 3).

Para el Pleno, las "diversas adiciones al artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el sentido de **reconocer a todos los pueblos indígenas y tribales que descienden de poblaciones afromexicanas que se han asentado en su territorio, particularmente a los pueblos Mascogo y Kickapoo**" regulan "diversos aspectos relativos con el reconocimiento y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas asentados en el Coahuila de Zaragoza" (págs. 27, párr. 1, y 29, párr. 1). "En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el legislador del Estado de Coahuila de Zaragoza estaba obligado a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas asentados en su territorio, previamente a aprobar las adiciones al artículo 7 de su Constitución local, toda vez que en su contenido versa sobre aspectos susceptibles de afectarlos directamente, en tanto se centra a reconocerlos y garantizar sus derechos⁶⁹" (pág. 29, párr. 3).

A pesar de que "en las fases del proceso legislativo que dio lugar al decreto ahora impugnado no se introdujo la consulta exigida". El Pleno de la Suprema Corte atendió el planteamiento del Poder Legislativo local, en el que señaló que "en la reforma impugnada se siguieron todos los tramites previstos en su orden jurídico, refirió que sí se elaboró una consulta previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe, a las comunidades indígenas Kikapú y Mascogos, que cumplió con los requisitos mínimos que se exigen en el proceso legislativo relativos a las fases preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo, de decisión y de entrega de dictamen, [...] acreditando con ello que se cumplió con cada una de las características de la consulta previa, culturalmente adecuada, informada, de buena fe y con cada uno de los requisitos mínimos que requiere dicho proceso legislativo" (pág. 36, párr. 5). Sin embargo, "después de pronunciarse sobre las fases que deben desarrollarse en el procedimiento de consulta, revisar los argumentos de las autoridades emisora y promulgadora del Decreto impugnado y examinar detalladamente el alegado procedimiento de consulta, [el Tribunal Pleno] llega a la conclusión de que **la consulta realizada no puede considerarse válida**."

Si bien esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce el ejercicio participativo que organizó el Congreso del Estado a fin de convocar y escuchar a los representantes de la comunidad indígena Kickapú y afromexicana Mascogos, en una reunión que duró una hora con catorce minutos; aceptar que ello constituye una consulta indígena bajo los estándares reconocidos, implicaría desnaturalizar esa obligación estatal y el correlativo derecho específico de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas" (pág. 48, párrs. 2 y 3).

"Es cierto que la consulta se realizó en cumplimiento a la sentencia dictada por el órgano electoral local, en la que se obligó a realizarla únicamente con la comunidad Kickapú; sin embargo, conforme al parámetro

⁶⁹ [Nota del original] "²⁶ Como elemento de excepción, el artículo 154, fracción VI, de la constitución local, prevé lo siguiente: '*Quienes sean miembros de los pueblos o comunidades indígenas tienen derecho a que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura*'".

de constitucionalidad en materia de consulta indígena que ha precisado este Tribunal Constitucional, el legislador del Estado de Coahuila de Zaragoza estaba obligado a consultar a todos los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas asentados en su territorio, previamente a aprobar las adiciones al artículo 7 de su Constitución local, no solamente a la referida comunidad y a la de los Mascogos, toda vez que su contenido versa sobre aspectos susceptibles de afectar a todos directamente, en tanto se centra a reconocerlos y garantizar sus derechos" (pág. 49, párr. 3). Para el Pleno, "ese solo hecho, en principio, sería suficiente para declarar la invalidez del Decreto impugnado, dado el carácter limitado de la consulta practicada por el Congreso del Estado de Coahuila; sin embargo, a efecto de evitar un posible incumplimiento del parámetro fijado por este Tribunal Constitucional en materia de consulta indígena, a continuación, se procede a analizar si la consulta realizada, cumple con dicho parámetro" (pág. 50, párr. 1).

Consulta previa. "[S]e estima que en el caso **si se realizó una consulta previa**, puesto que, con anterioridad a la aprobación del Dictamen de reformas impugnado, la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, realizó diversos actos tendentes a consultar a las comunidades indígena Kickapú y afromexicana Mascogos, quienes fueron escuchados y cuestionados en una reunión celebrada el veinte de agosto de dos mil veinte" (pág. 51, párr. 3).

Consulta libre. "Este Tribunal Pleno considera que la consulta satisface este requisito, toda vez que los autos no obra constancia alguna que demuestre o permita apreciar que existió coerción, intimidación, manipulación o cualquier otro acto tendiente a forzar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos del Estado de Coahuila de Zaragoza para intervenir en la consulta aludida" (pág. 52, párr. 1).

Consulta informada. "Se considera que la consulta analizada no cumple con este requisito porque la comunidad indígena Kickapú tuvo conocimiento de que la consulta se refería únicamente a la figura del representante indígena en los Ayuntamientos que, si bien forma parte de la reforma impugnada, la materia de ésta fue más amplia, en tanto integró el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos y la garantía de diversos derechos, sin tener más información al respecto. Además, la comunidad afromexicana Mascogos intervino por conducto de su representante hasta la reunión celebrada el día veinte de agosto de dos mil veinte por la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, sin que se advierta que previamente tuvo información en relación con la materia de la reforma impugnada" (pág. 52, párr. 2).

Consulta culturalmente adecuada. "En el caso, se estima que la consulta realizada por el Congreso de Estado **no fue culturalmente adecuada**, porque de forma alguna se tomó en cuenta la intervención de la comunidad indígena Kickapú y afromexicana Mascogos de acuerdo con sus costumbres, tradiciones y lengua, procedimientos y métodos para la toma de decisiones, sino que únicamente a la comunidad Kickapú se le notificó mediante oficio en idioma español, la intención de escucharlos en torno a la reforma de la constitución local relativa a la figura de representante indígena en los Ayuntamientos; tampoco se refirió un diagnóstico o explicación sobre los sistemas normativos internos que permitieran un entendimiento y diálogo intercultural, a fin de respetar la cosmovisión indígena y afromexicana y lograr un mínimo entendimiento por parte del Estado central. Situación que de igual forma se presentó con los Mascogos, salvo la notificación de comparecencia, que no se demostró" (pág. 53, párr. 1).

Consulta realizada de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. "Se estima que **no se cumplió con este requisito**, toda vez que las omisiones y deficiencias expuestas con anterioridad impiden que pueda considerarse, sin lugar a duda, la buena fe de las acciones realizadas en la consulta, máxime que dentro de sus objetivos no se advierte la finalidad de establecer acuerdos, pues [...] no se incluyó a la totalidad de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y/o [sic] tribales asentados en el territorio del Estado de Coahuila de Zaragoza" (págs. 53, párr. 2, y 54, párr. 1).

"Por otra parte, como se ha destacado, este Tribunal Pleno considera que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas deben observar, como mínimo, determinadas características y fases. Estas últimas se definen de la manera siguiente" (pág. 54, párr. 2).

Fase preconsultiva. "[E]ste Tribunal Pleno advierte deficiencias en lo relativo a la fase preconsultiva, toda vez que la medida legislativa no se configuró de manera completa, ya que no se identificaron todos los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, además de que la forma de operación de la consulta fue definida unilateralmente por el Congreso del Estado, por conducto de su Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia" (pág. 56, párr. 1).

Fase informativa. "[S]e advierte que la consulta realizada por el Congreso del Estado no contó con una fase informativa, en tanto que sólo se centró en reunir a los representantes de las comunidades indígena Kickapú y afromexicana Mascogos para que expresaran sus opiniones y respondieran algunas preguntas, sin contar previamente con la información correspondiente, aunado a que no se dio difusión al proceso de consulta" (pág. 57, párr. 1).

Fase de deliberación interna. "Este Tribunal Constitucional advierte que no se llevó a cabo una deliberación interna entre los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa, toda vez que de las constancias de autos se desprende que los Kickapú y Mascogos únicamente comparecieron a la reunión celebrada el veinte de agosto del dos mil veinte a fin de exponer sus opiniones y responder las preguntas realizadas por la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, sin que se advierta que previamente a ello realizaran acto alguno tendiente a evaluar la medida legislativa, a través del dialogo entre ambos o de manera individual con los integrantes de cada comunidad" (pág. 57, párr. 2).

Fase de diálogo. Para el Pleno, "la fase de diálogo fue deficiente, debido a que no hubo un intercambio de posturas que tuvieran como finalidad generar acuerdos respecto a la reforma impugnada; además, en la reunión sólo intervinieron tres representantes de la comunidad Kickapú, una representante de la comunidad de Negros Mascogos y siete integrantes de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia (como representantes del Estado), sin la intervención de alguna otra autoridad del Poder Ejecutivo o Judicial del Estado ni de sus Municipios; aunado a que no se trataron todos los temas que integran la reforma" (pág. 59, párr. 1).

Fase de decisión. "De acuerdo con la evidencia que reportan los autos del presente asunto, este Tribunal Constitucional concluye que tampoco existió una fase de decisión en la consulta en estudio, puesto que no se advierte que el Congreso del Estado hubiera comunicado a los pueblos y comunidades indígenas y

afromexicanas de su territorio, los resultados del procedimiento de consulta, mucho menos que el dictamen de la reforma les hubiera sido entregado" (pág. 59, párr. 2).

"Con base en las consideraciones anteriores, este Tribunal Constitucional no puede acoger la pretensión del órgano parlamentario de validar la adopción de un cambio legislativo que incide en los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, producto de un procedimiento que representó una vulneración al derecho a la consulta previa.

Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno determina que con la emisión del Decreto 739 por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, existe una violación directa los artículos 2 de la Constitución Federal y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, se declara su **invalidez total**" (pág. 69, párrs. 3 y 4).

Decisión

El Pleno de la Suprema Corte declaró la invalidez total del Decreto 739, por el que se reformó el artículo 7 de la Constitución del Estado de Coahuila, por resultar contrario a lo dispuesto en los artículos 2 de la Constitución política y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, con efectos a dieciocho meses, a fin de que la regulación respectiva continúe vigente, permitiendo que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de los posibles efectos benéficos de las normas, en tanto el Congreso del estado cumple con su obligación de llevar a cabo una consulta conforme a los parámetros establecidos y que deberá tener un carácter abierto para facilitar un diálogo democrático que busque la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Constitución local que esté relacionado directamente con su condición indígena y afromexicana. Ello, sin perjuicio de que en un tiempo menor la legislatura local pueda legislar sobre los temas respectivos, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por la Suprema Corte.

3.2 Derechos políticos y electorales

SCJN, Pleno, Controversia Constitucional 32/2012, 29 de mayo de 2014⁷⁰

Razones similares en AI 31/2014, AI 19/2016, AI 46/2016, AI 84/2016, AI 151/2017, AI 78/2018, AI 116/2019 y su acumulada 117/2019, AI 121/2019, AI 127/2019, AI 111/2020, AI 123/2020, AI 131/2020 y su acumulada 186/2020, AI 136/2020, AI 148/2020 y sus acumuladas 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020, AI 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020, AI 164/2020, AI 168/2020 y su acumulada 177/2020, AI 178/2020, AI 179/2020, AI 180/2020, AI 193/2020, AI 201/2020, AI 210/2020, AI 214/2020, AI 239/2020, AI 291/2020, AI 299/2020, AI 18/2021, AI 109/2021, AI 3/2022 y sus acumuladas 8/2022, 10/2022, 16/2022 y 17/2022, AI 50/2022 y sus acumuladas 54/2022, 55/2022 y 56/2022, AI 90/2022 y sus acumuladas 91/2022, 92/2022, 93/2022 y 94/2022, AI 105/2022, AI 111/2022, AI 113/2022, AI 132/2022, AI 141/2022,

⁷⁰ Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=138752>.

AI 142/2022 y sus acumuladas 145/2022, AI 146/2022, AI 148/2022, AI 150/2022, AI 151/2022, AI 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, AI 67/2023, AI 77/2023 y sus acumuladas 82/2023, 87/2023 y 95/2023, AI 146/2023 y sus acumuladas 148/2023, 149/2023 y 150/2023, AI 192/2023 y sus acumuladas 193/2023, 194/2023, 195/2023 y 196/2023, AR 289/2022, AR 709/2023, CC 30/2018 y CC 69/2021

Hechos del caso

El 2 noviembre de 2011, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió un juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, interpuesto por un grupo de integrantes de la comunidad indígena de San Francisco Cherán, en el que determinó que los integrantes tenían derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales con pleno respeto a los derechos humanos, fundamentalmente porque habían transcurrido más de 10 años desde el inicio de la vigencia de la reforma constitucional en materia indígena —que vinculaba al Congreso del Estado de Michoacán para que, de acuerdo con su agenda legislativa, armonizara la Constitución y legislación interna al pacto federal y tratados internacionales en materia de derechos indígenas— y no se habían emitido ni dictado normas secundarias en torno a los derechos de los pueblos indígenas. Así pues, la Sala Superior ordenó que se celebrara una consulta para determinar si la mayoría de los integrantes de la comunidad indígena de Cherán estaba de acuerdo en celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres.

En cumplimiento de esa sentencia, el 18 de diciembre de 2011 se realizó la consulta. El 29 de diciembre del mismo año se celebraron unas asambleas de barrio, a partir de las cuales, y dado que no era posible nombrar a una autoridad definitiva antes del día 1 de enero del 2012, el Congreso del estado de Michoacán de Ocampo designó a los miembros del órgano municipal provisional denominado Concejo Mayor de Gobierno Municipal, respetando el derecho a la consulta de la comunidad junto con los acuerdos internos derivados de las asambleas de barrio.

No fue sino hasta enero de 2012 que se celebraron nuevamente las asambleas de barrio para el nombramiento del Concejo Mayor de Gobierno Comunal, que es el órgano que actualmente se encuentra como autoridad en el municipio de Cherán, Michoacán, conformado por los promoventes. Con ello, Cherán se convirtió en el único municipio en el Estado mexicano que, por ser comunidad indígena, además de cabecera municipal, y en el ejercicio del derecho a la libre determinación, adoptó una estructura de gobierno distinta a la estipulada en el artículo 115 de la Constitución política, de tal modo que el gobierno del ayuntamiento de Cherán no se integra por un presidente municipal, síndicos y regidores.

Sin embargo, el 13 de diciembre de 2011, el Congreso del estado de Michoacán realizó una reforma mediante la cual se adicionaron y modificaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en cumplimiento de los efectos establecidos en la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ese mismo día, comuneras y comuneros de San Francisco Cherán se presentaron en el palacio legislativo para informarse sobre los puntos de la ejecución relativa a la sentencia dictada por la Sala Superior que le correspondían cumplir al Congreso del Estado. En ese momento se enteraron de que estaba por aprobarse la reforma a la Constitución local en materia de los derechos de los pueblos indígenas, por lo que solicitaron a los diputados que aplazaran la

votación con el objetivo de que pudieran conocer su contenido y de que se les consultara debidamente, conforme a sus usos y costumbres, así como por los términos establecidos en el artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), junto con los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y observando el contenido de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Saramaka vs. Surinam* y *Yatama vs. Nicaragua*.

A pesar de lo anterior, los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado de Michoacán aprobaron y publicaron la reforma, por lo que, en mayo de 2012, los integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, en su calidad de representantes del municipio indígena de Cherán, promovieron una controversia constitucional en contra de los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado de Michoacán y de todos y cada uno de los municipios del estado de Michoacán por la publicación de la reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas. En su escrito, los integrantes del Concejo alegaron que la reforma a la Constitución local vulneraba diversos derechos fundamentales e invadía su esfera competencial, concretamente, los reconocidos en los artículos 1 y 2 de la Constitución política, del artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT, así como de los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y demás relativos y aplicables, debido a que durante el procedimiento legislativo no se le consultó debidamente.

Problema jurídico planteado

¿El derecho del municipio de Cherán a la consulta previa, libre e informada fue respetado por el Poder Legislativo local durante el proceso legislativo que precedió a la reforma de la Constitución de Michoacán que en esta controversia se impugna? En otros términos, ¿el proceso de reforma a la Constitución del estado de Michoacán se desarrolló de manera debida, dándole una intervención al municipio de Cherán?

Criterio de la Suprema Corte

En tanto que no consta en juicio que el municipio de Cherán haya sido consultado previamente a la reforma de la Constitución local que se impugna, de forma libre e informada, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representan, el proceder del Poder Legislativo demandado violó su esfera de competencia y los derechos del municipio, por lo que procede declarar la invalidez de las normas impugnadas.

Justificación del criterio

Después de establecer que el municipio de Cherán cuenta con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo local, la Suprema Corte analizó "si tal derecho fue respetado en el proceso legislativo que precedió a la reforma de la Constitución local que en esta controversia se impugna" (pág. 78, párr. 2).

Por un lado, de acuerdo con el municipio de Cherán, "se realizaron unos 'foros de consulta', en los que no se tuvo el cuidado de instaurar procedimientos adecuados con los representantes del municipio, que dichos

foros fueron suspendidos y reanudados sin el quórum suficiente y sin cumplir con el objetivo auténtico de consultarles (pág. 82, párr. 1). Por otra parte, el Poder Legislativo del estado de Michoacán defendió exclusivamente el "contenido material de la reforma, sin embargo, dicha argumentación es inadecuada, pues lo que se analiza en juicio es el procedimiento previo, a través del cual se haya brindado al municipio indígena el derecho de consulta previa" (pág. 83, párr. 1).

"Así, puesto que no consta en juicio que el Municipio de Cherán haya sido consultado previamente, de forma libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representan, es claro que el proceder del Poder Legislativo demandado violó su esfera de competencia y sus derechos, por lo que se impone declarar la invalidez de las normas impugnadas, sin que sea necesario ocuparse de los demás argumentos de las partes" (pág. 83, párr. 2).

Decisión

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró procedente y fundada la controversia constitucional, e invalidó, con efectos únicamente entre las partes, la reforma hecha a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada en el *Periódico Oficial* del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo en fecha 16 de marzo de 2012.

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, 5 de diciembre de 2019⁷¹

Razones similares en AI 46/2016, AI 78/2018, AI 121/2019, AI 127/2019, AI 111/2020, AI 123/2020, AI 131/2020 y su acumulada 186/2020, AI 148/2020 y sus acumuladas 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020, AI 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020, AI 164/2020, AI 168/2020 y su acumulada 177/2020, AI 178/2020, AI 179/2020, AI 180/2020, AI 193/2020, AI 201/2020, AI 214/2020, AI 291/2020, AI 299/2020, AI 18/2021, AI 109/2021, AI 50/2022 y sus acumuladas 54/2022, 55/2022 y 56/2022, AI 90/2022 y sus acumuladas 91/2022, 92/2022, 93/2022 y 94/2022, AI 105/2022, AI 111/2022, AI 113/2022, AI 141/2022, AI 132/2022, AI 142/2022 y sus acumuladas 145/2022, 146/2022, 148/2022, 150/2022 y 151/2022, AI 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, AI 67/2023, AR 289/2022 y CC 69/2021

Hechos del caso

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el partido político Más por Hidalgo, por conducto del presidente del comité ejecutivo estatal de dicho partido, promovieron una acción de inconstitucionalidad en contra del Congreso y gobernador del Estado de Hidalgo por la emisión y promulgación del Decreto número 203, por medio del cual se reformaron, derogaron y adicionaron diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo. En su escrito, tanto la CNDH como el partido político reclamaron que las modificaciones —específicamente, a los artículos 21, párrafo quinto; 77, párrafo primero, y la adición de la fracción VII al artículo 79 y del TÍTULO X BIS, conformado por los artículos del 295 al 295 z— al

⁷¹ Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=263962>.

Código Electoral constituían una violación a los artículos 1 y 2, apartado B, fracción IX, de la Constitución política, así como de los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Además de recibir los informes de los poderes Ejecutivo y Legislativo del estado de Hidalgo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación recibió una opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por conducto de su magistrado presidente, en la que se le comunicó que "si las autoridades señaladas como responsables no demuestran que, durante el desarrollo del procedimiento legislativo que generó el Decreto ahora cuestionado, realizaron una consulta a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo que reuniera los parámetros constitucionales y convencionales correspondientes, entonces, la normativa cuestionada resultaría inconstitucional".

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El Poder Legislativo del estado de Hidalgo debió consultar de manera previa a las comunidades indígenas para reformar, derogar y adicionar los artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo contenidos en el Decreto impugnado?
2. ¿Existe material probatorio suficiente para ordenar la reposición total de la consulta realizada por el Poder Legislativo a las comunidades indígenas del estado de Hidalgo?

Criterios de la Suprema Corte

1. El Poder Legislativo del estado de Hidalgo debió consultar de manera previa a las comunidades indígenas para reformar, derogar y adicionar los artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo contenidos en el Decreto impugnado, en atención a la naturaleza de las normas modificadas, ya que éstas constituyen una medida legislativa que guarda una relación directa con los intereses y derechos de los grupos y pueblos indígenas del Estado de Hidalgo, así como por lo ordenado por la Sala Regional Electoral del Poder Judicial de la Federación.
2. Con base en el caudal probatorio, se concluyó que la consulta indígena de 2019 incurrió en diversas deficiencias que obligan a reponerla, concretamente, por el indebido cumplimiento de las garantías de una consulta previa y culturalmente adecuada, así como por la ausencia de una comunicación constante entre las autoridades gubernamentales y las autoridades representativas de las comunidades indígenas, aunado al hecho de que no se contó ni con la participación ni coordinación de las autoridades competentes de las materias de consulta indígena y de desarrollo sostenible de las comunidades indígenas, y, en última instancia, por la falta de acreditación de una participación suficiente que reflejara la representación de los intereses de los pueblos y comunidades indígenas. Lo anterior, en tanto que para que una consulta sea acorde con los estándares nacionales e internacionales, ésta debe responder a un proceso de diálogo entre todas las partes involucradas.

Justificación de los criterios

1. Para poder determinar si existió en este caso una vulneración del derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas por parte del Poder Legislativo del estado de Hidalgo, en relación con la

publicación del Decreto número 203 por el que se reformaron, derogaron y adicionaron diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte retomó varios criterios que ya había desarrollado sobre la consulta a los pueblos indígenas, en los que determinó fundamentalmente lo siguiente:

- "El derecho a la consulta a los pueblos indígenas se desprende del reconocimiento de sus derechos a la *autodeterminación, la preservación de su cultura e identidad, acceso a la justicia e igualdad y no discriminación*, establecido en el artículo 2o. de la Constitución Federal, específicamente en el primer párrafo, del apartado B, donde se impone la obligación a la Federación, a los Estados y a los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria y de establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.
- Los artículos 6o. y 7o. del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, establecen el derecho que tienen los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

En ese sentido, las consultas deben cumplir con el requisito de ser previas, culturalmente adecuadas, informadas y de buena fe.

- Si bien es cierto que la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos abran un periodo de consulta dentro de sus procesos legislativos, las disposiciones convencionales señaladas sí establecen en favor de las comunidades indígenas tal prerrogativa; por tanto, en respeto a ello y a lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
- Tanto nuestra legislación, como los estándares universales e interamericanos en materia de protección a los derechos indígenas, son uniformes al considerar que el parámetro objetivo para determinar los casos en que las autoridades legislativas deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena, debe atender a que la actividad del Estado tenga relación con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados.
- En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de Pueblo Indígena Kichwa de Sarayuka vs. Ecuador y Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras, Comunidad Garífuna Punta Piedra y sus Miembros Vs. Honduras y Casos Pueblos Kaliña y Lokano Vs. Surinam.
- Los procedimientos de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar los asuntos conforme estos referentes" (pág. 60, párr. 3).

Con apoyo en estos criterios, el Tribunal Pleno concluyó que "las reformas al Código Electoral del Estado de Hidalgo, de forma particular lo dispuesto en los artículos 77, 79, fracción VII y 295 a al 295 z, constituyen una medida legislativa que sí guarda una relación directa con los intereses y derechos de los grupos y pueblos indígenas del Estado de Hidalgo, ya que configuran un procedimiento para la migración, en su caso, del modelo de elección actual bajo el sistema de partidos, a uno que permita la selección a través del sistema normativo interno de los pueblos y comunidades indígenas.

Además, tales reformas contenidas en el Decreto 203 establecen la obligación de los partidos políticos para que postulen hombres y mujeres indígenas en sus respectivas candidaturas; así como tomar en cuenta los porcentajes de población indígena para la presentación de candidaturas por parte esos institutos políticos.

Asimismo, el referido Decreto 203 dispone la exigencia de que los partidos respeten la cultura, la lengua, la forma de pensar y la manera de gobernar de los pueblos y comunidades indígenas; la garantía de una mayor participación política de los pueblos y comunidades indígenas en todos los niveles de gobierno; y finalmente, el mandato para que la colaboración del hombre y la mujer indígenas sea equitativa, entre otras disposiciones de la misma naturaleza" (págs. 64, párrs. 1 y 2, y 65, párr. 1). En este caso, "la necesidad de una consulta previa a las comunidades indígenas" no solo atiende a la naturaleza de las normas reclamadas, sino además al hecho de que "ello fue ordenado por una Sala Regional Electoral del Poder Judicial de la Federación" (pág. 65, párr. 2).

2. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte determinó con base en un examen del caudal probatorio que "dicha consulta incurrió en diversas deficiencias que obligan a reponerla⁷² en su totalidad" (pág. 65, párr. 2). Concretamente, al analizar los resultados de la Consulta Indígena 2019, en relación con el proceso de convocatoria, junto con los tomos de pruebas que presentó el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, el Pleno señaló que "el requisito relativo a que las consultas sean debidamente informadas, no se constriñe únicamente al momento de su realización, sino que también es un requisito que debe garantizarse de manera **previa**; aspecto que a juicio de este Alto Tribunal **no fue debidamente cumplido**" (pág. 68, párr. 1).

Garantía de consulta previa. La garantía de consulta previa no fue debidamente cumplida porque, de acuerdo con las publicaciones periodísticas que como prueba aportó el Poder Legislativo, entre la fecha de la publicación de la convocatoria y la fecha señalada para la celebración de la consulta no transcurrieron "por lo menos treinta días naturales, atento lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo" (pág. 68, párr. 2). Por ello, para el Pleno, "es evidente que ninguna de las publicaciones periodísticas de las convocatorias cumplió con el requisito previsto en la disposición antes señalada, es decir, de ser difundidas con una anticipación de al menos treinta días naturales, a fin de que los integrantes de las comunidades destinatarias y, en su caso, sus representantes, tuvieran el tiempo mínimo suficiente para analizar su contenido" (pág. 69, párr. 3).

Comunicación constante entre autoridades gubernamentales y representativas de las comunidades indígenas. Asimismo, el Pleno señaló que "tampoco se advierte que haya existido una constante comunicación entre

⁷² [Nota del original] ¹¹² Cabe recordar que la consulta se llevó a cabo en cumplimiento a la ejecutoria ST-JDC-76/2019 de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación".

las autoridades representativas de las comunidades indígenas y el Poder Legislativo local que favoreciera la comprensión de los temas a tratar en las *'Asambleas Regionales'*, pues además de la reducción del lapso para que los habitantes de las comunidades pudieran imponerse del contenido de los tópicos que se abordarían en esas reuniones, tampoco se instituyeron los mecanismos didácticos que proporcionarían eficacia a la consulta y alentaran la participación informada en ella" (pág. 69, párr. 4). Ello, en tanto que, "se toma en consideración que, según el Congreso local, en el periodo de **un mes cincuenta personas** integrantes de sus áreas administrativas, proporcionaron a todos los delegados de las aproximadamente **mil comunidades** indígenas a que se refiere el artículo 4o., de la Ley de Derechos de Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, diferente documentación relacionada con la consulta, tales como copias fotostáticas de las tres propuestas para reformar el Código Electoral local; la convocatoria en español y lengua respectiva según la región; tríptico informativo donde se explica el objeto de la consulta, lugar y fecha, así como la dinámica que seguiría" (pág. 70, párr. 1). Para el Pleno, "la relación de fechas mencionadas sólo demuestra la recepción de la papejería por parte de los representantes indígenas, pero no implica que haya habido una comunicación efectiva entre éstos con los pueblos y las comunidades indígenas de los que forman parte y representan. Tampoco es posible advertir que haya existido una comunicación explicativa sobre la información que se les pudo haber entregado a los habitantes de las comunidades indígenas, a efecto de que se aclararan cualquier tipo de dudas sobre la consulta que se llevaría a cabo el cinco de agosto del de dos mil diecinueve" (pág. 71, párr. 1).

Garantía de una consulta culturalmente adecuada. "Por otra parte, no debe perderse de vista que la información entregada **no puede estimarse culturalmente adecuada**, si se toma en cuenta que: 1) no hay evidencia en autos de que los cincuenta empleados del personal administrativo del Congreso tengan conocimiento en lenguas indígenas o fueran asistidos debidamente por los intérpretes respectivos, más aún si se considera que la información de la convocatoria únicamente se plasmó en español, náhuatl y hñahñu, siendo que la legislación local reconoce otras lenguas que la convocatoria y los trabajos de la consulta soslayaron por completo; y, 2) tampoco obra en el expediente la correspondiente capacitación del mismo personal para saber cuál es la organización política, en su caso, o costumbres de organización social de las diversas comunidades y pueblos a los que se les envió para ofrecerles información, pues no basta con que entrevisten a cualquiera de los integrantes de los conglomerados humanos, sino que proporcionen a sus autoridades tradicionales los motivos de la consulta, así como las posibilidades reales de participación y discusión en los foros que al efecto se habiliten para dar cabida a sus opiniones" (pág. 71, párr. 2).

A pesar de que la Convocatoria se publicara en *español, náhuatl y hñahñu*. El artículo 39 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo establece que "en dicha entidad se reconoce la existencia de las siguientes lenguas: **náhuatl**, (Sierra, Huasteca; y, Acaxochitlán) **hñahñu** (Acaxohitlan, Valle de Mezquital y San Ildefonso Tepeji del Rio); **otomí; tepehua; tenek; y, pames** (sin perjuicio de aquéllos que sean reconocidos o registrados posteriormente). Por lo cual, todos aquellos indígenas que hablan otomí, tepehua, tenek y pames, no tuvieron acceso a la información de la reforma constitucional en materia electoral y, por lo tanto, no estuvieron en aptitud de participar de forma informada en la consulta pública" (pág. 72, párr. 1).

Participación de las autoridades competentes en materia de consulta y de desarrollo integral y sostenible de las comunidades indígenas. Además de lo anterior, el Tribunal Pleno señaló que tampoco se advirtió "la participación de forma coordinada del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas con la Comisión legislativa encargada de llevar a cabo el proceso de consulta, no obstante que de conformidad con lo establecido por

el artículo 4o., fracción VI, de la ley que rige dicho organismo, para el cumplimiento de su objeto, dicho Instituto tiene entre otras atribuciones y funciones, la de proponer, promover e implementar las medidas que se requieran para garantizar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano" (pág. 72, párr. 2). Puesto que, de acuerdo con lo resuelto por la Segunda Sala, "el referido Instituto es el encargado de actuar coordinadamente con las autoridades en materia de consultas indígenas" (pág. 73, párr. 2). De igual modo, no se advirtió "la participación en esta etapa informativa de la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas, la cual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4o., del Decreto que la crea (publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, el veintinueve de julio de dos mil diecinueve) tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento, ejecutar y evaluar programas, proyectos, estrategias y acciones públicas orientadas al desarrollo integral y sostenible, que contribuyan al desarrollo económico de los pueblos indígenas" (pág. 74, párr. 2).

Garantía de una efectiva comunicación de la convocatoria para la participación de los pueblos y comunidades indígenas. "Por otra parte, en relación con la habilitación de teléfonos y páginas electrónicas para transmitir información a los pueblos y comunidades indígenas, así como la publicación de la convocatoria en periódicos y la transmisión de información vía radio y televisión, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, en este caso, dichos medios de comunicación resultan insuficientes e ineficaces para cumplir con el objetivo relativo de garantizar una efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo.

Lo anterior es así, ya que en primer lugar, la entrega, publicación y transmisión de la información correspondiente no fue realizada en todas las lenguas indígenas reconocidas en la ley de la materia. Además, atendiendo al contexto geográfico en el que se sitúan tanto las comunidades y pueblos indígenas del Estado de Hidalgo, dichos medios de comunicación no resultan idóneos para garantizar una participación culturalmente adecuada y completa de la consulta que estaba por celebrarse.

En efecto, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el Estado de Hidalgo hay 2, 495,022 habitantes, de los cuales 369,549, hablan una lengua indígena. Asimismo, se tiene registro de que el 8.2% de la población de quince años y más del Estado, se encuentra en condición de analfabetismo y, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el 50.6% de la población hidalguense se encuentra en situación de pobreza" (pág. 77, párrs. 1, 2 y 3).

Además de lo anterior, al considerar que "es un hecho notorio que no todos los habitantes del Estado de Hidalgo tienen la capacidad económica y tecnológica para poder acceder a la información vía internet". El Tribunal Pleno señaló que no es posible afirmar que "este mecanismo pudiera ofrecer una alternativa viable para difundirla eficazmente, ni siquiera por vía televisiva o por la radio, en tanto que, con independencia que no todos cuentan con acceso a dichos medios informativos, el contenido que pudiera transmitirse no podría considerarse suficiente y completo para allegar a todos los indígenas del Estado la información de la consulta que iba a celebrarse" (pág. 78, párr. 2).

"En todo caso, debió de garantizarse una efectiva comunicación de la convocatoria mediante otros medios, como el voceo en todas las comunidades y pueblos indígenas de la entidad hidalguense, lo cual además

debió ser supervisado por parte de alguna autoridad especializada, tal como la Comisión Estatal de Derechos Humanos; la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas y/o [sic] el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, organismos que, además cuentan con el prestigio para dar testimonio sobre la efectiva entrega y recepción de la información sobre la consulta, pues no basta con afirmar que se llevó a cabo, sino que además debe constar en documentos dotados de fe pública en sus aspectos esenciales, tales como la entrega-recepción de la información, de su contenido y de los foros, asambleas o reuniones de trabajo que correspondan" (pág. 79, párr. 3).

Acreditación de una participación suficiente y representación de los intereses de los pueblos y comunidades indígenas. En relación con el proceso de consulta, el Pleno advirtió que "si se toma en cuenta que de acuerdo con el último censo de población que realizó el INEGI en el dos mil diez, **369,549** personas hablaban lenguas indígenas en el Estado de Hidalgo y, según los Resultados de la Consulta Indígena dos mil diecinueve, a ésta sólo asistieron setecientas noventa y ocho personas, en consecuencia, sólo el **.21%** del total de los indígenas de la entidad participaron activamente en la consulta.

Ello sin tomar en cuenta que dicho censo no se encuentra actualizado y que no incluye a todas aquellas personas que se autoadscriben como indígenas, y tampoco se tiene registro de que dicha asistencia haya sido completamente de personas originarias de las comunidades indígenas.

Por lo tanto, no puede estimarse que haya existido una participación suficiente que representara los intereses de los pueblos y comunidades indígenas del Estado (culturalmente adecuada), y que derivado de ello, se acredite que hubo un verdadero diálogo con el Congreso del Estado de Hidalgo en relación con la consulta indígena en la materia político-electoral" (pág. 80, párrs. 1, 2 y 3).

Por último, el Pleno señaló que "para que una consulta esté acorde con los estándares nacionales e internacionales, debe responder a un proceso de diálogo entre todas las partes involucradas.

En consecuencia, toda vez que la Consulta Indígena dos mil diecinueve, que se llevó a cabo con motivo de la reforma político electoral publicada mediante Decreto 203 que reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, es violatoria de lo dispuesto en los artículos 1o. y 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5o., de la Constitución Política del Estado de Hidalgo y de los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, lo procedente es declarar la invalidez de dicho Decreto" (pág. 81, párrs. 1 y 2).

Decisión

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la consulta Indígena que se llevó a cabo como parte del procedimiento de la reforma político electoral, resultaba violatoria de lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Constitución política, 5 de la Constitución del Estado de Hidalgo y de los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Por ello, declaró la invalidez del

Decreto impugnado. Sin embargo, de conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional y en atención a la cercanía del proceso electoral en el Estado de Hidalgo y a la relevancia que tiene la celebración de los comicios, el Pleno determinó que la declaración de invalidez surtiría efectos a partir del día siguiente a aquél en el que concluyera el próximo proceso electoral ordinario del Estado de Hidalgo y que —al subsanar el vicio de inconstitucionalidad decretado— el legislador local debería actuar observando, como mínimo, los lineamientos del *Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, elaborado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en febrero de 2013.

3.3 Derecho a un medio ambiente sano

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 410/2015, 4 de noviembre de 2015^{73,74}

Razones similares en AI 123/2020

Hechos del caso

Dos integrantes de una comunidad maya, por su propio derecho y en representación de las comunidades mayas a las que pertenecen, en su carácter de comisarios municipales y autoridades indígenas de las comisarías mayas pertenecientes a un municipio del estado de Campeche, promovieron un juicio de amparo en contra de diversas autoridades federales, por la emisión de un dictamen y por la expedición de un permiso para la liberación al ambiente en fase comercial de soya genéticamente modificada. En su demanda, los afectados expresaron que el permiso para la liberación comercial de soya genéticamente modificada y el dictamen de riesgo ambiental que lo acompañó violaban sus derechos a un medio ambiente sano, al trabajo y a la consulta previa libre e informada de los pueblos indígenas.

El juez de distrito que conoció del asunto amparó a los demandantes. Inconformes con el sentido de la sentencia, las autoridades responsables interpusieron un recurso de revisión en el que señalaron, entre otras cuestiones, que los demandantes no habían acreditado su legitimación procesal activa y que el juez concluyó indebidamente que tenían una situación especial frente a los actos de autoridad que estaban reclamando porque podían resultar afectados en sus bienes jurídicos, económicos, laborales o ambientales, por las consecuencias que pudiera generar en las abejas, de las cuales dependen sus actividades económicas, la liberación o el cultivo de soya genéticamente modificada. Las autoridades responsables expresaron que las personas indígenas solicitantes del amparo no presentaron dictámenes periciales o estudios con base científica que demuestren la presencia del polen genéticamente modificado en la miel que comercializaban, ni información que sustente un posible daño a la salud, a la sanidad vegetal o a la biodiversidad. Refirieron también que no existen estudios científicos, avalados a nivel nacional o internacional, que señalen la contaminación de la miel orgánica como resultado de la polinización cuando las abejas se posan en cultivos de soya genéticamente modificada o que se afecte el medio ambiente ni mucho menos la apicultura. Por estas

⁷³ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

⁷⁴ La Segunda Sala resolvió en el mismo sentido los Amparos en Revisión 198/2015 y 500/2015.

razones, las autoridades responsables consideraron que los solicitantes del amparo no probaron que se les causaba un daño real y actual en su esfera jurídica, sino únicamente un daño potencial o hipotético y que, sin ser acreditado de manera suficiente mediante pruebas científicas, no debió reconocerse su interés legítimo para demandar el permiso otorgado a Monsanto.

La Suprema Corte de Justicia atrajo este caso a solicitud del tribunal colegiado que conoció originalmente el recurso de revisión.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas de la violación del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados en aquellos casos en los que la actividad del estado pueda impactar de forma significativa su entorno o forma de vida?
2. ¿Qué autoridades están facultadas para llevar a cabo las consultas a las comunidades indígenas?
3. ¿Las autoridades responsables violaron el derecho de la comunidad a ser consultada por la emisión un dictamen y la expedición de un permiso para la liberación al ambiente en fase comercial de soya genéticamente modificada?

Criterios de la Suprema Corte

1. Debido a 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 derechos, la omisión de las autoridades de llevar 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 una violación directa al ejercicio de otros derechos, como la integridad cultural, en tanto que no se consideran sus usos y costumbres; el derecho a la igualdad, ya que no se toma en cuenta su especial situación de vulnerabilidad; el derecho a la información, al no otorgarles los estudios y datos proporcionados por las partes interesadas necesarios para la toma de decisiones durante los procesos de consulta; el derecho a la libre determinación, al no permitir su participación en decisiones que pueden afectarlos, y como consecuencia, a sus prácticas y actividades históricas, que dependerán de cada caso en concreto.
2. Por un lado, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 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. Sin embargo, en aquellos casos en que existan proyectos de liberación de algún organismo genéticamente modificado que pueda causar un impacto significativo sobre comunidades indígenas, como en este caso, la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados, en colaboración con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, son las autoridades facultadas para llevar a cabo el proceso de consulta.

3. 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, al emitir el permiso para la liberación de soya genéticamente modificada resistente al glifosato en fase comercial, puesto que —a pesar de que durante el procedimiento para el otorgamiento del permiso impugnado se llevó a cabo una consulta pública, de conformidad con lo establecido por el artículo 33 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados— la única consulta electrónica en la cual participaron personas interesadas en el tema, diversas organizaciones sociales, así como algunas personas físicas, no cumplió con los estándares de i) ser culturalmente adecuada, ii) informada y iii) no se llevó a cabo por los órganos facultados para tal fin.

Justificación de los criterios

1. Al considerar 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 derechos⁷⁵; esta Segunda Sala advierte que la omisión de las autoridades de llevar 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, constituya una violación directa al ejercicio de otros derechos⁷⁶ como la integridad cultural, en tanto que no se consideran sus usos y costumbres; el derecho a la igualdad, al no tomar en cuenta su especial situación de vulnerabilidad; el derecho a la información, al no otorgarles los estudios y datos proporcionados por las partes interesadas necesarios para la toma de decisiones durante los procesos de consulta; el derecho a la libre determinación, al no permitir su participación en decisiones que pueden afectarles; y como consecuencia, a sus prácticas y actividades históricas⁷⁷, los cuales deben ser analizados en cada caso concreto" (pág. 66, párr. 1).

2. Si bien, "la **Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas** es la autoridad competente para llevar a cabo la consulta a las comunidades involucradas respecto a aquellos proyectos implementados

⁷⁵ [Nota del original] ⁷⁰ 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".

⁷⁶ [Nota del original] ⁷¹ El mismo Consejo de Administración de la OIT afirmó que "el espíritu de consulta y participación constituye la piedra angular del Convenio No. 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 (No. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), párrafo 31".

⁷⁷ [Nota del original] ⁷² Véase como criterio orientador: Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-737 de 14 de julio de 2005; Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-620 de 29 de julio de 2003; Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-039/97 de 3 de febrero de 1997. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. A/HRC/12/34 de 15 de julio de 2009; Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, pág. 24; Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. A/HRC/12/34 de 15 de julio de 2009. Aunado a esto, en aquellos casos en que se discutía la posible afectación al derecho de propiedad de indígenas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que dicha omisión violaba no sólo el derecho de propiedad sobre sus territorios, sino también a su integridad cultural, toda vez que las decisiones tomadas por Estado podían derivar en una posible afectación a la efectiva posesión, propiedad y disfrute de aquellos territorios que ancestralmente han ocupado, en virtud de la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra, la cual debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica, véase Corte IDH, caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 31 de agosto de 2001, Serie C 79, párr. 149".

por la Administración Pública Federal y las entidades federativas —en aquellos casos en que sea procedente⁷⁸— que puedan causarles un **impacto significativo**," en aquellos casos en que existan proyectos de liberación de algún organismo genéticamente modificado, que pueda causar un **impacto significativo** sobre comunidades indígenas —**como ocurre en el caso concreto**—, la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados en colaboración con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, deben llevar a cabo la consulta a las comunidades involucradas en los términos anteriormente señalados" (pág. 67, párr. 3, y 68, párr. 2).

3. A pesar de que durante el procedimiento para el otorgamiento del permiso impugnado se llevó a cabo, de conformidad con lo establecido por el artículo 33 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, una consulta pública, "en la cual participaron personas interesadas en el tema, diversas organizaciones sociales, así como algunas personas físicas quejas" (pág. 68, párr. 3). La Sala determinó que "**dicha consulta no cumple con los siguientes estándares: 1) ser culturalmente adecuada**, en razón de que no fue realizada considerando las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas en la toma de sus decisiones; así como por haber sido llevada a cabo a través de una *página de internet*, sin analizar si las comunidades tienen acceso a dicha tecnología de la información; **2) informada**, en virtud de que no les brindaron datos acerca de los posibles riesgos del proyecto en sus comunidades, no se realizaron estudios en cooperación con las mismas, no les proporcionaron información traducida en sus lenguas natales, ni se evitó el uso de tecnicismos científicos y; **3) no se llevó a cabo por los órganos facultados para tal fin**."

Ante la imposibilidad de considerar que a través de esta única *consulta electrónica* se haya dado cumplimiento al derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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" (pág. 68, párr. 4, y 69, párr. 1).

"En virtud de lo anteriormente expuesto, y en atención a la información que obra en autos, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia concluye que las autoridades responsables **no respetaron el derecho de consulta de los quejosos** al emitir el permiso para la liberación de soya genéticamente modificada resistente al *glifosato* en fase comercial sin verificar que se les hubiera consultado" (pág. 69, párr. 2).

Decisión

La Segunda Sala de la Suprema Corte concluyó que la liberación comercial de soya genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato podría tener impactos significativos en la vida y el entorno de las comunidades indígenas, por lo cual las autoridades responsables tenían la obligación de garantizar su derecho a la consulta. Se resolvió otorgar el amparo a las personas quejas de las comunidades mayas en Campeche para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Comisión Intersecretarial para la Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados lleven a cabo una consulta conforme a los estándares mínimos que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT.

⁷⁸ [Nota del original] ⁷⁶ Según lo establece la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, artículo 2o., fracciones VIII, X, XIII y XIV".

Razones similares en AR 198/2015, AR 241/2015, AR 270/2015, AR 498/2015, AR 499/2015, AR 500/2015 y AR 923/2016

Hechos del caso

En octubre de 2014, Juan Manuel Jesús Puc —por derecho propio y en representación de otros cinco integrantes de comunidades indígenas mayas dedicadas a la producción, comercialización y exportación de miel del estado de Quintana Roo— promovió una demanda de amparo en contra de varias autoridades federales, particularmente, en contra de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) por la expedición de un permiso a favor de Monsanto Comercial, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable (en adelante, Monsanto) para la siembra y comercio de soya genéticamente modificada, en los estados de Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Tamaulipas, San Luis Potosí, Veracruz y Chiapas, así como de todos los demás actos que fueran consecuencia del mismo. En su demanda, reclamaron que el contenido de los artículos 15, último párrafo, 33, último párrafo, 34, primer párrafo, 61, fracción III, y 66, última frase, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM) violaba su derecho a la consulta pública para los pueblos indígenas y a un medio ambiente sano, contenidos en los artículos 1 y 2, 4, 6, 16, 26, 27 de la Constitución política y sus correlativos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, porque, con base en estos artículos, fue emitido un permiso para la liberación comercial al ambiente de soya genéticamente modificada (evento MON-04-032-6) tolerante al herbicida glifosato a favor de la empresa Monsanto por tiempo indefinido, en los municipios de Othón P. Blanco y Bacalar en el estado de Quintana Roo, que por su impacto ambiental influyó de manera negativa en la producción de miel de las comunidades mayas aledañas a la zona de liberación.

En marzo de 2016, el juez que tramitó el asunto sobreescribió el juicio respecto de la SAGARPA y del SENASICA, por la expedición del permiso relativo al evento MON-04032-6 para la realización de siembra en programa comercial de soya genéticamente modificada en los estados de Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Tamaulipas, San Luis Potosí, Veracruz y Chiapas; negó el amparo respecto a los artículos reclamados de la LBOGM y concedió el amparo a los afectados en contra la expedición del permiso relativo al evento MON-04032-6 para la liberación al ambiente en fase comercial de soya genéticamente modificada. Los efectos de la concesión del amparo fueron la suspensión del permiso de liberación comercial por tiempo indefinido en los municipios de Othón P. Blanco y Bacalar y la instauración de una consulta pública a las comunidades

⁷⁹ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas. Hizo suyo el asunto: Ministro Javier Laynez Potisek.

⁸⁰ Este caso también se analizó en el Cuaderno de Jurisprudencia núm. 4 - Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas, en la sección 2. Derecho a la consulta previa y obtención del consentimiento a las comunidades indígenas cuando se afecten sus derechos a la tierra y el territorio, apartado 2.1 Derecho a la audiencia previa como garantía constitucional ante obras o proyectos que pueden afectar en el futuro derechos ya reconocidos de una comunidad indígena.

indígenas, conforme al artículo 108 de la LBOGM, dentro de un plazo de seis meses para que, posteriormente, las autoridades resolvieran sobre la solicitud del permiso de liberación comercial al ambiente de soya genéticamente modificada.

En contra de la resolución del juez de distrito, tanto Monsanto Comercial, S.A. de C.V., con carácter de tercera interesada, como Juan Manuel Jesús Puc interpusieron de manera separada sus respectivos recursos de revisión. En nombre de los integrantes de comunidades indígenas mayas, Juan Manuel Jesús Puc alegó que el amparo debía otorgarse de manera lisa y llana, no únicamente para que se celebrara una consulta pública en la que participaran las comunidades indígenas afectadas, porque de este modo no se detenía la liberación y siembra comercial de la soya genéticamente modificada por tiempo indefinido, la cual no sólo ponía en riesgo la apicultura, actividad fundamental de la región y expresión del pueblo maya, sino también la salud de la población, el medio ambiente y a la biodiversidad por el uso del herbicida glifosato en los procesos de siembra. De acuerdo con los recurrentes, la emisión del permiso violó su derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que solicitaron que se reconociera su derecho a la consulta, pero con el objetivo de que el permiso se declarara inválido, así como todos los actos derivados de éste. Además, reclamaron que la consulta ordenada por el juez de distrito violaba los estándares internacionales del derecho a la consulta, al establecer un plazo determinado para su realización, reduciendo su derecho fundamental a un derecho meramente instrumental.

El tribunal colegiado que resolvió los recursos confirmó el sobreseimiento del juicio respecto de la SAGARPA y del SENASICA, pero se declaró incompetente para analizar la constitucionalidad de los artículos 14, 33, 34, 61 y 66 de la LBOGM, por lo que envió el asunto a la Suprema Corte para que resolviera sobre la validez constitucional de los artículos impugnados.

Problema jurídico planteado

¿Cuál es la consecuencia jurídica de la violación del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas en los casos en los que existan proyectos de liberación de algún organismo genéticamente modificado que pueda causar un impacto significativo sobre comunidades indígenas?

Criterio de la Suprema Corte

En aquellos casos en los que durante el procedimiento para el otorgamiento de un permiso para la liberación de algún organismo genéticamente modificado que pueda causar un impacto significativo sobre los pueblos o comunidades indígenas no se les consulte de manera adecuada a los pueblos y comunidades que puedan resultar afectadas, la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados en colaboración con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas deben llevar a cabo de buena fe una consulta pública culturalmente adecuada e informada, de manera previa al acto que pueda causar un impacto significativo sobre los pueblos y comunidades a causa de los proyectos de liberación de la soya genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato por tiempo indefinido.

Justificación del criterio

Cualquier consulta pública a los pueblos o las comunidades indígenas debe cumplir en principio con estos estándares mínimos para que sea jurídicamente válida:

La consulta debe ser previa al acto. El aviso a los pueblos y comunidades durante la fase de planificación de los proyectos les permite a estos brindar una respuesta adecuada a sus intereses, participar verdaderamente en los procesos de adopción de decisiones y contribuir en la elaboración del proyecto (pág. 53, párrs. 3 y 4).

La consulta debe ser culturalmente adecuada. Como también lo ha establecido la Corte Interamericana, el Estado mexicano tiene la obligación de realizar las consultas a las comunidades y grupos indígenas ajustándose a sus costumbres y tradiciones, y respetando las decisiones que las comunidades tomen de acuerdo con sus usos y costumbres (pág. 54, párr. 1). Por un lado, de acuerdo con el artículo 6.1, inciso a) del Convenio 169 de la OIT, el Estado no puede objetar la forma en que las comunidades toman sus decisiones, porque los miembros de los pueblos y comunidades tienen la libertad plena de elegir sus mecanismos para la toma de decisiones internas. Por otro lado, la consulta debe realizarse a través de medios o instrumentos idóneos para las comunidades, de tal modo que este derecho no puede estropearse por la falta de acceso a las tecnologías de la información (pág. 54, párrs. 2 y 3).

La consulta debe ser informada y comprensible. Las comunidades indígenas necesitan información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto; por ejemplo, los posibles riesgos ambientales y de salubridad para las comunidades: la información debe ser objetiva e imparcial, especialmente "cuando en el proyecto están involucrados particulares con intereses lucrativos" (pág. 55, párr.1); y, además, debe ser comprensible, y si el caso lo requiere debe ser "proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de tal suerte que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para emitir una opinión" (pág. 55, párr. 3).

Sobre este punto, la Corte Interamericana ha determinado que el Estado además de tener la obligación de difundir este tipo de información entre las comunidades, también tiene la obligación de mantener una comunicación constante con ellas. Esto implica que, incluso en la etapa de ejecución del proyecto, las autoridades estatales deben efectuar estudios en cooperación con los pueblos o las comunidades para "evaluar el impacto ambiental, social, espiritual y cultural que el proyecto les puede causar", de acuerdo con el artículo 7.3 del Convenio 169 de la OIT (pág. 55, párr. 2).

La consulta debe llevarse a cabo de buena fe. La consulta no puede realizarse bajo ningún tipo de coerción por parte del Estado, de sus agentes o de particulares. Por esta razón debe llevarse a cabo de acuerdo con el artículo 6.2 del Convenio 169 de la OIT: en un ambiente propicio, en un clima de confianza mutua para las partes para que la decisión de las comunidades o pueblos indígenas no se vicie o precipite (pág. 56, párr. 1).

El derecho a la consulta es una prerrogativa fundamental: constituye el mecanismo más importante de garantía para el ejercicio de otros derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Por esta razón, cuando la omisión de las autoridades de llevar a cabo los procesos de consulta afecta a los pueblos y comunidades indígenas, ésta constituye "una violación directa al ejercicio de otros derechos como la integridad cultural, en tanto que no se consideran sus usos y costumbres; el derecho a la igualdad, al no tomar en cuenta su especial situación de vulnerabilidad; el derecho a la información, al no otorgarles los estudios y datos proporcionados por las partes interesadas necesarios para la toma de decisiones durante los procesos de consulta; el derecho a la libre determinación, al no permitir su participación en decisiones que pueden

afectarles; y, como consecuencia, a sus prácticas y actividades históricas, los cuales deben ser analizados en cada caso concreto" (pág. 56, párr. 2).

Ahora bien, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y la Comisión Intersecretarial de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM), son las autoridades legalmente facultadas para llevar a cabo la consulta a las comunidades indígenas involucradas en aquellos casos en que existan proyectos de liberación de algún organismo genéticamente modificado, que pueda causar un impacto significativo sobre comunidades indígenas.

Aunque la CIBIOGEM no tiene una facultad exclusiva en materia de consulta indígena tratándose de la liberación de organismos genéticamente modificados, debe colaborar con la CDI para garantizar el efectivo goce y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, porque es la autoridad competente para llevar a cabo la consulta a las comunidades involucradas respecto a aquellos proyectos implementados por la Administración Pública Federal y las entidades federativas que puedan causarles un impacto significativo (pág. 58, párr. 1). Porque, si bien, por un lado, de acuerdo con la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la CDI es "la autoridad competente para llevar a cabo la consulta a las comunidades involucradas respecto a aquellos proyectos implementados por la Administración Pública Federal y las entidades federativas —en aquellos casos en que sea procedente— que puedan causarles un impacto significativo" (pág. 58, párr. 1). Por otro lado, el artículo 108 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados establece que la CIBIOGEM es "la entidad competente para establecer los mecanismos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas en materia de liberación de organismos genéticamente modificados" (pág. 58, párr. 2).

En este orden de ideas, como durante el procedimiento de otorgamiento del permiso impugnado no se consultó adecuadamente a las comunidades indígenas, la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados en colaboración con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas deben de llevar a cabo de buena fe una consulta pública de manera previa al acto que pueda causar el impacto significativo, que sea culturalmente adecuada e informada, sobre el impacto que puedan causar en las comunidades los proyectos de liberación de la soya genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato, por tiempo indefinido.

Decisión

La Segunda Sala de la Suprema Corte confirmó la sentencia recurrida, al considerar que el artículo 61 de la LBOGM no es contrario al principio de precaución y que las violaciones cometidas por las autoridades responsables a las comunidades indígenas solicitantes del amparo pueden ser reparadas a través de una consulta que observe los estándares constitucionales y convencionales aplicables. Consecuentemente, no amparó ni protegió a José Manuel Jesús Puc y otros, en relación con los actos reclamados, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, al presidente de la República, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, secretario de Gobernación y director del Diario Oficial de la Federación, consistentes en los artículos 15, último párrafo, 33, último párrafo, 34, primer párrafo, 61, fracción III, y 66, última frase, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

Razones similares en AR 600/2018

Hechos del caso

La empresa Energía Eólica del Sur solicitó a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) un permiso para generar energía eléctrica utilizando viento, mediante la edificación de un parque eólico en sus propias instalaciones, localizadas en el municipio de Juchitán de Zaragoza del estado de Oaxaca, con la finalidad de abastecer a otras empresas afiliadas. La CRE otorgó el permiso, con la condición de que la empresa acreditara que contaba con la autorización correspondiente en materia de impacto ambiental y de uso de suelo para el aprovechamiento de la superficie que ocuparían sus instalaciones. La empresa presentó su evaluación de impacto ambiental ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y obtuvo su autorización, con la condición de que la empresa acudiera ante la Secretaría de Energía (SENER) y, en coordinación con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, realizara un proceso de consulta previa a las comunidades indígenas que habitan en el lugar donde se construiría el parque de energía eólica.

Aunque la consulta se realizó utilizando el Protocolo para la Implementación del Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada sobre el Desarrollo de un Proyecto de Generación de Energía Eólica, de conformidad con los estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, varios integrantes de la comunidad indígena zapoteca del municipio de Juchitán de Zaragoza promovieron un juicio de amparo en contra de distintas autoridades en el que reclamaron, en esencia, que con la autorización y otorgamiento del permiso para la instalación de un parque eólico se vulneraban sus derechos a la autonomía, libre determinación, identidad cultural, no discriminación, territorio y recursos naturales, medio ambiente sano y vida digna, todos en relación con su derecho a la consulta previa, libre e informada y al consentimiento libre, previo e informado.

El juez de distrito que conoció del asunto sobreseyó por una parte el juicio en relación con la mayoría de las autoridades, al considerar que la obligación de llevar a cabo la consulta le correspondía únicamente a la SENER. Por otra parte, negó el amparo a los afectados en relación con la omisión de realizar la consulta previa, atribuida a la autoridad responsable. Inconformes, tanto los miembros de la comunidad, como la empresa interpusieron sus respectivos recursos de revisión.

En su escrito, los miembros de la comunidad argumentaron, fundamentalmente, que el juzgador de amparo había realizado una interpretación de forma regresiva del derecho a la consulta previa y que se les había excluido de la participación en los procesos de elaboración de la evaluación de impacto ambiental, dado

⁸¹ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

⁸² En este mismo sentido se resolvió el Amparo en Revisión 601/2018.

⁸³ Este caso también se analizó en el Cuaderno de Jurisprudencia núm. 4 Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas, en la sección 2. Derecho a la consulta previa y obtención del consentimiento a las comunidades indígenas cuando se afecten sus derechos a la tierra y el territorio, apartado 2.2 Derecho a la consulta previa y obtención del consentimiento. Determinación de parámetros normativos para la consulta y determinación del momento para la realización de la audiencia previa.

que la consulta se había realizado después de que ésta fuera aprobada. Por su parte, la empresa alegó que el juicio debió sobreseerse porque los solicitantes del amparo no tenían un interés suficiente para interponer el juicio de amparo. Posteriormente, los miembros de la comunidad solicitaron a la Suprema Corte que hiciera ejercicio de su facultad de atracción para que conociera de su caso.

Problema jurídico planteado

¿La consulta se llevó a cabo de conformidad con los estándares establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales?

Criterio de la Suprema Corte

La consulta cumplió con todos los requisitos para ser válida, en tanto que ésta había sido previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo; se realizó lo antes posible dado que inició en 2014, mientras que la fecha de ejecución de la obra fue de 2018; además, cumplió con el segundo requisito, dado que inició desde 2014 y se llevaron a cabo más de 20 sesiones de trabajo para darle información a la comunidad desde diciembre de 2014 hasta marzo de 2015; y se cumplió con el tercer requisito, aunque no se hubiera iniciado la consulta antes de emitir la autorización en materia de impacto ambiental ni el permiso para generar energía, en tanto que la consulta se llevó a cabo antes de la ejecución del proyecto autorizado para iniciar en 2018.

Justificación del criterio

La Primera Sala consideró que la consulta había sido previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. La Sala estimó que, para cumplir con el carácter de previo, las consultas deben cumplir con las siguientes condiciones: "a) se realiza lo antes posible, entendiendo que sea en las primeras etapas del proyecto, b) se realiza con un tiempo adecuado para la discusión, es decir, con suficiente antelación para que resulte efectiva y significativa y c) se lleva a cabo antes de tomar la medida o realizar el proyecto, entendiendo que no se realicen actos de ejecución" (párr. 311).

En el caso concreto, la Primera Sala estimó que los requisitos anteriores se cumplían. De acuerdo con su análisis, la consulta se realizó lo antes posible dado que inició en 2014, mientras que la fecha de ejecución de la obra sería en 2018. Además, la consulta cumplió con el segundo requisito dado que inició desde 2014 y se llevaron a cabo más de 20 sesiones de trabajo para darle información a la comunidad desde diciembre de 2014 hasta marzo de 2015. Finalmente, se cumplió con el tercer requisito, aunque no se hubiera iniciado la consulta antes de emitir la autorización en materia de Impacto Ambiental ni el permiso para generar energía, en tanto que la consulta se llevó a cabo antes de la ejecución del proyecto autorizado para iniciar en 2018.

La Sala estimó que la consulta fue culturalmente adecuada. Para determinar si se cumple con este requisito, la Primera Sala determinó que deben cumplirse dos condiciones: "a) la consulta debe realizarse de acuerdo con las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones, y b) la representación de los pueblos debe definirse de conformidad con sus propias tradiciones" (párr. 340). La Primera Sala

consideró que el primer requisito se cumplía en tanto la fase de acuerdos previos de la consulta había servido para "consensar, con la población consultada, la metodología de la consulta para garantizar que sea culturalmente pertinente" (párr. 349). Asimismo, advirtió que el proyecto de protocolo se realizó en lengua zapoteca, propia de la comunidad, todas las sesiones y talleres informativos contaron con traductores y se respetaron las tradiciones de esta como días festivos (párrs. 347-349). Adicionalmente, la Corte concluyó que se cumplió con el segundo requisito en la medida en la que se sometió a consideración de la comunidad la decisión sobre su representación, incluso llegando a modificar el papel de autoridades como el cabildo en la consulta (párr. 352). En seguida, la Primera Sala consideró que la consulta se llevó a cabo de manera informada, sin dejar de observar que este requisito implica que se debe proporcionar información antes y durante la consulta sobre los riesgos que implica el proyecto. Asimismo, retomando las consideraciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, precisó que las partes de la consulta deben estar en constante y permanente comunicación, en tanto que el Estado debe asegurarse de que las comunidades tienen conocimiento de los riesgos y beneficios que conlleva aceptar un proyecto. La finalidad de todo lo anterior es que la información permita al pueblo indígena realizar un proceso interno de deliberación. Esto implica también que la información debe difundirse por todos los medios adecuados a las circunstancias del caso (párrs. 356-358).

Debido a lo anterior, la Sala concluyó que este requisito se había acreditado dado que se realizaron distintos talleres y sesiones informativas con diversos órganos de gobierno y toda la información estuvo disponible para la comunidad en internet y en la biblioteca municipal durante todo el proceso, seguido de un periodo de deliberación para la comunidad.

Por último, la Primera Sala verificó que la consulta se hubiera llevado a cabo de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo. Al advertir que "el principio de buena fe debe permear en todas las etapas del proceso de consulta", la Sala señaló que "se deben tomar en cuenta las siguientes medidas: a) el Estado debe proceder de buena fe al determinar si una medida es susceptible de afectar a los pueblos indígenas, b) ambas partes deben estar predispuestas a dialogar de buena fe, es decir, con la finalidad de alcanzar un acuerdo y c) si las partes alcanzan un acuerdo la buena fe las vincula a su cumplimiento" (párr. 392).

En suma, la Sala llegó a la conclusión de que se había cumplido con la primera condición "porque precisamente se determinó que la medida era susceptible de afectar al pueblo indígena y, por ello, se contempló el proceso de consulta" (párr. 393). Además, estimó cumplida la segunda medida, dado que en la que las sesiones informativas contaron con espacios de diálogo encaminados a escuchar a la comunidad y resolver sus dudas. Y, por último, notó que se cumplió con la tercera medida, en tanto que las partes llegaron a diversos acuerdos y la comunidad otorgó su consentimiento respecto a la construcción proyecto (párrs. 407 y 408).

Decisión

La Primera Sala de la Suprema Corte resolvió confirmar la sentencia que había negado el amparo a la comunidad al declarar infundados e inoperantes los agravios de los solicitantes. Así pues, determinó negar el amparo a las 1176 personas solicitantes, quienes se ostentaron con la calidad de indígenas del pueblo zapoteco de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, en contra de los actos reclamados a las autoridades responsables.

Razones similares en AR 1013/2019

Hechos del caso

En octubre de 2016, la Secretaría de Energía (SENER) emitió un dictamen técnico y un resolutivo sobre la Evaluación de Impacto Social (EViS) del Proyecto Eólico y Fotovoltaico Cansahcab, que se desarrollaría en el estado de Yucatán. En contra de esos actos, los integrantes del Ejido S, que se autoadscribieron como personas indígenas, promovieron un juicio de amparo indirecto en contra de la SENER, ya que consideraban que se vulneraban múltiples derechos de los pueblos y las comunidades indígenas reconocidos a nivel convencional y constitucionalmente, como los derechos a un medio ambiente adecuado, a la salud, la propiedad, al patrimonio, a los recursos naturales en su territorio y a la cultura, tutelados por los artículos 1, 2, 4 y 27 de la Constitución política y 4, 7, 14 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

La jueza de distrito que conoció del asunto sobreseyó el juicio de amparo porque consideró que los integrantes del ejido no contaban con un interés jurídico o legítimo para promoverlo. Por ello, los afectados interpusieron un recurso de revisión. Entre sus reclamos, argumentaron que sí contaban con un interés legítimo para acudir al juicio de amparo, en tanto que los actos de la SENER constituían una violación a múltiples derechos, como el derecho a un medio ambiente sano, así como de los derechos las personas y comunidades indígenas. Además, el Ejido S argumentó, entre otras cuestiones, que la EvIS presentada y aprobada carecía de una adecuada caracterización de las comunidades indígenas y del área de influencia del proyecto, además de que en ésta no se establecieron medidas de prevención y mitigación adecuadas, ni mecanismos o medidas de compensación a las que tienen derecho las comunidades indígenas. Asimismo, los afectados alegaron que la EvIS no contenía una identificación de los impactos, los cuales, por tanto, no habían sido debidamente medidos y mucho menos mitigados. Para los afectados, estas cuestiones resultaban en sí mismas una violación de varios derechos de las comunidades y pueblos indígenas, particularmente su derecho a una consulta previa e informada. Por ello, los afectados alegaron que la aprobación de la EvIS por parte de la dirección general de la SENER implicó una violación de su derecho a la consulta, ya que consideraban que ésta tiene un carácter de decisión definitiva que autoriza la realización del proyecto y que además deja sin valor la consulta a las comunidades. El tribunal colegiado que conoció del recurso ordenó remitirlo a la Suprema Corte de Justicia para que ésta ejerciera su competencia originaria.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Cuál es el orden o la concatenación de los requisitos y modos de presentación de la Evaluación de Impacto Social de un proyecto de generación de energía eléctrica contenidos en el artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica y en los artículos 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92 118 y 119 de su Reglamento cuando se trata de garantizar el derecho a la consulta de las comunidades indígenas?

⁸⁴ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

2. En función del derecho a la consulta y de los demás derechos de las comunidades y pueblos indígenas, ¿qué carácter de acto definitivo o preliminar tienen el dictamen técnico y la emisión del oficio 100-DEIS.006/16 de la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial de la Secretaría de Energía? De acuerdo con el carácter de estos actos, ¿puede considerarse que con la emisión del dictamen o del oficio se afectaron los derechos de las comunidades y pueblos indígenas del Ejido S?

3. ¿La ausencia de información completa y oportuna sobre la incidencia del proyecto en las comunidades afectadas y en el medio ambiente en el dictamen técnico y en el oficio de la Dirección General de Impacto Social constituye una afectación al derecho de consulta o a los demás derechos que tiene el Ejido S como comunidad indígena?

Criterios de la Suprema Corte

1. La única interpretación compatible con el derecho a la consulta es que la Evaluación de Impacto Social y la consulta a comunidades indígenas deben hacerse siempre de manera previa a la etapa de autorización de la CRE que, en su caso, tendría que tomar en cuenta estos dos requisitos en su decisión de aprobar el proyecto de generación de energía eléctrica. Lo anterior, en atención al artículo 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el cual establece que 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. La consulta indígena no debe emplearse únicamente como un mecanismo para proporcionarles información sobre decisiones que ya se han adoptado o están en proceso de adoptarse; al contrario, debe permitirles influir verdaderamente en el proceso de adopción de decisiones.

En esta misma línea, mediante una interpretación conforme del derecho a la consulta de comunidades indígenas, el primer requisito que tiene que cumplir quien esté interesado en obtener un permiso o autorización para generar energía eléctrica es la aprobación de la Evaluación de Impacto Social por parte de la Secretaría de Energía a la que hace referencia el artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica. En segundo lugar, una vez adquirida dicha aprobación y en caso de que se hayan identificado comunidades indígenas potencialmente afectadas, la Secretaría debe asegurarse de que se lleve a cabo la consulta a las comunidades indígenas que pueden verse afectadas por el proyecto, de conformidad con la obligación contenida en el artículo 2 constitucional, 6 y 7 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y que se prevé en el artículo 118 de la Ley. En dicho proceso también podrán participar la Comisión Reguladora de Energía, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias y filiales, así como los particulares, de conformidad con el artículo 119 de la Ley. Y finalmente, una vez que se haya llegado a un acuerdo o se haya dado el consenso por parte de las comunidades indígenas, de ser el caso, el particular interesado podrá solicitar el permiso o autorización por parte de la Comisión Reguladora de Energía, de conformidad con el artículo 17 de la Ley siguiendo los requisitos y procesos que se establecen en la Ley y su Reglamento.

2. Tomando en consideración la concatenación de los requisitos para la presentación de la Evaluación de Impacto Social de un proyecto de generación de energía eléctrica, derivada de una interpretación conforme

del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, no puede considerarse que el dictamen técnico ni la emisión del oficio 100.-DEIS.006/16 por parte de la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial de la Secretaría de Energía tienen el carácter de un acto preliminar. Por lo tanto, no puede considerarse que éstos afecten todavía los derechos de las comunidades y pueblos indígenas ni el derecho de consulta.

3. En este caso, hasta el momento de la resolución, no existía una afectación al derecho de consulta ni a los demás derechos que tiene el Ejido S como comunidad indígena, debido a que la información contenida en los actos impugnados aún era susceptible de ser modificada hasta el inicio de la etapa de consulta a la que está obligada la SENER como autoridad responsable. Sin embargo, en caso de que iniciada la etapa de consulta no se proporcione esa información o no haya un procedimiento real de intercambio de dicha información entre la empresa, la autoridad y las comunidades afectadas, los afectados tienen la posibilidad de acudir al juicio de amparo para reclamar la violación a su derecho a la consulta.

Justificación de los criterios

1. A fin de determinar en qué momento del proceso para llevar a cabo un proyecto de energía eléctrica —como, el "Proyecto Eólico y Fotovoltaico Cansahcab"— se debe ubicar la EvIS y la consulta a las comunidades indígenas, la Segunda Sala retomó las interpretaciones de la Suprema Corte del artículo 2 de la Constitución y de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes sobre el marco teórico, contenido y el estándar nacional e internacional del derecho a la consulta, el cual exige que ésta debe ser "previa, libre, informada, culturalmente adecuada, darse a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe" (pág. 57, párr. 2).

A propósito de lo anterior, la Sala resaltó que "[l]a 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 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"⁸⁵ (pág. 60, párr. 1). Lo anterior es así porque "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'"⁸⁶ (pág. 60, párr. 2).

"Lo que resulta fundamental en los procesos de consulta es que estos no se conviertan en meros trámites que cumplen el particular interesado o la autoridad, sino que deben de 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 mutua-**

⁸⁵ [Nota del original] "⁴¹ Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, artículo 7".

⁸⁶ [Nota del original] "⁴² Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 32".

mente 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"⁸⁷. Deben ser procesos en donde ambas partes trabajen de buena fe para llegar a un consenso, en este sentido, ninguna de las partes tiene derecho a imponer de manera unilateral su voluntad⁸⁸. Para lograr esto, "el procedimiento consultivo en sí debe ser resultado del consenso"⁸⁹ (pág. 61, párr. 1).

Con base en el contenido del derecho a la consulta, la Segunda Sala procedió a analizar si los actos impugnados —que se circunscriben en el proceso para llevar a cabo un proyecto de energía eléctrica— conllevaban a una afectación del derecho a la consulta. Para ello, la Sala advirtió que debía determinar previamente "en qué momento de ese proceso podemos ubicar la EvIS y la consulta a las comunidades indígenas" (pág. 62, párr. 1). De una lectura del Capítulo I De la Consulta y Evaluación de Impacto Social y del Capítulo II De la Consulta, del Título Tercero del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, que establecen los requisitos y modos de presentación de la Evaluación de Impacto Social (EvIS), la Sala advirtió que "[e]n síntesis, la Ley de la Industria Eléctrica y su Reglamento establecen tres requisitos para que una empresa como ***** , pueda generar energía eléctrica:

1. Que tenga autorización o permiso por parte del CRE;
2. Que tenga resolución positiva de la Secretaría sobre la Evaluación de Impacto Social presentada, y
3. Que haya llegado a un acuerdo o cuente con el consentimiento de las comunidades indígenas afectadas, derivado del proceso de consulta respectivo" (pág. 67, párr. 1).

De acuerdo con la Sala, "lo que **no resulta** claro es cómo se concatenan estos tres requisitos. [...] En cuanto a dicha cuestión, únicamente se advierte alguna concatenación en el artículo 86 del Reglamento, el cual establece que "[s]e otorgarán los permisos para el desarrollo de proyectos de la industria eléctrica una vez que se presente la Evaluación de Impacto Social" (pág. 67, párr. 2). Por ello, "esta Sala del Tribunal Constitucional debe dilucidar [si] los actos impugnados en este asunto, tienen un carácter definitivo o preliminar en función del derecho a la consulta y los demás derechos de las comunidades y pueblos indígenas" (pág. 69, párr. 2). No obstante, "para poder dilucidar el carácter *preliminar* o *definitivo* de los actos impugnados, primero es necesario interpretar como se concatenan lógica y temporalmente los tres requisitos mencionados" (pág. 70, párr. 2).

Respecto a lo anterior, la Segunda Sala recordó que "la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas establece en su artículo 32 que "[l]os 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

⁸⁷ [Nota del original] ⁴⁵ A/HRC/12/34, párrafo 46".

⁸⁸ [Nota del original] ⁴⁶ A/HRC/12/34, párrafo 49".

⁸⁹ [Nota del original] ⁴⁷ A/HRC/12/34, párrafo 51".

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" (pág. 71, párr. 1). Por su parte, "el Relator de Naciones Unidas ha sostenido que las consultas deben darse como negociaciones en procuración de acuerdos mutuamente aceptables y que se celebren antes de la adopción de las decisiones, y no que se consulte como mecanismo 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.**"⁹⁰ (pág. 71, párr. 2).

Con base en estas consideraciones, "esta Segunda Sala estima que la única interpretación compatible con el derecho a la consulta es que la Evaluación de Impacto Social y la consulta a comunidades indígenas, debe hacerse siempre de manera previa a la etapa de autorización de la CRE, que en su caso, tendría que tomar en cuenta estos dos requisitos en su decisión de aprobar el proyecto de generación de energía eléctrica [... y] **llega a la conclusión de que, mediante una interpretación conforme con el derecho a la consulta a comunidades indígenas, el primer requisito que tiene que cumplir quien esté interesado en obtener un permiso o autorización para generar energía eléctrica, es la aprobación de la Evaluación de Impacto Social por parte de la Secretaría de Energía a que hace referencia el artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica. En segundo lugar, una vez adquirida dicha aprobación y en caso de que se hayan identificado comunidades indígenas potencialmente afectadas, la Secretaría debe asegurarse que se lleve a cabo la consulta a comunidades indígenas que pueden verse afectadas por el proyecto, obligación que deriva del artículo 2 constitucional, 6 y 7 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y que se prevé en el artículo 118 de la Ley. En dicho proceso también podrán participar la Comisión Reguladora de Energía, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias y filiales, así como los particulares, de conformidad con el artículo 119 de la Ley. Y finalmente, una vez que se haya llegado a un acuerdo o se haya dado el consenso por parte de las comunidades indígenas, de ser el caso, el particular interesado podrá proceder a solicitar el permiso o autorización por parte de la Comisión Reguladora de Energía, de conformidad con el artículo 17 de la Ley siguiendo los requisitos y procesos que se establecen en la Ley y su Reglamento**" (págs. 71, párr. 3, y 72, párr. 4).

2. "Derivado de la conclusión anterior y tomando en cuenta el estándar constitucional e internacional en materia de consulta a comunidades indígenas, esta Segunda Sala considera que tanto el dictamen técnico como la emisión del oficio **100.-DEIS.006/16** por parte de la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial de la Secretaría de Energía tienen el carácter de *preliminar*, y por lo tanto, no pueden afectar **todavía** los derechos de las comunidades y pueblos indígenas que aducen los quejosos.

En efecto, el derecho a la consulta tiene que ser significativo en el sentido de que no puede ser una simple '*consulta informativa*' sino una negociación real en donde se intercambie información y sobre todo, en donde se escuche a las comunidades indígenas afectadas en cuanto a sus preocupaciones y el impacto que el proyecto generará en sus derechos. Por lo tanto, **es forzoso concluir que la aprobación de la EvIS por parte de la Secretaría es '*preliminar*', pues toda la información contenida en la misma, puede ser corregida o modificada durante el proceso de consulta con las comunidades**" (pág. 73, párrs. 1 y 2).

⁹⁰ [Nota del original] "⁵⁷ A/HRC/12/34, párrafo 46".

Lo anterior es así además, para la Sala, porque "las comunidades indígenas cuentan con un mecanismo y momento específico para hacer notar ante la autoridad y la empresa las cuestiones que les parecen incorrectas o imprecisas de la EVIS, como podrían ser la delimitación del área de influencia, la identificación y caracterización de los pueblos y comunidades indígenas, en general la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación. Dicho en otras palabras, **la etapa de consulta a las comunidades indígenas es un mecanismo especialmente diseñado por el legislador para que hagan valer lo que los quejosos aducen en sus conceptos de violación relacionado con las afectaciones a sus derechos como comunidades indígenas**" (pág. 75, párr. 3).

3. Apoyándose de las consideraciones anteriores, "esta Sala de la Suprema Corte no puede asumir que la falta o deficiencia de información que se encuentre relacionada con los derechos de una comunidad indígena, es una cuestión que no puede ser corregida antes de que se lleve a cabo la consulta a comunidades. De hecho, tanto el dictamen técnico como el oficio impugnado hacen una serie de recomendaciones a la empresa para allegarse de mayor información" (pág. 76, párr. 1).

Pues, si bien, "la información objetiva y completa es esencial para que se lleve a cabo la consulta a comunidades indígenas, en cumplimiento de los estándares en la materia", como lo establece el artículo 7 del Convenio 169, el cual señala que es "obligación de los gobiernos efectuar estudios que les permitan '**evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos**', y que '[l]os resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución' de los proyectos de desarrollo" (pág. 76, párr. 2). En este caso, "las autoridades a cargo de llevar a cabo la consulta (SENER), de autorizar el proyecto (CRE), **tienen el deber de asegurarse** que existe información completa y oportuna sobre la incidencia del proyecto en las comunidades afectadas y en el medio ambiente. Además, tienen que dar esa información a las comunidades desde el inicio de los procesos de consulta, y dar tiempo y herramientas suficientes a éstas para que la estudien, la analicen y puedan, en su caso, plantear sus preocupaciones para recibir más información al respecto.

Por lo tanto, en caso de que iniciada la etapa de consulta **no se proporcione esa información** o no haya un procedimiento real de intercambio de la misma entre la empresa, la autoridad y las comunidades afectadas, de conformidad con los estándares que esta Sala ha fijado, *los quejosos tendrán la posibilidad de acudir al juicio de amparo para reclamar la violación a su derecho de consulta.*

No obstante lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte llega a la conclusión de que **hasta este momento no ha habido una afectación al derecho de consulta ni a los demás derechos que tienen las comunidades en tanto comunidades indígenas, puesto que la información contenida en los actos impugnados aún es susceptible de modificación cuando se dé inicio a la etapa de consulta a la que está obligada la autoridad responsable**" (pág. 77, párrs. 1, 2 y 3).

Decisión

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia determinó que los integrantes del Ejido S sí contaban con un interés legítimo para promover un juicio de amparo indirecto en contra de la resolución de la SENER por

la cual se validó la presentación de la EvIS del proyecto eólico Cansahcab. Si bien la Sala determinó que no se le amparaba a la parte afectada contra el artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica, ordenó que revocara la sentencia recurrida y concedió la protección constitucional únicamente contra el oficio 100.-DEIS.006/16 emitido por la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial de la Secretaría de Energía. Lo anterior, para efectos de que i) se dejara insubsistente el oficio reclamado y se emitiera otro en el que se reiteraran las cuestiones que no fueron materia de la protección constitucional; ii) se tome en cuenta el contenido y las obligaciones impuestas por el derecho a gozar de un medio ambiente sano desarrolladas en la ejecutoria y en el punto 11 de la sección 2 del dictamen técnico de la Evaluación e Impacto Social titulado "Elementos de valoración para el Resolutivo", con fundamento en el artículo 87 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, se prevenga a la empresa interesada para que identifique y presente la información concerniente a los cambios o riesgos ambientales relacionados con los cuerpos de agua (cenotes) que pertenecen a las aguas subterráneas del acuífero denominado "Península de Yucatán" y iii) en seguida se valore a la luz de los derechos involucrados si se debe tener por cumplida la Evaluación de Impacto Social.

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 16/2022, 7 de septiembre de 2022⁹¹

Hechos del caso

El presidente, el secretario y la tesorera de bienes comunales de una comunidad rarámuri de la Sierra Tarahumara de Chihuahua promovieron un juicio de amparo en contra de diversas autoridades federales por la omisión de realizar una consulta con motivo de la planeación, diseño y construcción del proyecto de sistema de transporte de gas natural denominado "Gasoducto El Encino-Topolobampo", en un tramo que incluye el territorio de la comunidad indígena, así como por la realización de dicha obra y la afectación al medio ambiente generada con tal ejecución. Asimismo, reclamaron el otorgamiento de la licitación pública internacional LPI/003/2012, relativa al proyecto del Tercer Segmento de un total de cinco del Sistema de Transporte de Gas Natural Norte-Noroeste y, por último, el oficio SGPA/DGIRA/DG/04829, en el que se realiza análisis en materia de impacto y riesgo ambiental en referencia a los aspectos ambientales de las obras y actividades del proyecto, de manera conjunta con el otorgamiento de cualquier permiso que se expidiera para la realización de dicha obra.

El juez de distrito que conoció del asunto determinó sobreseer el juicio, al considerar que tanto la omisión de realizar la consulta a la comunidad era inexistente, porque sí se había desarrollado el procedimiento de consulta previa al pueblo rarámuri, incluida la comunidad que solicitaba el amparo. Además, al emprender el análisis de las causas de improcedencia, el juzgador advirtió de oficio la actualización de la causal prevista en el artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo,⁹² puesto que la misma comunidad había presentado una copia del instrumento notarial, en el cual se protocolizó un convenio modificatorio de un contrato de servidumbre voluntaria de paso, que había celebrado la comunidad con la empresa IEM, encargada de la construcción del gasoducto, en el que constaba que la quejosa obtuvo una contraprestación a cambio del

⁹¹ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales.

⁹² "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

(...)

XIII. Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; [...]"

otorgamiento de la referida servidumbre. Por ello, el juez consideró que la comunidad había confesado de manera espontánea que consintió el acto reclamado, en tanto que en el contenido del instrumento notarial se podían apreciar manifestaciones de voluntad que daban lugar a presumir el consentimiento de los actos reclamados. Así pues, al sobreseer en el juicio, el juez de distrito determinó que era innecesario pronunciarse respecto al resto de los conceptos de violación formulados por la comunidad.

Inconformes con la decisión anterior, tanto la comunidad rarámuri como la empresa IEM, CFenergía, la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos y la titular de la Secretaría de Energía, interpusieron sus respectivos recursos de revisión. El tribunal colegiado que tramitó los recursos solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción, en atención a las características particulares del asunto. La Suprema Corte ejerció su facultad de atracción para conocer del asunto, el cual fue turnado a la Segunda Sala. De manera previa a la resolución de fondo, la Sala destacó que, al tratarse de una comunidad indígena inmersa en la Sierra Tarahumara de Chihuahua, que pertenece a una clase socialmente desprotegida y reclama actos que afectan sus tierras de carácter comunal, operaba a su favor la suplencia de la queja en términos de lo dispuesto en el artículo 79, fracciones IV, inciso b)⁹³ y VII,⁹⁴ de la Ley de Amparo.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Fue correcto que el juez de distrito sobreseyera en el juicio por considerar que existen elementos de los cuales se obtiene que la comunidad quejosa consintió el acto reclamado con la celebración del contrato de servidumbre voluntaria de paso?
2. ¿La construcción del gasoducto que reclama la comunidad quejosa se realizó siguiendo las formalidades que prevé la normatividad aplicable para tal efecto, especialmente por lo que hace a la realización de la consulta previa libre e informada a las comunidades indígenas involucradas?

Criterios de la Suprema Corte

1. El juez consideró erróneamente que la comunidad quejosa consintió de manera expresa la construcción del gasoducto y todos los actos emanados de la obra correspondientes con la firma del contrato y del convenio modificatorio de la servidumbre voluntaria de paso, porque, aunque la comunidad afectada se obligara a permitir el diseño, construcción, mantenimiento y operación del gasoducto, ello no incluye las irregularidades reclamadas, como el daño ambiental generado y las irregularidades de la consulta. La manifestación de la voluntad no puede aplicarse ni a la totalidad de los reclamos efectuados ni a todas las consecuencias que derivan de los actos de autoridad reclamados, como las derivadas del incumplimiento de las obras de saneamiento y mitigación ambiental a las que se comprometió la empresa constructora.

⁹³ "Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

(...)

IV. En materia agraria:

b) En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

En estos casos deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios; [...]."

⁹⁴ "VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio".

2. La consulta realizada a la comunidad para la construcción del gasoducto se realizó conforme a las formalidades y fases que se establecen en el artículo 120 de la Ley de Hidrocarburos y 87 de su Reglamento para dar cumplimiento a la obligación de efectuar una consulta previa, libre e informada a las comunidades y pueblos indígenas cuando se desarrollan proyectos de la industria de hidrocarburos, con la finalidad de tomar en cuenta sus intereses y derechos, a saber: i) plan de consulta; ii) acuerdos previos; iii) informativa; iv) deliberativa; v) consultiva y vi) seguimiento de acuerdos. Si bien, en este caso, la consulta no fue previa, la consulta realizada subsanó el vicio relativo al inicio de obras con anterioridad de la consulta, pues fueron atendidas las peticiones e inquietudes de las comunidades consultadas y, por lo tanto, a ningún fin práctico conduciría que se ordenara llevar a cabo otra consulta.

Justificación de los criterios

1. "Primeramente, debe desestimarse lo alegado por ASEA relativo a que la falta de traductor es un acto que escapa de la competencia de este órgano de amparo, dado que se trata de una cuestión estrictamente contractual que debe ser ventilada en el ámbito civil. En efecto, debe desestimarse ese razonamiento debido a que esa falta de traductor alegada está vinculada con la capacidad de entendimiento del contrato signado por la quejosa y, eventualmente, con el respeto a su derecho de defensa, pues ese contrato fue empleado como razón toral para sobreseer en el juicio" (párr. 41). En este contexto, a pesar de que "el juez del conocimiento consideró que la comunidad quejosa consintió de manera expresa la construcción del gasoducto y todos los actos emanados de la obra correspondientes, derivado de la suscripción del contrato de servidumbre voluntaria de paso celebrado con IEM" (párr. 42). "Para estar en aptitud de vislumbrar si fue correcta la determinación adoptada por el juez, debe traerse a colación el contenido del citado contrato y verificar si de sus cláusulas se aprecia de manera clara que la quejosa consintió el acto reclamado" (párr. 43).

Por medio de un análisis del acta de asamblea de la comunidad, la Segunda Sala advirtió en primer lugar que "la manifestación de que se explicaron *sus alcances y efectos legales* a los integrantes del núcleo agrario es únicamente un indicio que permitiría estimar que los quejosos tuvieron conocimiento de las consecuencias de la obra, sin que ello implique la exteriorización del consentimiento de la comunidad quejosa respecto de la consulta efectuada, que constituye el acto reclamado" y, en segundo lugar, que la misma comunidad "se obligó a permitir el diseño, construcción, mantenimiento y operación del gasoducto por un plazo de treinta años en los predios que se describieron en el contrato; sin embargo, ello no puede ser sustento para considerar que con la suscripción del acuerdo de voluntades mencionado se aceptaron de manera expresa todas las consecuencias de la construcción del gasoducto, incluidas las irregularidades que la quejosa reclamó en su demanda de amparo", como las "diversas irregularidades en que se incurrió al ejecutar la consulta para la planeación, elaboración, aprobación, ejecución del gasoducto y de la omisión de atender las medidas de saneamiento ambiental a las que se comprometió la empresa que está realizando las obras" (párrs. 47 y 48).

Con base en lo anterior, la Segunda Sala llegó "a la convicción de que no puede estimarse que los actos fueron consentidos con la firma del contrato de servidumbre voluntaria de paso, pues en lo esencial, la quejosa se obligó a permitir el diseño, construcción, mantenimiento y operación del gasoducto y ello no incluye las irregularidades reclamadas por la quejosa", como el "daño ambiental generado, por lo que, aun cuando hay una manifestación de la voluntad parcial, ello no puede aplicarse respecto de la totalidad de los reclamos efectuados por la comunidad quejosa" (párr. 49).

En este mismo sentido, en relación con el contenido del convenio modificatorio del contrato de servidumbre voluntaria, la Segunda Sala consideró que en este acuerdo tampoco existe el consentimiento de la comunidad "respecto de los actos reclamados en esta instancia constitucional, dado que del contrato de servidumbre voluntaria de paso y su respectivo convenio modificatorio se obtiene que la comunidad quejosa únicamente se obligó a permitir el diseño, construcción, mantenimiento y operación del gasoducto por un plazo de treinta años y no así del daño ambiental que acusan, ni de las irregularidades de consulta que reclaman" (párr. 53). Esto es así porque, de acuerdo con la Sala, "el contrato de servidumbre voluntaria de paso y su posterior modificación no suponen en forma alguna una expresión inequívoca del consentimiento de la comunidad quejosa respecto de las consecuencias integrales que implican los actos de autoridad reclamados" (párr. 54). Lo anterior, con mayoría de razón "si se considera que el contrato de servidumbre voluntaria de paso se celebró como parte de los preparativos realizados por IEM para emprender la construcción del gasoducto, por lo que puede afirmarse válidamente que la quejosa no tenía conocimiento de las consecuencias que ahora reclama, como lo son el incumplimiento de las obras de saneamiento y mitigación ambiental a las que se comprometió la empresa constructora que reclama, y, por tanto, no pueden estimarse consentidos tales actos" (párr. 57).

2. Análisis de la regularidad constitucional de la consulta previa, libre e informada realizada a la comunidad quejosa. De acuerdo con la comunidad rarámuri, "la consulta realizada por la SENER es inconstitucional, debido a que se realizó de manera viciada, dado que no fue una consulta previa, sino que en realidad se realizó una vez que ya se habían iniciado las obras del Gasoducto El Encino-Topolobampo y que dicho vicio generó una serie de problemas en el trazo y planeación de la obra, dado que se abarcaron zonas que resultan de vital importancia para la comunidad quejosa, como lo son los caminos que emplean para tener acceso al agua de la zona o áreas cercanas a los centros educativos y ceremoniales" (párr. 77). Asimismo, señalaron que "en realidad no se les tomó en cuenta para el desarrollo del proyecto, aunado a que no se les proporcionaron los elementos mínimos para dar seguimiento de las medidas de saneamiento ambiental que IEM estaba obligado a implementar, ya que no les fue proporcionado traductor ni asesor de ningún tipo, circunstancias que les impidieron poder evidenciar ante la autoridad responsable que las actividades realizadas con motivo de la obra generaron afectaciones a la flora y fauna del lugar, generando la erosión del suelo y afectando así su derecho a un medio ambiente sano" (párr. 78).

"A juicio de esta Segunda Sala, los argumentos formulados por la quejosa son **infundados**" (pág. 79). Para explicar su conclusión, la Sala estudió el procedimiento seguido por la SENER para la realización de la consulta a la comunidad, establecido en el artículo 120 de la Ley de Hidrocarburos y 87 de su Reglamento, con la finalidad de verificar "si existen los vicios de inconstitucionalidad reclamados". De acuerdo con las normas en materia de energía, "la obligación de efectuar una consulta previa libre e informada a las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria de hidrocarburos, con la finalidad de tomar en cuenta sus intereses y derechos, debiendo comprender, al menos, las siguientes seis fases:

1. Plan de consulta. En este apartado se realizará la planeación general de la consulta previa.
2. Acuerdos previos. Se acordarán cuestiones relativas al lugar, tiempo y la forma en que se realizará la consulta.
3. Informativa. Se proporcionará la información necesaria a las comunidades consultadas.

4. Deliberativa. En esta fase se realizará el diálogo relativo al proyecto sometido a consulta.
5. Consultiva. Se da la construcción de acuerdos entre las comunidades consultadas, las autoridades encargadas de realizar la consulta y el proyecto sometido a su consideración.
6. Seguimiento de Acuerdos. Es el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos inherentes al proyecto sometido a consulta" (párr. 89).

Fase 1 de 6 (Plan de consulta). Si bien, la Segunda Sala consideró que en esta fase "las irregularidades alegadas, esto es, la realización del trazo del gasoducto y el inicio de la obra sin haber consultado con anterioridad a la comunidad quejosa encuentran su origen en que al momento en que se emitió el fallo de la licitación pública internacional LPI/003/2012 no existía regulación legal expresamente aplicable al caso concreto, pues como se evidenció en el apartado del marco normativo aplicable, la Ley de Hidrocarburos y su Reglamento (que prevén los pasos a seguir para la realización de la consulta a las comunidades indígenas) fueron emitidas con posterioridad a la adjudicación de la licitación a IEM" (párr. 95). "[L]os vicios reclamados fueron subsanados a lo largo de la realización de la consulta" (párr. 96).

Fase 2 de 6 (Acuerdos previos). Durante esta fase "se estableció cómo, cuándo y dónde se atenderían las inquietudes expresadas en las mesas de trabajo, lo anterior con la asistencia de traductores del idioma rarámuri" (párr. 97). Así, en la medida en que "en el proceso de aprobación del protocolo las comunidades indígenas manifestaron expresamente su deseo de llevar a cabo ese proceso en español, por ello se considera que al ser este paso una aprobación del protocolo que sí fue formulado con el apoyo de especialistas y de un traductor, no supone transgresión alguna en perjuicio de la comunidad quejosa que su aprobación haya sido en español" (párr. 100).

Ahora bien, al analizar el contenido del protocolo para la consulta al pueblo rarámuri sobre la construcción y operación del Gasoducto El Encino-Topolobampo, "cuyo fundamento se encuentra en disposiciones de carácter convencional como lo son los "Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar", que el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas aprobó mediante la resolución 17/4", la Segunda Sala verificó si los puntos que integran el protocolo para la consulta "fueron cumplidos a cabalidad en el subsecuente desarrollo de la consulta realizada a la comunidad" (párr. 106).

De este análisis, la Sala advirtió que la comunidad "recibió el asesoramiento de dos especialistas nombrados por las comunidades que estuvieron presentes, lo que evidencia que se ejerció el derecho de designar asesores para la realización de la consulta" y, consecuentemente, concluyó que "su contenido es apto para la obtención de la finalidad que persigue y que las medidas propuestas para la restitución de las áreas afectadas por el trazo de la obra son adecuadas, por lo que se reconoce su constitucionalidad" (párrs. 105 y 106).

Fase 3 de 6 (Etapa informativa). En esta etapa del proceso de consulta, la Sala verificó si "se proporcionó [en los lineamientos de la fase] la información conducente a las comunidades consultadas y si se cumplieron con los parámetros establecidos por la SENER para tal efecto" (párr. 107). "Como se advierte del oficio 500.-DGAEISyC.023/14 en análisis, la SENER dispuso diversas directrices rigurosas que deberían ser observa-

das durante la fase informativa de la consulta, entre las que están comprendidas la presentación técnica y descriptiva del gasoducto El Encino-Topolobampo; la descripción técnica del proyecto; el manejo ambiental y administración de riesgos; los impactos del proyecto y la legislación y normativa aplicable" (párr. 109).

"Los puntos prescritos por la SENER se consideran suficientes para que las comunidades puedan tener una participación informada respecto del proyecto". Además, "[e]ntre las medidas propuestas por IEM, se considera necesario destacar las consistentes en la ejecución del programa de conservación de suelos que refiere, pues parte del reclamo de la comunidad quejosa consistió en la erosión generada con motivo de la obra; también se destaca la localización previamente de las fuentes de suministro de agua para las obras del proyecto, dado que con esa información se podrán realizar medidas de protección a los cuerpos de agua más eficientes y adecuadas; lo anterior en conjunto con la medida consistente en la excavación direccional que no afecte la dinámica de causas de ríos, arroyos y cuerpos de agua y con la ejecución de un programa de reforestación. Tales puntos se consideran idóneos y suficientes para considerar que no existe la transgresión alegada por la comunidad quejosa relativa a la omisión de proponer medidas de saneamiento ambiental adecuadas" (párrs. 110 y 112).

De igual modo, al verificar los puntos abordados en la asamblea informativa realizada en la consulta efectuada con los pueblos y gobernadores del pueblo rarámuri, la Sala consideró que "se cumplió con diversos aspectos prescritos por el oficio 500.-DGAEISyC.023/14, pues se aprecia que la comunidad quejosa fue informada de la ubicación y características generales del proyecto, de los permisos necesarios para el proyecto, del proceso constructivo, de la operación del gasoducto, de la gestión y negociación para el derecho de vía, del plan de Gestión Social y de los impactos sociales, culturales y económicos del proyecto, ello tanto en español como en rarámuri, circunstancia que genera convicción a esta Segunda Sala de que su realización resulta acorde al orden constitucional" (párr. 114).

Fase 4 y 5 de 6 (Etapa de deliberación y realización de la consulta). "De las declaraciones impresas en la consulta se advierte que su validez está sujeta al cumplimiento de los acuerdos allí tomados, entre los cuales se destaca la implementación y cumplimiento estricto del programa de manejo ambiental que incluya de forma sistematizada y calendarizada la ejecución, aplicación y análisis de las medidas de control de prevención, mitigación y compensación ambiental que fueron acordadas conforme a la memoria técnico descriptiva" (párr. 117). Asimismo, en las declaraciones "se destaca que los acuerdos incluyeron la obligación adquirida por IEM para tener un Plan de Inversión Social que permita financiar el desarrollo de actividades y proyectos en beneficio de las comunidades rarámuris sujetas al procedimiento de consulta y a vigilar el estricto cumplimiento del Programa de Compensación de Vegetación Forestal aprobado por la autoridad ambiental correspondiente, y que tiene como objetivo compensar la pérdida de vegetación forestal, así como sus servicios ambientales, tales como la retención del suelo, el hábitat de especies de flora y fauna, captura de carbono a través de acciones de compensación determinadas por la autoridad ambiental federal" (párr. 118).

"Esta Segunda Sala considera que en el presente asunto, la consulta previa atendió al impacto y a la relevancia intrínseca que tiene la obligación de consultar a las comunidades vulnerables que verán afectadas sus tierras y derechos, dado que de las documentales aportadas se advierte que existieron los consensos necesarios para la realización del gasoducto El Encino-Topolobampo, subsanando con ello el vicio relativo al inicio de obras con anterioridad de la consulta, pues como se vio, fueron atendidas las peticiones e inquietudes de las comunidades consultadas; en consecuencia, se reconoce su constitucionalidad" (párr. 120).

Fase 6 de 6 (Seguimiento de acuerdos). "Esta Segunda Sala considera que en el presente asunto, la consulta, si bien no fue previa, atendió al impacto y a la relevancia intrínseca que tiene la obligación de consultar a las comunidades vulnerables que verán afectadas sus tierras y derechos. Ello lleva a esta Segunda Sala a considerar que el concepto de violación esgrimido es inoperante, pues si bien la consulta no fue previa, lo cierto es que con la consulta realizada se subsanó el vicio relativo al inicio de obras con anterioridad de la consulta, pues como se vio, fueron atendidas las peticiones e inquietudes de las comunidades consultadas y; en consecuencia, a ningún fin práctico conduciría que esta Suprema Corte ordenara llevar a cabo otra consulta.

Finalmente, del análisis de la causa de pedir de la comunidad quejosa se aprecia que su reclamo versó sobre la consulta efectuada a las comunidades indígenas y no así respecto de la licitación pública internacional LPI/003/2012 ni de la autorización en materia de impacto ambiental SGPA/DGIRA/DG/04829, correspondiente a las obras y actividades del Gasoducto El Encino-Topolobampo, razón por la cual esta Segunda Sala considera innecesario pronunciarse sobre su constitucionalidad" (párrs. 122 y 123).

Decisión

La Segunda Sala de la Suprema Corte concluyó que al resultar fundados los agravios en contra del sobreseimiento decretado por el juez de distrito e infundados los argumentos formulados por las recurrentes adhesivas debía revocarse esa decisión, en tanto que si bien se omitió realizar la consulta indígena con anterioridad al inicio de las obras de construcción del Gasoducto El Encino-Topolobampo, se llevó a cabo una consulta que fue consentida por la comunidad y las inquietudes de las comunidades fueron escuchadas y atendidas.

3.4 Derecho a la utilización, administración y conservación del territorio y de los recursos naturales

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 134/2021, 16 de febrero de 2022⁹⁵

Razones similares en AI 100/2017, AI 101/2017 y su acumulada 116/2017, AI 47/2018 y acumulada 48/2018, AI 108/2019 y su acumulada 118/2019, AR 631/2012, AR 928/2019 y AR 709/2023

Hechos del caso

El presidente, el secretario y el tesorero del Comisariado Ejidal de Tecoltemi y representantes de la Comunidad Indígena Nahua de Tecoltemi promovieron un juicio de amparo en contra de diversas autoridades federales por la aprobación, promulgación y publicación de los artículos 6, 10, 15 y 19, fracciones I, II, IV, V, VI y VIII, de la Ley Minera, así como por la aplicación en su perjuicio a través de la emisión de dos títulos de concesión minera bajo los nombres de lotes "Cerro grande" y "Cerro grande 2" y por los actos de ejecución que derivaran de dichas concesiones, particularmente, los relacionados con la exploración y explotación. En su demanda, señalaron como preceptos constitucionales vulnerados en su perjuicio los establecidos

⁹⁵ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

en los artículos 2, inciso A, fracción V, y 27, fracción VII, primer y segundo párrafos de la Constitución política, así como los artículos 14 y 15.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el artículo 21 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, todos ellos en relación con los artículos 1 y 133 constitucionales.

En particular, los solicitantes del amparo alegaron que se habían violado en su perjuicio los artículos 6 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en relación con los artículos 1, 2, apartado A, fracciones I, IV, V y VI, y 133 de la Constitución, que establecen la obligación del Estado mexicano de consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente porque las autoridades responsables omitieron cumplir con la obligación general de consultarlos de forma previa a la emisión de dichas medidas legislativas y al otorgamiento de los títulos impugnados, ya que dicha consulta resultaba obligatoria al tener los elementos necesarios para su realización, como ser un proyecto de recursos naturales sobre sus tierras.

En abril de 2015, la jueza de distrito que admitió a trámite su demanda de amparo ordenó que se emplazara a las empresas terceras interesadas —Minera Gavilán, Sociedad Anónima de Capital Variable y Minera Gorrión, Sociedad Anónima de Capital Variable— y determinó conceder la suspensión de oficio y de plano en favor de los solicitantes del amparo. No obstante, a causa de diversos diferimientos por el cambio de denominación del juzgado en que se encontraba en trámite el juicio, en marzo de 2019, la juzgadora emitió la sentencia correspondiente mediante la cual resolvió sobreseer por una parte el juicio y, por otra, conceder el amparo al Comisariado Ejidal de Tecoltemi y la Comunidad Indígena Nahua de Tecoltemi.

En su resolución, la juzgadora determinó, en primer lugar, que los promoventes del juicio de amparo sí contaban tanto con un interés jurídico como legítimo para reclamar la constitucionalidad de los artículos 6o, párrafo primero, 10, párrafos primero y cuarto, 15 y 19, fracciones I, II, IV, V, VI, VIII y XII, de la Ley Minera, así como los actos de su aplicación consistentes en los títulos de concesión minera impugnados, para hacer valer el derecho colectivo derivado de las prerrogativas constitucionales otorgadas a los pueblos indígenas, entre ellas, el derecho a disfrutar de la tierra y territorio, a ser consultados y a obtener su consentimiento libre e informado. Para sustentar su decisión, la juzgadora tomó en consideración que los solicitantes se autoadscribieron como integrantes del pueblo indígena nahua Tecoltemi, asentado en la localidad de Ixtacamaxtitlán, Puebla. Además de lo anterior, la jueza valoró diversas pruebas periciales elaboradas por un perito seleccionado por la comunidad y por una perito oficial, en materias de agrimensura y en antropología, con la finalidad de acreditar que las normas, actos y títulos reclamados producen una afectación a la comunidad de Tecoltemi.

Previamente al estudio de fondo, la jueza precisó además que de conformidad con el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas no sólo se debía suplir la deficiencia de los motivos de agravio que plantearan los solicitantes, sino también suplirlos ante su ausencia total y a su causa de pedir. En atención a lo anterior, señaló que los agravios de los afectados resultaban sustancialmente fundados y suficientes para otorgar el amparo solicitado, puesto que, en suplencia de la deficiencia de la queja, se argumentó que en el caso se trataba de una omisión legislativa, dado que las normas reclamadas no regulan el derecho de la parte quejosa a ser consultada y a obtener su consentimiento libre e informado, con lo cual no se respetaba su derecho a disfrutar de la tierra y el territorio.

Sobre esta cuestión, detalló que si bien existe una obligación constitucional para legislar en materia de consulta indígena y el deber de obtener su consentimiento libre e informado, en la materia de expedición de concesiones mineras, en específico, en la Ley de Minera, no se ha legislado respecto a la *consulta indígena y consentimiento previo*. Consideró que esta omisión vulneraba el derecho de los solicitantes del amparo a ser consultados, a obtener su consentimiento libre e informado, así como a respetar su tierra y territorio. Por esta razón, determinó que mientras no exista un procedimiento regulatorio en materia minera de consulta, la omisión legislativa relativa en cuestión involucra, por una parte, una acción que ignora a las comunidades indígenas y sus derechos a la autodeterminación y autonomía, lo que es, por sí mismo, violatorio de los derechos reconocidos en el artículo 2 de la Constitución política y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y, por otra parte, que ante la falta de una regulación se producen consecuencias inmediatas y futuras, lo cual además impide a los miembros de las comunidades conocer de manera clara y fija el contenido y alcance de sus derechos a la tierra, al territorio y al uso de los recursos naturales. En este sentido, al considerar inconstitucionales los artículos reclamados, por existir una omisión legislativa relativa, los actos de su aplicación, esto es, los títulos de concesión minera cuya titular es la persona moral Minera Gorrión, Sociedad Anónima de Capital Variable, devienen ilegales. Concretamente, porque fueron otorgados sin tomar en cuenta la opinión de la comunidad indígena afectada.

Así pues, la juzgadora decidió conceder el amparo y protección de la justicia federal al Comisariado Ejidal de Tecoltemi y a la Comunidad Indígena Nahua de Tecoltemi para el efecto de que: i) las cámaras de Diputados y Senadores, del Congreso de la Unión, en ámbito de sus competencias, cumplieran con la obligación establecida en el segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución política de catorce de agosto de dos mil uno, y legislaran dentro de la Ley Minera lo relativo al derecho a la consulta y a la obtención del consentimiento libre e informado de las comunidades y pueblos indígenas; ii) la Dirección General de Regulación Minera de la Secretaría de Economía dejara insubsistentes los títulos de concesión minera de la empresa Minera Gorrión; y iii) con libertad de jurisdicción, que la Dirección General determine nuevamente las solicitudes origen de los expedientes administrativos de las concesiones mineras, tomando en cuenta que no existe regulación en la Ley Minera sobre la consulta y el consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas.

Inconformes con el sentido y los alcances de la resolución, tanto los promoventes, como las autoridades responsables y la tercera interesada decidieron interponer sus respectivos recursos de revisión. En particular, los integrantes de la comunidad cuestionaron la constitucionalidad de los artículos 6, primer párrafo, 10, 15 y 19, fracciones I, II, IV, V, VI, VIII y XII, de la Ley Minera al constituir una violación a sus derechos reconocidos en la Constitución política y en los tratados internacionales, pues consideraban que su contenido limitaba e incluso anulaba el ejercicio del derecho a la tierra y al territorio de la comunidad nahua de Tecoltemi, como pueblo indígena y como ejido. Desde su perspectiva, estas disposiciones tenían como efecto la privación de la posesión, uso, aprovechamiento, disfrute e incluso propiedad del territorio, al poner las tierras de los núcleos agrarios y los pueblos indígenas a disposición de aquellos particulares a quienes se les otorgara una concesión, a pesar de que su propiedad, posesión, uso, disfrute y aprovechamiento está protegido por los tratados internacionales y la Constitución.

Además, señalaron que el artículo 6 de la Ley Minera, al establecer que las actividades de exploración y explotación tendrán preferencia sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, por considerarlas

de utilidad pública, vulneraba sus derechos como comunidad indígena y ejidal debido a que con ello se desconocía la protección constitucional que les confiere el artículo 27 en relación con el derecho de los ejidos de poseer tierras, así como de beneficiarse de ellas a través de su uso y aprovechamiento. Asimismo, alegaron que el artículo 19 de la Ley Minera vulneraba la fracción VII del artículo 27 constitucional, en tanto que a través de esta disposición se permite a las mineras el derecho a disponer y usufructuar de forma exclusiva la tierra en la que recaen los títulos de concesión.

En relación con el artículo 15 impugnado, argumentaron que éste violentaba la esfera de protección de la comunidad indígena y ejidal, pues consideraban que —en la medida en que se autorizaba a las empresas mineras a gozar de ciertos derechos con la emisión de los títulos de concesión hasta por cien años— esta disposición autorizaba el despojo de sus tierras. Por último, reclamaron que en los efectos de la sentencia la jueza planteó un argumento erróneo, al señalar que la Dirección General Minera debía dejar insubsistentes los títulos y evaluar su emisión de nueva cuenta, aun cuando la Ley Minera no contenía todavía una regulación sobre consulta y consentimiento libre e informado a los pueblos indígenas.

El tribunal colegiado que tramitó los recursos decidió declararse legalmente incompetente para resolver sobre la constitucionalidad de los artículos 6, 10, 15 y 19, fracciones I, II, IV, V, VI, VIII y XII, de la Ley Minera, por lo que remitió el asunto para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociera y resolviera el caso.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La obligación de llevar a cabo una consulta de manera previa a la expedición de títulos de concesión minera es desproporcional?
2. ¿Los artículos 6, párrafo primero, 10, párrafo primero, 15 y 19, fracciones I, II, IV, V, VI, VIII y XII, de la Ley Minera violentan el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a disponer, usar y disfrutar de su territorio?
3. ¿La Secretaría de Economía, como autoridad responsable, tenía la obligación de realizar la consulta indígena libre, previa e informada a la Comunidad Indígena de Tecoltemi previo al otorgamiento de los títulos de concesión minera impugnados?

Criterios de la Suprema Corte

1. Debido a que el otorgamiento de títulos de concesión minera sí tiene una afectación directa e inmediata en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a la autodeterminación, al territorio y a sus recursos naturales, la obligación de llevar a cabo una consulta previa al otorgamiento de los títulos dentro de su territorio establecida en el artículo 15 del Convenio 169 no es desproporcional. Al contrario, su finalidad es la de implementar un régimen de consulta con una mayor protección al previsto en el artículo 6, que reconoce la importancia de proteger los derechos de los pueblos indígenas en relación con los recursos naturales existentes en sus tierras, cuando los recursos del subsuelo son propiedad originaria del Estado, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación.
2. Los artículos impugnados no son inconstitucionales, pues, no violentan el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a disponer, usar y disfrutar de su territorio. El régimen establecido en el artículo

27 constitucional sobre las modalidades para el aprovechamiento de los recursos propiedad de la Nación no se contraponen con los derechos reconocidos en el marco constitucional y convencional de los pueblos indígenas sobre las tierras que habitan. Aunque la Constitución política ampara el aprovechamiento de los recursos naturales para el adecuado desarrollo nacional respecto de las tierras y recursos naturales cuyo uso y disfrute pertenece a las comunidades indígenas o a particulares, en ciertas modalidades y mecanismos legalmente previstos y bajo una causa de interés público, también garantiza, en el artículo 2, Apartado A, fracción VI constitucional, el derecho de los referidos pueblos a participar en los procesos de concesión.

3. La Secretaría de Economía durante el proceso de emisión de los títulos de concesión minera sobre los predios denominados "Cerro grande" y "Cerro grande 2" debió prever un procedimiento de consulta a la comunidad indígena que cumpliera con todos los requisitos señalados por el Convenio 169 de la OIT, pues las actividades de extracción de los minerales del subsuelo son bienes que comparten un doble régimen: por una parte, el dominio pertenece al Estado mexicano, sin embargo, el propio Convenio reconoce como parte de los derechos de las comunidades indígenas la participación en su utilización, administración y conservación. La Secretaría en efecto incurrió en la omisión de realizar los mecanismos necesarios de consulta a la Comunidad Indígena de Tecoltemi, previamente a otorgar las concesiones, en atención a que dicha autoridad administrativa se encuentra constreñida a cumplir con la obligación convencional prevista en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Justificación de los criterios

1. La Primera Sala consideró que con sus argumentos los recurrentes pretendían "minimizar la expedición de los títulos de concesión mineras, a un aspecto meramente declarativo o de expectativa de derechos", "[a]un cuando señalen [que] es hasta que se materializa la afectación que surge la obligación de la consulta indígena", ya que "esto es contrario a las propias normas y precedentes internacionales" (párr. 147). Sobre este aspecto, "[e]l artículo 6 del Convenio 160 de la Organización Internacional del Trabajo es muy claro, al señalar que la consulta debe realizarse para todo acto administrativo susceptible de afectar directamente los derechos de los pueblos indígenas" (párr. 149).

"El otorgamiento de títulos de concesión mineras dentro del territorio de pueblos indígenas, a diferencia de lo señalado por la tercero interesada y la autoridad responsable, sí genera afectaciones directas e inmediatas que impactan su autodeterminación, territorios y recursos naturales" (párr. 150). Precisamente porque "[e]l otorgamiento de una concesión de esta naturaleza, confiere el derecho al concesionario sobre todos los minerales y sustancias sujetas a la aplicación de la Ley Minera, y conforme al artículo 19, fracciones I, III y IV la facultad de: 1) Realizar obras y trabajos de exploración y explotación dentro de los lotes mineros que amparen, 2) Disponer de los terrenos que se encuentren dentro de la superficie que amparen, a menos que provengan de otra concesión minera vigentes, y 3) Obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terreros, jales, escorias y graseros, al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros" (párr. 151).

"[L]as concesiones mineras no generan una expectativa de derecho, sino constituyen claramente derechos sobre las tierras que amparan, independientemente que sean o no de la propiedad del concesionario, pues,

a partir de su expedición, se establece el derecho a acceder a los mecanismos de su obtención, ya sea a través de la expropiación, ocupación temporal o servidumbre" (párr. 152). "Además [de que], por sí mismo, el otorgamiento de una concesión minera supone un acto administrativo unilateral, por parte del Estado, en donde los pueblos indígenas se encuentran, desde ese momento, obligados a soportar la carga en situación de permanente expectativa", y en este caso "las propias pruebas periciales, advierten [también] la existencia de un traslape del lugar a que se refieren los títulos de concesión minera con las tierras de la comunidad indígena; además, de diversas afectaciones que pueden llegar a generarse en su cultura, tradiciones, religión, entre otras" (párrs. 153 y 155).

"Incluso, contrario a lo manifestado por el tercero interesado, la Corte Interamericana al resolver el caso *Saramaka vs. Surinam*, [...] estableció en su párrafo 143, que si bien no debe estar prohibida la emisión de concesiones para la exploración y explotación de recursos naturales en territorios indígenas o tribales; para que el estado pueda hacerlo, además de realizar las evaluaciones de impacto ambiental y social, **es necesario cumplir con el derecho a la consulta**" (párr. 157). En este mismo precedente, la Corte Interamericana "reconoció la necesidad de generar una consulta ante eventuales actos de afectación, sin importar si se habían realizado o no operaciones a gran escala", lo cual consideró una violación del "*derecho de los integrantes del pueblo Saramaka a la propiedad conforme al artículo 21 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de dicho instrumento*" (párr. 158).

En esta misma línea, la Primera Sala precisó que las "concesiones generan una afectación al derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación [reconocido por el artículo 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo] desde su emisión pues [...] resta a la población indígena la capacidad de otra alternativa diferente a la minería" (párr. 159). Ello, a pesar de que en los artículos 13 y 13 bis de la Ley Minera, antes de la expedición de los títulos "se les otorga la posibilidad de solicitar la concesión [a los peticionarios] cuando se pretenda otorgar [aquellos] sobre un terreno ubicado en un área habitada y ocupada por el pueblo o la comunidad indígena, a quien [...] **se dará preferencia, siempre y cuando cumpla con las condiciones y requisitos que establecen la presente Ley y su Reglamento**", "**dándoles oportunidad de igualar la mejor propuesta económica**" (párrs. 161 y 162). Puesto que, en el fondo, "no sólo se afecta la libre elección de las prioridades para su desarrollo; sino también, esta factibilidad lejos de permitirle o establecer un esquema de oportunidades para fomentar su participación, como lo establece el artículo 2, Aparado A, fracción VI constitucional, los obliga a igualar una oferta comercial, que difícilmente podrán generar en igualdad de condiciones con las aquellas empresas o personas que puedan concursar, pues no debe perderse de vista que el parámetro establecido por la ley para su designación, será para quien otorgue las mejores condiciones económicas para el Estado" (párr. 163).

A propósito de lo anterior, la Primera Sala detalló que en el artículo 15 del Convenio 169 se establece que "**[l]os derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente**" —los cuales comprenden a su vez "**el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos**"—, y además que "[e]n caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, **los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos**

existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades" (párr. 165). Este precepto, de acuerdo con la Sala, "lejos de establecer un régimen diferenciado, implica una mayor protección a lo previsto en el artículo 6, para reconocer la importancia de proteger los derechos de los pueblos indígenas en relación con los recursos naturales existentes en sus tierras" (párr. 164).

Con base en estas razones, la Sala concluyó que "[c]ontrario a lo manifestado, la exigencia prevista en este artículo se refiere a los casos, como en nuestro país, donde los recursos del subsuelo son propiedad originaria del Estado; atendiendo a la importancia de garantizar los derechos de las comunidades y pueblos indígenas en estas situaciones, se estableció dicha previsión, en cuanto a que, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras, debe establecer y mantener procedimientos de consulta" (párr. 166). "Esto no quiere decir, que las concesiones no estén incluidas en dicha exigencia; por el contrario, el artículo es muy claro al señalar que esto se debe llevar a cabo de emprender o autorizarlas, esto significa que no está vinculado con una afectación, como pretende hacerlo ver el recurrente, sino, lo que se busca es que, en los inicios, y antes de autorizar cualquier situación, deba haberse cumplido con la exigencia" (párr. 167). "Por lo anterior, el derecho a llevar a cabo una consulta previa a la expedición de títulos no advierte desproporcionado" (párr. 168).

2. A partir de un estudio sobre el marco constitucional y convencional aplicable al derecho a la tierra y al territorio que comprende el reconocimiento a los recursos naturales que tiene el territorio de la comunidad, la Primera Sala concluyó que no le asistía razón "a la parte quejosa en cuanto a que los artículos impugnados son inconstitucionales toda vez que violentan su derecho a disponer, usar y disfrutar de su territorio" (párrs. 254-273). "Se arriba a la conclusión anterior puesto que, contrario a lo expuesto en la demanda de amparo, el régimen establecido por el artículo 27 constitucional sobre los minerales propiedad de la Nación, es claro en establecer la potestad exclusiva de la Federación para aplicar las modalidades que resulten necesarias para el aprovechamiento de los recursos minerales señalados en el párrafo quinto del referido artículo" (párr. 273). Esta determinación "no implica que se desconozcan los derechos reconocidos propiamente a nivel constitucional y convencional de las comunidades indígenas a usar y disfrutar las tierras y recursos naturales de las zonas que habitan. Por el contrario, del marco expuesto en párrafos anteriores se reconoce el derecho de propiedad y posesión de estas, no obstante, de un análisis del régimen al que se encuentran sujetos dichos derechos se obtiene que, tanto la potestad del Estado Mexicano de otorgar concesiones sobre determinadas zonas para realizar actividades mineras, como los derechos reconocidos en el marco constitucional y convencional de los pueblos indígenas sobre las tierras que habitan, no necesariamente deben contraponerse" (párr. 275).

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

convivencia entre ambos derechos" (párr. 276). "Además, el propio artículo 27 constitucional, tercer párrafo, refiere que el Estado tiene el derecho de regular, en beneficio de la sociedad, el aprovechamiento de los recursos naturales para el adecuado desarrollo nacional, y para ello se dictarán las medidas necesarias para ejecutar obras disponer de la organización y explotación colectiva de ejidos y comunidades. Esto es, es la propia Constitución Federal quien ampara las actividades de esta índole del Estado respecto de las tierras y recursos naturales que, si bien pertenece su uso y disfrute a comunidades indígenas o a particulares, lo cierto es que son susceptibles de imponerles modalidades en su aprovechamiento" (párr. 277).

3. La Primera Sala reiteró que de conformidad con el contenido del artículo 2 constitucional, así como de los artículos 6 y 15 del Convenio 169 de la OIT y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, "la Comunidad Indígena de Tecoltemi contaba con un derecho a la consulta previa y al consentimiento libre e informado, de manera que, al haberse emitido estos títulos de concesión minera afectando parte de sus tierras, sin haberse llevado a cabo dicha consulta, debe prevalecer su insubsistencia" (párrs. 279, 283 y 288). "En el caso particular la Secretaría de Economía durante el proceso de emisión de los títulos de concesión minera sobre los predios denominados "Cerro grande" y "Cerro grande 2", debió prever un procedimiento de consulta a la comunidad indígena, a la hoy parte quejosa, que cumpliera con todos los requisitos señalados por el Convenio 169 de la OIT, pues las actividades de extracción de los minerales del subsuelo —*objeto de los títulos concesionarios*— son bienes que comparten un doble régimen. Esto es, por una parte, el dominio pertenece al Estado Mexicano, sin embargo, el propio Convenio reconoce como parte de los derechos de las comunidades indígenas la participación en su utilización, administración y conservación" (párr. 294). Por ende, la autoridad responsable incurrió "en la omisión de realizar los mecanismos necesarios de consulta a la Comunidad Indígena de Tecoltemi, previo a otorgar las concesiones. Lo anterior, en atención a que dicha autoridad administrativa se encuentra constreñida a cumplir con la obligación convencional prevista en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, del cual México es parte" (párr. 295).

Decisión

La Primera Sala de la Suprema Corte concedió el amparo a los afectados en contra de los títulos de concesión minera emitidos el 25 de marzo de 2003 y el 23 de febrero de 2009, cuyo titular es la empresa denominada Minera Gorrión, S.A. de C.V y determinó que la Secretaría de Economía, a través de su Dirección General de Regulación Minera, debía dejar insubsistentes los títulos de concesión minera, y se pronunciara nuevamente con relación a la factibilidad de expedir los títulos solicitados, y en caso de que se considerara que se cumplen las condiciones y requisitos, antes de otorgarlas sobre terrenos de la comunidad indígena, previamente, deberá realizar un procedimiento de consulta a la comunidad indígena observando el contenido y requisitos establecidos en los artículos 6, 7, 16 y demás aplicables del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Este caso, como mínimo, la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, y debe de llevarse a cabo en las cinco fases o etapas, a saber, la preconstitutiva, la informativa, la de deliberación interna, la de diálogo y la de decisión. Sin embargo, en el supuesto de que las actividades de exploración o explotación pudiesen llegar a significar el traslado, la reubicación necesaria u otra consecuencia análoga, la Sala precisó que además de la consulta previa a la comunidad, se requeriría del consentimiento libre e informado de la comunidad, en términos del mencionado Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y demás disposiciones o criterios aplicables.

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 584/2016, 15 de noviembre de 2017⁹⁶

Hechos del caso

Un padre, por derecho propio y en representación de su hija, promovió un juicio de amparo en contra de diversas autoridades de la Secretaría de Educación Pública y de la Secretaría de Educación Pública del estado de Hidalgo por la omisión de proteger, garantizar y promover, en el ámbito de sus competencias, el derecho a la educación de los niños y niñas de las comunidades indígenas de Hidalgo, en particular el de su hija, por no adoptar las medidas necesarias para asegurar una educación intercultural bilingüe que les permita preservar y desarrollar su cultura y lengua como integrantes del pueblo indígena hñahñu otomí de San Ildefonso, Tepeji del Río de Ocampo. En su demanda, señaló como derechos fundamentales violados los contenidos en los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Constitución política, así como el 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el 29 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

El juez de distrito que conoció del asunto determinó sobreseer el juicio de amparo al advertir la inexistencia del acto reclamado, con fundamento en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo. Inconforme, el padre interpuso un recurso de revisión. El tribunal colegiado que tramitó el recurso determinó revocar la sentencia recurrida y ordenó al juzgador que repusiera el procedimiento. En cumplimiento de la sentencia, el juez de distrito celebró la audiencia constitucional en la que determinó negar el amparo, fundamentalmente, porque consideró que no se había acreditado la existencia de una omisión por parte de las autoridades educativas, en tanto que éstas demostraron que existían programas de estudio, lineamientos y medidas especiales para proteger y garantizar una diversidad multicultural y una educación integral para la menor.

Por ello, el padre decidió interponer de nueva cuenta un recurso de revisión. En su escrito, el padre reclamó que en la sentencia de amparo se realizó una incorrecta interpretación de los artículos 2 y 3 de la Constitución política, respecto del contenido y alcances del derecho de las niñas y niños indígenas a la educación intercultural bilingüe. También argumentó que las pruebas ofrecidas por las autoridades responsables no eran idóneas ni suficientes para acreditar que el Estado había cumplido con su obligación de garantizar el acceso a la educación intercultural y bilingüe. Además, señaló que se había vulnerado el derecho a la consulta libre, previa, informada, culturalmente accesible y permanente como medio de protección de la educación intercultural bilingüe. A solicitud del padre, el tribunal colegiado que tramitó el recurso remitió su caso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se avocara al conocimiento del recurso de revisión.

Problema jurídico planteado

¿La Secretaría de Educación Pública del gobierno federal tenía a su cargo la obligación de consultar a las comunidades indígenas de manera previa a la elaboración e implementación de los planes de estudio para garantizar el derecho de sus integrantes a una educación intercultural bilingüe?

⁹⁶ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

Criterio de la Suprema Corte

En tanto que no se aportó prueba alguna para acreditar que se ha llevado a cabo una consulta previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas, como lo exige la normativa constitucional, convencional y legal en materia educativa —y, en específico, a la comunidad indígena hñahñu otomí de San Idelfonso, Tepeji del Río de Ocampo, Hidalgo—, debe concedérsele el amparo a la afectada para efecto de que se lleve a cabo una consulta previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe a la comunidad indígena hñahñu otomí de San Idelfonso, Tepeji del Río de Ocampo, Hidalgo, con la finalidad de que las autoridades responsables consideren los resultados de dicha consulta en la elaboración, revisión y actualización de los planes y programas de estudio para la educación básica, puesto que el derecho de la comunidad y de los demás pueblos indígenas a ser consultados también constituye un derecho de cada integrante de esos pueblos y comunidades y, particularmente, de la niña indígena que promovió el juicio de amparo.

Justificación del criterio

"Por otro lado, en relación con el tercer agravio, se advierte que la parte quejosa se duele, en esencia, de la **‘violación al derecho de la comunidad Hñahñu de San Idelfonso a ser consultada en lo relacionado a la elaboración de los planes de estudio que se imparten en la comunidad, así como su implementación, esto como medio de protección de la educación intercultural bilingüe’**.

Al respecto, señala la parte recurrente que la determinación del juzgador en torno a que no existe violación del derecho de consulta a las comunidades indígenas para la elaboración de los programas y planes de estudio, previsto en el artículo 2, apartados A, fracción I, y B, primer párrafo, de la Constitución, se traduce en una anulación de ese derecho, reconocido también en la jurisprudencia nacional e internacional, lo que sostiene la coloca en una situación de vulnerabilidad al haberse adoptado acciones y medidas susceptibles de afectar sus derechos e intereses sin antes haber sido objeto de una consulta previa y culturalmente adecuada" (pág. 67, párrs. 2 y 3).

Para dar respuesta al agravio, la Segunda Sala retomó sus pronunciamientos —realizados en los Amparos en Revisión 499/2015 y 500/2015— respecto al "derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados como un elemento fundamental para garantizar su participación en las decisiones políticas del país que puedan afectar sus derechos, reconocido en el artículo 2 de la Constitución y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo" (pág. 68, párr. 1). Si bien, "tratándose específicamente de la elaboración de los planes y programas de estudio para la educación básica, debe considerarse que la Constitución en su artículo 2, apartado B, fracción II, señala como deber del Estado: **‘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’**; y en su artículo 3, fracción III, refiere la obligación del Ejecutivo Federal de determinar los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República, para lo cual **‘considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale’**" (pág. 70, párr. 2).

No obstante, para complementar el parámetro normativo del derecho a la consulta en materia educativa, la Sala estudió además el contenido de diversas normas e instrumentos relacionados con la obligación constitucional de la autoridad educativa federal de determinar los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y para la formación de maestros de educación básica. En concreto, los artículos 12, 13, fracción II, y 48 de la Ley General de Educación; así como, el artículo 13, fracción I de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas; el artículo 57 de la Ley de Educación del Estado de Hidalgo; el artículo 72 de la Ley General de Educación que el Consejo Nacional de Participación Social; de manera conjunta con el artículo 18, fracción III del Acuerdo 02/05/16 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación; y, además, "la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, que tiene como 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"**, [y que] en sus artículos 2, fracciones I a IV y IX a XI, y 3, fracción VI, la faculta para:

- Ser 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.
- Coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales.
- Realizar 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; de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; de interlocución con los pueblos y comunidades indígenas, y de concertación con los sectores social y privado.
- Proponer y promover las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Diseñar y operar un sistema de consulta y participación indígenas, estableciendo los procedimientos técnicos y metodológicos para promover la participación de las autoridades, representantes y comunidades de los pueblos indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo.
- Asesorar y apoyar en la materia indígena a las instituciones federales, así como a los Estados, Municipios y a las organizaciones de los sectores social y privado que lo soliciten.
- Instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas cuando no correspondan a las atribuciones de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o en colaboración, en su caso, con las dependencias y entidades correspondientes.

- Consultar a pueblos y comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno" (pág. 73, párr. 2).

Con base en este estudio sobre la normativa aplicable, la Segunda Sala concluyó que, por una parte, "la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal al cumplir con su obligación de elaborar los planes y programas de estudio para la educación básica debe considerar la opinión de las autoridades educativas locales, que deben proponer contenidos regionales para enriquecer esos planes y programas, además de atender las propuestas de docentes, investigadores, madres y padres de familia o tutores, y grupos e instituciones sociales interesados en la educación y, además, consultar a los pueblos y comunidades indígenas" (pág. 75, párr. 1).

"Ahora bien, en el caso, de las pruebas exhibidas por las autoridades responsables, a las que se hizo referencia con anterioridad en la presente resolución, se advierte que si bien demostraron la existencia de planes y programas de estudio para la educación básica⁹⁷, así como la incorporación de contenido regional en los mismos⁹⁸ e, incluso, la existencia de material en idioma hñahñu⁹⁹, lo cierto es que no aportaron prueba alguna para acreditar que han llevado a cabo la consulta previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas que exige la normativa constitucional, convencional y legal referida con anterioridad, específicamente a la comunidad indígena Hñahñu Otomí de San Idelfonso, Tepeji del Río de Ocampo, Hidalgo, a la que pertenece la niña indígena promovente del juicio de amparo" (pág. 76, párr. 2).

Decisión

La Segunda Sala de la Suprema Corte determinó conceder el amparo a la niña afectada para el efecto de que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, directamente o a través de los consejos estatales, municipales y escolares de participación social en la educación, lleven a cabo la consulta previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe a la comunidad indígena hñahñu otomí de San Idelfonso, con la finalidad de que las autoridades responsables, en el ámbito de sus respectivas competencias, consideren los resultados de dicha consulta en la elaboración, revisión y actualización de los planes y programas de estudio para la educación básica, cuando, conforme a la ley de la materia proceda elaborarlos, revisarlos o actualizarlos, ya que ello constituye un derecho no sólo de la mencionada comunidad y de los demás pueblos indígenas del país, sino también de cada integrante de esos pueblos y comunidades y, concretamente, de la niña que promovió el juicio de amparo.

⁹⁷ [Nota del original] "⁵² Plan de estudios de dos mil once de educación básica que contienen únicamente los puntos 1.8, 1.9 y 1.10, intitulados 'Favorecer la inclusión para atender a la diversidad', 'Incorporar temas de relevancia social' y 'Renovar el pacto entre el estudiante, el docente, la familia y la escuela'; Plan estatal de desarrollo dos mil once a dos mil dieciséis que contiene únicamente los puntos 1.5.6 y 1.5.7 intitulados 'Educación para adultos y capacitación para el trabajo' y 'Educación intercultural'; Programas de estudio 2011, Guía para el maestro, Primaria, Primer Grado, página dieciséis con título 'Propósitos de la enseñanza del Español en la educación primaria'; página noventa y uno con título 'Propósitos para el estudio de exploración Naturaleza y la Sociedad'; página ciento diecisiete con título 'Propósitos del estudio de Formación Cívica y ética para la Educación Básica'".

⁹⁸ [Nota del original] "⁵³ Libro de tercer grado titulado 'Hidalgo la entidad en donde vivo', del que destacan los bloques I y II denominados 'Mi entidad y sus cambios' y 'Los primeros habitantes de mi entidad'".

⁹⁹ [Nota del original] "⁵⁴ Libro de ejercicios de tercero y cuarto grado titulado 'Hñahñu, lengua hñahñu, Hidalgo', mismo que se encuentra en su totalidad en lengua hñahñu".

Hechos del caso

Un grupo de padres y madres de familia, en representación de sus hijos, promovió un juicio de amparo en contra de diversas autoridades federales y estatales por la violación de sus derechos fundamentales y humanos consignados en los artículos 1, 2, 3, concretamente en relación con su derecho humano a la educación inicial e indígena, 4, 14 y 16 de la Constitución política, así como de los artículos 26 y 27 del Convenio de la OIT y de los artículos 1 y 14 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a causa de una solicitud verbal realizada por autoridades educativas estatales y la autoridad sindical de la Sección 25 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación a las maestras de un Centro de Educación Inicial Indígena, localizado en una comunidad del estado de Quintana Roo, por medio de la cual se les convocó a que dejaran de asistir a impartir clases, para que posteriormente las clases comenzaran a impartirse bajo un sistema implementado por el Consejo de Fomento Educativo (CONAFE), de conformidad con los convenios de concertación especiales para la promoción educativa.

De acuerdo con los familiares, las autoridades señaladas como responsables vulneraron el artículo 2 constitucional, en perjuicio de sus hijos, debido a que el centro educativo (bilingüe) indígena ya no cumplía con la finalidad de preservar y enriquecer sus lenguas, lo cual, además, desde su perspectiva, constituía una violación de la obligación del Estado de garantizar el derecho humano a la educación, del interés superior de la niñez, así como de sus derechos a un debido proceso y a la seguridad jurídica. Asimismo, alegaron que se vulneró el derecho de los niños de las comunidades indígenas de ese centro de educación a recibir una educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. Por otra parte, reclamaron la omisión del CONAFE de dejar de prestar los servicios de educación inicial indígena. Por último, solicitaron que se declarara la inconstitucionalidad de los artículos 2, 3, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, y X, del 'Decreto por el que se reforma el diverso mediante el cual se fija que el Consejo de Fomento Educativo CONAFE, tendrá por objeto allegarse recursos complementarios para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como de la cultura mexicana, en el exterior, publicado el 11 de febrero de 1982', de manera conjunta con la aprobación, refrendo, promulgación, publicación y aplicación del mismo Decreto, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de febrero de 2011, ya que estas disposiciones fueron aplicadas sin consultar de manera previa a la comunidad indígena con relación a su forma de implementación.

El juez de distrito que tramitó su demanda determinó sobreseer el juicio de amparo. Inconformes con dicha determinación, los representantes de las niñas y niños interpusieron un recurso de revisión. El tribunal colegiado que conoció del caso determinó revocar la sentencia recurrida y ordenó que se repusiera el procedimiento. Sin embargo, el juez de distrito determinó sobreseer nuevamente el juicio de amparo, por una parte; y por otra negó el amparo solicitado.

Inconformes con la anterior determinación, en esta ocasión, la representante común de los afectados, por su propio derecho, interpuso un recurso de revisión. Su recurso fue admitido por el mismo tribunal colegiado, el cual determinó revocar en esta ocasión el sobreseimiento decretado respecto del acto atribuido

¹⁰⁰ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

al secretario de los Servicios Educativos del Estado de Quintana Roo, consistente en la orden verbal dada a las maestras del nivel de educación indígena del Centro de Educación Inicial Indígena para que se ausentaran de su centro de trabajo y dejaran de acudir a impartir clases en dicho lugar. Sin embargo, el tribunal optó por remitir el caso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que reasumiera su jurisdicción y se pronunciara, entre otras cuestiones, sobre i) la constitucionalidad del Decreto impugnado y ii) la solicitud verbal para que las maestras dejaran de impartir educación inicial a las y los estudiantes del centro educativo (bilingüe) indígena.

La Primera Sala de la Suprema Corte consideró que sólo resultaba necesario que reasumiera su jurisdicción respecto al estudio del Decreto impugnado, ya que sólo éste implicaba que realizara un análisis de su constitucionalidad que le permitiría fijar el alcance del derecho humano a la educación previsto en el artículo 3 constitucional, en relación con el derecho a una consulta previa propio de las comunidades indígenas. En la medida en que el resto de los actos que fueron impugnados en el juicio de amparo eran actos que se traducían en la materialización de ese Decreto, la Primera Sala consideró que sería imposible que se avocara únicamente al estudio del Decreto, debido a que la declaración sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad tendría un efecto sobre el resto de los actos que son resultado de su aplicación o materialización: la solicitud verbal a las maestras, las instrucciones al gobernador para la celebración de convenios con el CONAFE y la firma del Convenio de concertación para Promotor Educativo escenario B, del 1 de octubre de 2014. Por esta razón, la Sala consideró que también era competente para analizar esos actos, puesto que este asunto en su totalidad revestía las características de importancia y trascendencia que justifican el ejercicio efectivo de la facultad de atracción de la Suprema Corte.

Así, de conformidad con lo establecido por el artículo 85 de la Ley de Amparo, la Primera Sala decidió ejercer de manera oficiosa este asunto con la finalidad de i) determinar si era necesario que se llevara a cabo una consulta previa respecto de todo programa social que pudiera impactar en el ejercicio del derecho humano a la educación, en específico de las comunidades indígenas; ii) interpretar el estándar de protección del derecho humano a la educación, particularmente en relación con lo que se debe entender por educación "inicial" y por educación "indígena" y, por último, iii) determinar la forma en que opera el principio de progresividad —o de no regresividad—, cuando se trate de la obligación del Estado de garantizar los derechos sociales como el derecho a la educación.

Problema jurídico planteado

¿Los artículos 2 y 3, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, IX y X, del Decreto impugnado —por medio de los cuales se fundamentó la celebración de convenios para la promoción educativa de los servicios de educación inicial y básica, como el Convenio de concertación para Promotor Educativo escenario B, del 1 de octubre de 2014— resultan violatorios del derecho a la consulta previa de la comunidad indígena a la que pertenecen los niños y las niñas, estudiantes del Centro de Educación Inicial Indígena?

Criterio de la Suprema Corte

Los artículos reclamados del Decreto impugnado son inconstitucionales, debido a que con motivo de su aplicación por parte de la CONAFE se celebraron convenios de concertación que se tradujeron en un cambio sustantivo en la forma de proteger y garantizar el derecho humano a la educación inicial indígena de las niñas y los niños, estudiantes del Centro de Educación Inicial Indígena. Así pues, en tanto que se trata de

un acto de autoridad que afectó directamente sus intereses —en específico, su derecho a recibir instrucción educativa conforme a su idioma y conforme a sus criterios culturales—, las autoridades responsables debieron de haber consultado de manera previa a los pueblos y comunidades indígenas para poder proceder a su ejecución.

Además, la ausencia de una consulta previa en relación con el Decreto impugnado constituye una violación al orden constitucional; representa una violación que se agrava en virtud de que se trata de un derecho con protección reforzada, debido a que la consulta debió realizarse con la finalidad de garantizar y proteger el derecho humano a la educación de menores de edad miembros de una comunidad indígena.

Justificación del criterio

"Esta Primera Sala considera la celebración de los convenios de concertación para promotor educativo B (CONAFE), lo cual, además de que se tradujo en un cambio sustantivo en la forma de proteger y garantizar el derecho humano a la educación inicial indígena de la parte recurrente, **se trata de un acto de autoridad que afectó directamente sus intereses** —en específico, su derecho a recibir instrucción educativa conforme a su idioma y conforme a sus criterios culturales— **y que, por tanto, debió haber sido previamente consultado para entonces proceder a su ejecución.**

Lo anterior quiere decir que, de forma previa a la legislación del *Decreto*, debió consultarse a la comunidad indígena a la que pertenecen los quejosos sobre su implementación, ello a propósito de que pudieran manifestarse sobre los cambios en las medidas que el Estado implementaría con la finalidad de garantizar su derecho humano a la educación inicial, así como de identificar si provocaría una afectación a sus intereses, cualquiera que ésta fuera.

Ello debió ser así toda vez que, como se indicó en líneas anteriores, siempre que el Estado tenga la intención de ejecutar un programa o implementar una medida —incluso legislativa— que pueda afectar los *intereses* (la protección de un bien colectivo o el efectivo ejercicio de un derecho) de una comunidad tribal o indígena, debe, en primer lugar, cumplir con su obligación —constitucional y convencional— de consultarla, en los términos que ha indicado tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de Derechos Humanos; obligación que, además, en materia de educación, se encuentra reforzada por el artículo 27 del Convenio 169 de la OIT, el cual prescribe que el Estado debe garantizar la participación de los miembros de las comunidades indígenas en la formulación y ejecución de sus programas de educación.

Por tanto, al haberse legislado ese *Decreto* sin haber hecho previamente la consulta correspondiente a los miembros de esa comunidad, en los términos del régimen establecido constitucional y convencionalmente, esta Primera Sala concluye que se trata de un acto violatorio del parámetro de control de regularidad constitucional.

Lo anterior no es óbice para que esta Primera Sala sostenga que esa falta de consulta se traduce, en virtud del estudio en el punto previo, en una doble violación a los derechos humanos de la comunidad afectada; pues, además de violarse el derecho a la consulta, por tratarse de una cuestión que atañe a la protección y garantía de derechos humanos de la comunidad indígena, es incuestionable que el acto también provocó efectos adversos sobre el ejercicio del derecho humano a la educación; pues ese *Decreto* sirvió como fundamento legal de los demás actos que se reclamaron como violatorios del derecho humano a la educación inicial, en su vertiente indígena.

Es decir, no obstante que la ausencia de esa consulta sobre el *Decreto* es una violación al orden constitucional, representa además una violación que se agrava en virtud de que se trata de la garantía y protección de un derecho que se caracteriza por deber ser *reforzada*, pues la consulta debió realizarse a propósito de garantizar y proteger el derecho humano a la educación, en tratándose de menores de edad y, no sólo eso, sino de **menores de edad miembros de una comunidad indígena**" (párrs. 134 y ss.).

Decisión

La Primera Sala de la Suprema Corte concedió a los menores la protección de la justicia federal en contra de la solicitud verbal del secretario de gobierno a las maestras del Centro de Educación Inicial Indígena para que dejaran de impartir clases, así como de las instrucciones del gobernador de Quintana Roo para que sus funcionarios intervengan en la realización de los convenios con el CONAFE, del Convenio de concertación para promotor educativo escenario B, de octubre de 2014 y además respecto del Decreto reclamado. Para ello, la Sala ordenó a las autoridades responsables que, de conformidad con el artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo: i) garanticen el derecho humano a la educación inicial indígena, como se garantizaba hasta antes de la promulgación del Decreto; ii) adopten las medidas alternativas necesarias para garantizarles el derecho de los afectados a recibir educación bilingüe —en español y en su lengua indígena— y a que la misma se les instruya conforme a los valores de su comunidad, en aras de respetar su derecho a recibir una reparación integral y a propósito de anular, en la medida de lo posible, todas las consecuencias del acto ilícito, como lo es esa merma educativa, y así restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad si el acto no se hubiera cometido y iii) previo a la ejecución de cualquier otro acto que pueda representar un impacto a los intereses de los menores garanticen el derecho humano de la comunidad indígena de los menores a una consulta previa.

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 240/2020, 21 de octubre de 2021¹⁰¹

Razones similares en AI 146/2023 y sus acumuladas 148/2023, 149/2023 y 150/2023

Hechos del caso

La presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió una acción de inconstitucionalidad, por medio de la cual solicitó que se declarara la invalidez de los artículos 73 a 76 del capítulo IX "Educación Indígena" y los artículos 79 a 84 del capítulo XI "Educación Inclusiva", de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, reformados a través del Decreto número 270/2020, cuya finalidad era la de armonizar la legislación local con la Ley General de Educación, de conformidad con el plazo legal exigido por el artículo sexto transitorio de esta última ley. En su escrito, la CNDH alegó que dicha reforma resultaba violatoria de los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución política, así como de los 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Entre otras cuestiones, la CNDH reclamó que se vulneró el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, en tanto que el marco internacional exige que se

¹⁰¹ Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=273707>.

celebren consultas con esos sectores de la población durante el proceso de elaboración de las leyes que los afecten. Sin embargo, de acuerdo con la CNDH, en el proceso de reforma a la Ley de Educación del Estado de Yucatán el órgano legislativo fue omiso en efectuar la consulta indígena correspondiente, de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, a pesar de que los artículos reformados contenían supuestos normativos que, por una parte, impactaban significativamente a los pueblos y comunidades originarias y, por otra, se encontraban estrechamente vinculados a los derechos de las personas con discapacidad, específicamente, por las reformas que se realizaron a normas relacionadas con derechos educativos, culturales y lingüísticos, cuya finalidad es la salvaguarda y promoción de la tradición oral y escrita de los pueblos indígenas, así como de sus lenguas, tanto como objeto como fuente de conocimiento.

En su informe, el Poder Ejecutivo del estado de Yucatán señaló que no era necesaria la consulta a las comunidades indígenas, ya que no existía un daño o la posibilidad de daño a los derechos de los pueblos originarios. Además, alegó que la obligación de llevar a cabo la consulta previa posteriormente se materializaría en la creación de los planes y programas de estudio, así como en la planeación y aplicación de las medidas educativas respectivas. Desde la perspectiva del Ejecutivo de Yucatán, la consulta sólo debe realizarse cuando exista una nueva deliberación que afecte los derechos de pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, mas no cuando únicamente se tomen provisiones legales para armonizar el contenido de un ordenamiento nacional en el ámbito de las entidades federativas, debido a que en este supuesto no se trata de una nueva medida legislativa, en tanto que el régimen de derechos y obligaciones de las personas con discapacidad o de los pueblos y comunidades indígenas no se ve modificado con la emisión de disposiciones de carácter neutro que mantienen el estatus jurídico que tenían esos mismos grupos en situación de vulnerabilidad antes de que tales disposiciones legales fueran introducidas al orden jurídico. Por ello, el Ejecutivo argumentó que, como acontece en este caso, una norma o reforma que no incrementa, modifica, disminuye ni matiza el régimen de derechos y obligaciones preexistente, no requiere de una consulta previa y estrecha, dado que no constituye un curso deliberativo nuevo.

Problema jurídico planteado

¿La habilitación —durante el proceso legislativo que dio origen al Decreto 270/2020 por el que se emitió la Ley de Educación del Estado de Yucatán en el portal de internet del órgano legislativo local— de un micrositio para la participación de los diversos sectores de la sociedad en la deliberación del proceso de reforma puede ser considerada como una consulta para efectos del cumplimiento de la obligación estatal exigida constitucional y convencionalmente?

Criterio de la Suprema Corte

La mera existencia de un buzón o micrositio en el que los interesados se encuentren en aptitud de formular observaciones u objeciones a la ley que se pretende crear no cumple con los parámetros mínimos que deben contener los procesos de consulta de medidas legislativas. Dichos esfuerzos no pueden ser considerados como una consulta previa, culturalmente adecuada, a través de los representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, bajo los requisitos previstos en los artículos 1 y 2 de la Constitución política y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ni mucho menos que se cumplieran con los estándares mínimos fijados por la Suprema Corte respecto al derecho de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organiza-

ciones que las representan, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Justificación del criterio

Al analizar el proceso legislativo que dio origen al Decreto 270/2020 que emitió la Ley de Educación del Estado de Yucatán, el Tribunal Pleno advirtió que "en las fases del proceso legislativo **no se introdujeron las consultas exigidas constitucional y convencionalmente**" (párr. 82). "Este Alto Tribunal no omite que, de la lectura del proceso legislativo correspondiente, se advierte la intensión de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología, de habilitar un micrositio en la página de internet del Congreso del Estado de Yucatán cuya finalidad era incluir la participación directa de la sociedad dentro del proceso de creación de la Ley de Educación de dicha entidad federativa, sin embargo, la implementación de dicha herramienta no se encuentra acreditada en autos.

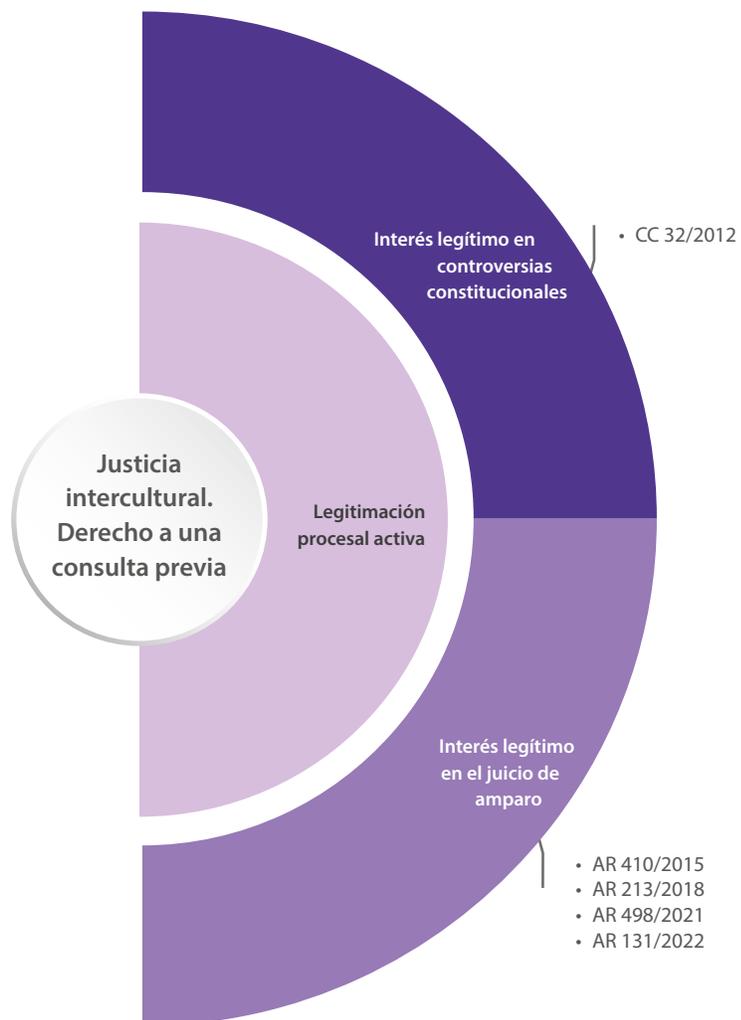
Además, aun cuando en el portal de internet del órgano legislativo local se haya habilitado un micrositio para la participación de los diversos sectores de la sociedad en la deliberación del proceso legislativo correspondiente, como lo afirma el órgano legislativo demandado en su informe, ello resulta insuficiente para acreditar el requisito de consulta previa. Lo anterior, ya que [...] no existe certeza en cuanto a las condiciones en que se llevó a cabo dicho ejercicio" (párrs. 83 y 84).

"La mera existencia de un buzón o micrositio en el que los interesados se encuentren en aptitud de formular observaciones u objeciones a la ley que se pretende crear, no cumple con los parámetros mínimos que deben contener los procesos de consulta de medidas legislativas, explicados en los apartados anteriores", ya que, de acuerdo con el Pleno, "es claro que dichos esfuerzos no pueden ser considerados como una consulta previa, culturalmente adecuada, a través de los representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, bajo los requisitos previstos en los artículos 1 y 2 de la Constitución Federal, y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes" (párrs. 85 y 86).

Decisión

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte declaró procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad. Consecuentemente, declaró la invalidez de los artículos del 73 al 76 y del 79 al 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, emitida mediante el Decreto 270/2020, publicado en el *Diario Oficial* de dicha entidad federativa. No obstante, determinó que la declaratoria de invalidez decretada surtiría sus efectos después de 18 meses a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Yucatán, con la finalidad de que, dentro de dicho plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a las personas con discapacidad, el Congreso de Yucatán deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva.

4. Legitimación procesal activa



4. Legitimación procesal activa

4.1 Interés legítimo de los municipios indígenas en controversias constitucionales

SCJN, Pleno, Controversia Constitucional 32/2012, 29 de mayo de 2014¹⁰²

Razones similares en AI 3/2022 y sus acumuladas 8/2022, 10/2022, 16/2022 y 17/2022, AI 90/2022 y sus acumuladas 91/2022, 92/2022, 93/2022 y 94/2022, y AI 77/2023 y sus acumuladas 82/2023, 87/2023 y 95/2023

Hechos del caso

El 2 noviembre de 2011, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió un juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, interpuesto por un grupo de integrantes de la comunidad indígena de San Francisco Cherán, en el que determinó que los integrantes tenían derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales con pleno respeto a los derechos humanos, fundamentalmente porque habían transcurrido más de 10 años desde el inicio de la vigencia de la reforma constitucional en materia indígena —que vinculaba al Congreso del Estado de Michoacán para que, de acuerdo con su agenda legislativa, armonizara la Constitución y legislación interna al pacto federal y tratados internacionales en materia de derechos indígenas— y no se habían emitido ni dictado normas secundarias en torno a los derechos de los pueblos indígenas. Así pues, la Sala Superior ordenó que se celebrara una consulta para determinar si la mayoría de los integrantes de la comunidad indígena de Cherán estaba de acuerdo en celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres.

En cumplimiento de esa sentencia, el 18 de diciembre de 2011 se realizó la consulta. El 29 de diciembre del mismo año se celebraron unas asambleas de barrio, a partir de las cuales, y dado que no era posible

¹⁰² Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=138752>.

nombrar a una autoridad definitiva antes del día 1 de enero del 2012, el Congreso del estado de Michoacán de Ocampo designó a los miembros del órgano municipal provisional denominado Concejo Mayor de Gobierno Municipal, respetando el derecho a la consulta de la comunidad junto con los acuerdos internos derivados de las asambleas de barrio.

No fue sino hasta enero de 2012 que se celebraron nuevamente las asambleas de barrio para el nombramiento del Concejo Mayor de Gobierno Comunal, que es el órgano que actualmente se encuentra como autoridad en el municipio de Cherán, Michoacán, conformado por los promoventes. Con ello, Cherán se convirtió en el único municipio en el Estado mexicano que, por ser comunidad indígena, además de cabecera municipal, y en el ejercicio del derecho a la libre determinación, adoptó una estructura de gobierno distinta a la estipulada en el artículo 115 de la Constitución política, de tal modo que el gobierno del ayuntamiento de Cherán no se integra por un presidente municipal, síndicos y regidores.

Sin embargo, el 13 de diciembre de 2011, el Congreso del estado de Michoacán realizó una reforma mediante la cual se adicionaron y modificaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en cumplimiento de los efectos establecidos en la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ese mismo día, comuneras y comuneros de San Francisco Cherán se presentaron en el palacio legislativo para informarse sobre los puntos de la ejecución relativa a la sentencia dictada por la Sala Superior que le correspondían cumplir al Congreso del Estado. En ese momento se enteraron de que estaba por aprobarse la reforma a la Constitución local en materia de los derechos de los pueblos indígenas, por lo que solicitaron a los diputados que aplazaran la votación con el objetivo de que pudieran conocer su contenido y de que se les consultara debidamente, conforme a sus usos y costumbres, así como por los términos establecidos en el artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), junto con los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y observando el contenido de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Saramaka vs. Surinam* y *Yatama vs. Nicaragua*.

A pesar de lo anterior, los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado de Michoacán aprobaron y publicaron la reforma, por lo que, en mayo de 2012, los integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, en su calidad de representantes del municipio indígena de Cherán, promovieron una controversia constitucional en contra de los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado de Michoacán y de todos y cada uno de los municipios del estado de Michoacán por la publicación de la reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas. En su escrito, los integrantes del Concejo alegaron que la reforma a la Constitución local vulneraba diversos derechos fundamentales e invadía su esfera competencial, concretamente, los reconocidos en los artículos 1 y 2 de la Constitución política, del artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT, así como de los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y demás relativos y aplicables, debido a que durante el procedimiento legislativo no se le consultó debidamente.

Problema jurídico planteado

¿El municipio de Cherán cuenta, en este caso, con un interés legítimo para presentar una controversia constitucional en la que alegue una violación al artículo 2 constitucional?

Criterio de la Suprema Corte

El municipio de Cherán cuenta con la legitimación procesal activa necesaria para presentar su demanda, a pesar de las exigencias que establece el artículo 11 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política, en relación con los funcionarios que estén facultados para representarlas, puesto que, en este asunto, se trata de una representación particular, debido a que acuden al procedimiento autoridades recién nombradas, siguiendo los usos y costumbres de la comunidad indígena de Cherán.

Sin embargo, a pesar de que se ha establecido que los municipios carecen de interés legítimo para alegar una violación al artículo 2 constitucional porque las controversias constitucionales no fueron instituidas para defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, esta regla no cobra aplicación cuando la parte actora demuestre que su ayuntamiento fue electo y legalmente reconocido mediante el sistema de usos y costumbres y alegue, además, que los actos reclamados presuntamente atentan contra ese modo de designación la eficacia de su continuidad o la forma de su desempeño, puesto que dicha disposición constitucional preserva, entre otros aspectos, el derecho de los pueblos indígenas a 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. Por ello, una vez que este tipo de municipios cuentan con autoridades legalmente constituidas conforme a sus prácticas comunitarias, sus autoridades estarán en aptitud legal de demandar, en vía de controversia constitucional, que no se afecten las facultades que rigen su funcionamiento, en tanto que este medio de control está previsto precisamente para proteger la regularidad del ejercicio de las atribuciones que la Constitución política confiere a los municipios y a otros órganos del Estado.

Justificación del criterio

El municipio de Cherán cuenta con la legitimación procesal activa necesaria para presentar su demanda porque, si bien el artículo 11 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política, establece que "las partes deberán comparecer por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlas" y que "se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario", "en este asunto, se trata de una representación particular, debido a que acuden al procedimiento autoridades recién nombradas, siguiendo los usos y costumbres de la comunidad indígena de Cherán" (pág. 41, párrs. 2, 3 y 4).

Los representantes del gobierno comunal del municipio de Cherán, Michoacán, que promovieron esta controversia acreditaron "su personalidad con la copia certificada de la Constancia de Mayoría y Validez de la Elección del Concejo Mayor de Gobierno Comunal del Municipio de Cherán, Michoacán, expedida a su favor por el Instituto Electoral de esa entidad federativa" (pág. 42, párr. 1).

"Las Constancias de Mayoría y Validez de la Elección del Concejo Mayor de Gobierno Comunal del Municipio de Cherán, les fueron expedidas por el Instituto Electoral de Michoacán, con motivo del proceso electoral llevado a cabo en el citado Municipio, en cumplimiento a lo ordenado por la resolución de dos de noviembre

de dos mil once, que dictó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del Juicio de Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano JDC-9167/2011 y por la que se otorgó a los integrantes de la comunidad indígena de Cherán el derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales" (pág. 42, párr. 2).

Por esta razón, los Concejeros Mayores del Gobierno Comunal del Municipio de Cherán cuentan con atribuciones para acudir a este procedimiento.

"Por otra parte, si bien este Tribunal Pleno ha establecido que los municipios carecen de interés legítimo para alegar una violación al artículo 2 de la Constitución Federal, porque las controversias constitucionales no fueron instituidas para defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, esta regla no cobra aplicación cuando la parte actora demuestre que su ayuntamiento fue electo y legalmente reconocido mediante el sistema de usos y costumbres, y alegue, además, que los actos reclamados presuntamente atentan contra ese modo de designación, la eficacia de su continuidad o la forma de su desempeño, toda vez que dicha disposición constitucional preserva, entre otros aspectos, el derecho de los pueblos indígenas a 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, por lo que una vez que este tipo de municipios cuentan con autoridades legalmente constituidas conforme a sus prácticas comunitarias, tales autoridades están en aptitud legal de demandar en vía de controversia constitucional que no se afecten las facultades que rigen su funcionamiento, pues este medio de control está previsto precisamente para proteger la regularidad del ejercicio de las atribuciones que la Constitución Federal confiere a los municipios y a otros órganos del Estado" (pág. 46, párr. 1).

Decisión

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró procedente y fundada la controversia constitucional e invalidó, con efectos únicamente entre las partes, la reforma hecha a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada en el *Periódico Oficial* del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo en fecha 16 de marzo de 2012.

4.2 Interés legítimo de los pueblos y comunidades indígenas en el juicio de amparo

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 410/2015, 4 de noviembre de 2015^{103,104}

Razones similares en AI 123/2020

Hechos del caso

Dos integrantes de una comunidad maya, por su propio derecho y en representación de las comunidades mayas a las que pertenecen, en su carácter de comisarios municipales y autoridades indígenas de las comi-

¹⁰³ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

¹⁰⁴ La Segunda Sala resolvió en el mismo sentido los Amparos en Revisión 198/2015 y 500/2015.

sarías mayas pertenecientes a un municipio del estado de Campeche, promovieron un juicio de amparo en contra de diversas autoridades federales, por la emisión de un dictamen y por la expedición de un permiso para la liberación al ambiente en fase comercial de soya genéticamente modificada. En su demanda, los afectados expresaron que el permiso para la liberación comercial de soya genéticamente modificada y el dictamen de riesgo ambiental que lo acompañó violaban sus derechos a un medio ambiente sano, al trabajo y a la consulta previa libre e informada de los pueblos indígenas.

El juez de distrito que conoció del asunto amparó a los demandantes. Inconformes con el sentido de la sentencia, las autoridades responsables interpusieron un recurso de revisión en el que señalaron, entre otras cuestiones, que los demandantes no habían acreditado su legitimación procesal activa y que el juez concluyó indebidamente que tenían una situación especial frente a los actos de autoridad que estaban reclamando porque podían resultar afectados en sus bienes jurídicos, económicos, laborales o ambientales, por las consecuencias que pudiera generar en las abejas, de las cuales dependen sus actividades económicas, la liberación o el cultivo de soya genéticamente modificada. Las autoridades responsables expresaron que las personas indígenas solicitantes del amparo no presentaron dictámenes periciales o estudios con base científica que demuestren la presencia del polen genéticamente modificado en la miel que comercializaban, ni información que sustente un posible daño a la salud, a la sanidad vegetal o a la biodiversidad. Refirieron también que no existen estudios científicos, avalados a nivel nacional o internacional, que señalen la contaminación de la miel orgánica como resultado de la polinización cuando las abejas se posan en cultivos de soya genéticamente modificada o que se afecte el medio ambiente ni mucho menos la apicultura. Por estas razones, las autoridades responsables consideraron que los solicitantes del amparo no probaron que se les causaba un daño real y actual en su esfera jurídica, sino únicamente un daño potencial o hipotético y que, sin ser acreditado de manera suficiente mediante pruebas científicas, no debió reconocerse su interés legítimo para demandar el permiso otorgado a Monsanto.

La Suprema Corte de Justicia atrajo este caso a solicitud del tribunal colegiado que conoció originalmente el recurso de revisión.

Problema jurídico planteado

¿Los integrantes de la comunidad maya, por su propio derecho y en representación de las comunidades mayas a las que pertenecen, en su carácter de comisarios municipales y autoridades indígenas de las comisarías mayas pertenecientes a un municipio del Estado de Campeche, cuentan con algún tipo de interés para interponer un juicio de amparo en contra del dictamen y de la expedición de un permiso para la liberación al ambiente en fase comercial de soya genéticamente modificada?

Criterio de la Suprema Corte

Los integrantes de la comunidad maya cuentan con un interés jurídico para interponer un juicio de amparo en contra de la emisión del dictamen y de la expedición del permiso para la liberación al ambiente en fase comercial de soya genéticamente modificada, en tanto que acreditaron i) ser titulares de un derecho subjetivo, en este caso, el derecho de la comunidad indígena a ser consultada en aquellos casos en los que la actividad del Estado pueda impactar de forma significativa su entorno o forma de vida; ii) que existió una vulneración a ese derecho, la cual se actualizó porque la actividad objeto del acto impugnado podría tener

impactos significativos en la vida y entorno de las comunidades indígenas —puesto que, en el caso concreto, se advirtió que existe evidencia suficiente para considerar que la siembra de soya genéticamente modificada resistente al herbicida denominado glifosato deba ser considerada como un proyecto de impacto significativo, debido a la potencial afectación que pueden resentir las comunidades indígenas involucradas— y iii) que derivado de esa vulneración se cause una afectación directa e inmediata en la esfera jurídica de los afectados o, en este caso, de la comunidad afectada, lo cual aconteció en el caso en tanto que las autoridades responsables no respetaron el derecho a la consulta de los quejosos al emitir el permiso para la liberación de soya genéticamente modificada resistente al glifosato en fase comercial sin verificar que se les hubiera consultado, negándoles su derecho a participar activamente en la toma de decisiones estatales, cuando el acto impugnado podía causar un impacto significativo.

Justificación del criterio

La Suprema Corte ha sostenido en repetidas ocasiones que "el interés jurídico requiere la comprobación de los siguientes elementos: *i)* que el quejoso sea titular de un derecho subjetivo, *ii)* que exista una vulneración a ese derecho, *iii)* que derivado de esa vulneración se cause una afectación directa e inmediata en la esfera jurídica del quejoso". Para la Segunda Sala, en este caso, los afectados "cumplen con los elementos anteriormente señalados, y por tanto, cuentan con interés jurídico para acudir al juicio de amparo" (pág. 52, párrs. 1 y 2).

Titularidad de un derecho subjetivo. De acuerdo con la Segunda Sala, "los derechos reconocidos por el artículo 2 constitucional a los pueblos y comunidades indígenas, corresponden —en principio— a dichos grupos de **forma colectiva**, sin embargo, la fracción VIII, apartado A del citado artículo constitucional, permite que cualquiera de sus miembros o integrantes puedan hacer justiciables dichas prerrogativas de **forma individual**, estando en posibilidad de reclamar una afectación personal y colectiva al mismo tiempo". En este caso, la titularidad de su derecho colectivo se determina "en atención al artículo 2 constitucional, así como del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo —del cual el Estado mexicano es parte—, [en los que se reconoce que] las comunidades indígenas tienen derecho a ser consultadas en aquellos casos en que la actividad del estado pueda impactar de forma significativa su entorno o forma de vida" (pág. 52, párrs. 3 y 4).

Vulneración al derecho subjetivo. Para acreditar la vulneración del derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas, la Sala tomó en consideración que "existen ciertos grupos que históricamente por su particular situación social, económica o política pueden verse excluidos de la participación activa en las decisiones estatales; tal es el caso de los grupos o comunidades indígenas, quienes por su especial situación, pueden encontrarse impedidos o limitados en la participación política del país.¹⁰⁵ Por ello, un elemento fundamental para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones

¹⁰⁵ [Nota del original] ¹⁰³ Los Pueblos y Comunidades Indígenas han sido señalados como Grupos en Situación de Vulnerabilidad. En ese sentido, la expresión "grupos en situación de vulnerabilidad" se utiliza para designar a aquellos grupos de personas o sectores de la población que, por razones inherentes a su identidad o condición y por acción u omisión de los organismos del Estado, se ven privados del pleno goce y ejercicio de sus derechos fundamentales y de la atención y satisfacción de sus necesidades específicas. Véase: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (Argentina), Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad, Grupos en Situación de Vulnerabilidad y Derechos Humanos: Políticas Públicas y Compromisos Internacionales, 1ra. Edición, octubre 2011, Argentina, página 11".

políticas del país que puedan afectar sus derechos¹⁰⁶, es el reconocimiento de su derecho a ser consultados¹⁰⁷, el cual se encuentra previsto en el texto del artículo 2 constitucional, así como por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo" (pág. 53, párr. 4)

"Así pues, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultadas constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y patrimoniales —ancestrales— que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen¹⁰⁸, permitiéndoles participar de forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado. Asimismo, representa una obligación frente al Estado en el sentido de llevar a cabo todos los actos necesarios para proveer a dichos grupos de los medios idóneos y necesarios para garantizar plenamente sus derechos" (pág. 54, párr. 2).

"Ahora bien, lo anterior no significa que el Estado deba consultar a los pueblos y comunidades indígenas siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal, pues se llegaría al absurdo de tener que consultarlos incluso para la emisión de alguna ley o decisión administrativa" (pág. 54, párr. 3). Sin embargo, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, "las comunidades deben ser consultadas en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar **impactos significativos** sobre su entorno" (pág. 54, párr. 4). Sobre esta cuestión, la Sala detalló que "se han identificado —de forma enunciativa más 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) posible reasentamiento, 4) agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, 5) destrucción y contaminación del ambiente tradicional, 6) desorganización social y comunitaria, 7) impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros¹⁰⁹" (pág. 55, párr. 2).

Tomando en consideración que "**las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en el desarrollo social, económico, cultural o ambiental de los pueblos o comunidades indígenas**". La Segunda Sala advirtió que en el caso concreto se contaba con "evidencia suficiente para considerar que la siembra de soya genéticamente modificada resistente al herbicida denominado *glifosato*, deba ser considerado como un proyecto de **impacto significativo**, debido a la *potencial afectación* que pueden resentir las comunidades indígenas involucradas" (pág. 55, párrs. 3 y 4).

Para acreditar la potencial existencia de "un impacto significativo sobre las comunidades indígenas involucradas", la Sala tomó en consideración información de carácter científico para demostrar que "el acto impugnado se trata de un proyecto que potencialmente puede afectar los derechos de las comunidades", dejando claro que las conclusiones de su análisis "permitirán demostrar únicamente el impacto potencial

¹⁰⁶ [Nota del original] ¹³⁴ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 18o. periodo de sesiones, Tema 3, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas: James Anaya, Observaciones sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos y otro tipo de proyectos en sus territorios tradicionales, 7 de junio 2011, A/HRC/18/35/Add.3., página 11.

Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 11".

¹⁰⁷ [Nota del original] ¹³⁵ ColDH, Casos: Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo. 134; Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párrafo 160".

¹⁰⁸ [Nota del original] ¹³⁷ Organización de las Naciones Unidas, Organización Internacional del Trabajo, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, artículos 6 y 7".

¹⁰⁹ [Nota del original] ¹⁴¹ ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, p. 2".

que podría llegar a representar en la vida y en el entorno de las comunidades indígenas a las cuales pertenecen los quejosos, [y que por consecuencia] están las autoridades responsables obligadas a consultarlas" (pág. 56, párr. 1). En su análisis, la Sala estudió el potencial impacto al ambiente —en particular, los efectos potenciales del uso del herbicida *glifosato* en la diversidad biológica, así como en la sanidad animal y vegetal, y el peligro de dispersión de semillas genéticamente modificadas a zonas libres de organismos genéticamente modificados—, así como el potencial riesgo de impactos sanitarios, a partir de análisis de evidencia en animales y humanos. Con base en lo anterior, la Sala concluyó que **"la actividad objeto del acto impugnado podría tener impactos significativos en la vida y entorno de las comunidades indígenas"**¹¹⁰ (pág. 62, párr. 1).

Afectación directa e inmediata en la esfera jurídica. "En síntesis, de un análisis completo de los hechos y constancias del presente caso, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que las autoridades responsables **tenían la obligación de garantizar el derecho de consulta a las comunidades** que podrían resultar afectadas, en tanto la liberación de soya genéticamente modificada **podría causar un impacto significativo** en los integrantes de las comunidades indígenas ubicadas cerca a las áreas de liberación" (pág. 62, párr. 1). Asimismo, "esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia concluye que las autoridades responsables **no respetaron el derecho de consulta de los quejosos** al emitir el permiso para la liberación de soya genéticamente modificada resistente al *glifosato* en fase comercial sin verificar que se les hubiera consultado" (pág. 69, párr. 2).

"En este sentido, se advierte que **la violación de este derecho fundamental genera una afectación en la esfera jurídica de los quejosos**, al negarles su derecho a participar activamente en la toma de decisiones estatales, cuando el acto impugnado podía causar un **impacto significativo**.

En conclusión, este Alto Tribunal observa que los quejosos cuentan con **interés jurídico** para promover el juicio de amparo que dio origen al presente recurso, al haber acreditado que se violó su derecho a la consulta, y que por lo tanto, se les generó un daño real, actual e inmediato en su esfera jurídica" (pág. 69, párrs. 3 y 4).

Decisión

La Segunda Sala de la Suprema Corte concluyó que la liberación comercial de soya genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato podría tener impactos significativos en la vida y el entorno de las comunidades indígenas, por lo cual las autoridades responsables tenían la obligación de garantizar su derecho a la consulta. Se resolvió otorgar el amparo a las personas quejosas de las comunidades mayas en Campeche para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Comisión Intersecretarial para la Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados lleven a cabo una consulta conforme a los estándares mínimos que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT.

¹¹⁰ [Nota del original] ⁵⁴ Por otro lado, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) afirmó que Monsanto había realizado liberaciones de soya genéticamente modificada fuera de los polígonos autorizados, y aún más, en las áreas naturales protegidas de Bala'an K'axx y Calakmul, hecho que debe ser tomado en cuenta en el presente caso, con el fin de otorgar la mayor protección posible. Véase en Dictamen de Comisión Nacional para el Conocimiento y el uso de la Biodiversidad. Anexo II- Pruebas del expediente de Amparo Indirecto 762/2012-II. Pág. 7 y sin número de foja".

Razones similares en AR 600/2018

Hechos del caso

La empresa Energía Eólica del Sur solicitó a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) un permiso para generar energía eléctrica utilizando viento, mediante la edificación de un parque eólico en sus propias instalaciones, localizadas en el municipio de Juchitán de Zaragoza del estado de Oaxaca, con la finalidad de abastecer a otras empresas afiliadas. La CRE otorgó el permiso, con la condición de que la empresa acreditara que contaba con la autorización correspondiente en materia de impacto ambiental y de uso de suelo para el aprovechamiento de la superficie que ocuparían sus instalaciones. La empresa presentó su evaluación de impacto ambiental ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y obtuvo su autorización, con la condición de que la empresa acudiera ante la Secretaría de Energía (SENER) y, en coordinación con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, realizara un proceso de consulta previa a las comunidades indígenas que habitan en el lugar donde se construiría el parque de energía eólica.

Aunque la consulta se realizó utilizando el Protocolo para la Implementación del Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada sobre el Desarrollo de un Proyecto de Generación de Energía Eólica, de conformidad con los estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, varios integrantes de la comunidad indígena zapoteca del municipio de Juchitán de Zaragoza promovieron un juicio de amparo en contra de distintas autoridades en el que reclamaron, en esencia, que con la autorización y otorgamiento del permiso para la instalación de un parque eólico se vulneraban sus derechos a la autonomía, libre determinación, identidad cultural, no discriminación, territorio y recursos naturales, medio ambiente sano y vida digna, todos en relación con su derecho a la consulta previa, libre e informada y al consentimiento libre, previo e informado.

El juez de distrito que conoció del asunto sobreseyó por una parte el juicio en relación con la mayoría de las autoridades, al considerar que la obligación de llevar a cabo la consulta le correspondía únicamente a la SENER. Por otra parte, negó el amparo a los afectados en relación con la omisión de realizar la consulta previa, atribuida a la autoridad responsable. Inconformes, tanto los miembros de la comunidad, como la empresa interpusieron sus respectivos recursos de revisión.

En su escrito, los miembros de la comunidad argumentaron, fundamentalmente, que el juzgador de amparo había realizado una interpretación de forma regresiva del derecho a la consulta previa y que se les había excluido de la participación en los procesos de elaboración de la evaluación de impacto ambiental, dado

¹¹¹ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

¹¹² En este mismo sentido se resolvió el Amparo en Revisión 601/2018.

¹¹³ Este caso también se analizó en el Cuaderno de Jurisprudencia núm. 4 - Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas, en la sección 2. Derecho a la consulta previa y obtención del consentimiento a las comunidades indígenas cuando se afecten sus derechos a la tierra y el territorio, apartado 2.2 Derecho a la consulta previa y obtención del consentimiento. Determinación de parámetros normativos para la consulta y determinación del momento para la realización de la audiencia previa.

que la consulta se había realizado después de que ésta fuera aprobada. Por su parte, la empresa alegó que el juicio debió sobreseerse porque los solicitantes del amparo no tenían un interés suficiente para interponer el juicio de amparo. Posteriormente, los miembros de la comunidad solicitaron a la Suprema Corte que hiciera ejercicio de su facultad de atracción para que conociera de su caso.

Problema jurídico planteado

¿Los integrantes de la comunidad indígena zapoteca del municipio de Juchitán de Zaragoza cuentan con un interés jurídico para promover un juicio de amparo en contra de la autorización y otorgamiento del permiso para la instalación de un parque eólico para solicitar la defensa de su derecho a la consulta previa, libre e informada y al consentimiento libre, previo e informado?

Criterio de la Suprema Corte

Cualquier integrante o representante de una comunidad o grupo indígena puede acudir ante la autoridad jurisdiccional correspondiente para defender sus derechos humanos colectivos. Especialmente, cuando se trate de medios para la defensa de los derechos fundamentales, como en el presente caso, debe permitírseles el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, puesto que el derecho de acceso a la justicia de los grupos y comunidades indígenas, contemplado por los artículos 2 constitucional y 12 del Convenio 169 de la OIT, tiene como objetivo garantizar el ejercicio real de sus derechos, así como la expresión de su identidad individual y colectiva para superar la desigualdad de oportunidades que tradicionalmente los ha afectado, lo cual se conoce como principio de transversalidad. Así, en atención al contenido de este principio, es que se acredita en este caso el interés jurídico de los afectados para impugnar el otorgamiento del permiso condicionado.

Justificación de los criterios

La fracción VIII del artículo 2 constitucional "garantiza a los grupos y comunidades indígenas el acceso pleno a la jurisdicción del Estado y para ello, se precisa que **en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de la Constitución**" (párr. 136). "En esa medida, **el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, cuando se trate de medios de defensa de derechos fundamentales, como el presente, implica permitir a cualquier integrante de una comunidad o grupo indígena instar a la autoridad jurisdiccional correspondiente para la defensa de los derechos humanos colectivos**, independientemente si se trata de los representantes de la comunidad, pues esto no puede ser una barrera para su disfrute pleno" (párr. 139).

"La anterior interpretación se refleja en los instrumentos internacionales en los cuales México es parte, cuyos derechos contenidos en los mismos conforman junto con los derechos previstos en la propia Constitución, un parámetro de regularidad normativa del resto de elementos jurídicos del país". Concretamente, sobre el principio de acceso a la justicia relacionado con los grupos vulnerables y, en específico, con los pueblos y comunidades indígenas, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes se establece que "los Estados parte se comprometen a garantizar que los pueblos y comunidades indígenas, para el respeto efectivo de sus derechos, puedan iniciar

procedimientos legales, ya sea personalmente, o bien por conducto de sus organismos representativos, de acuerdo con el artículo 12^{114*} (párrs. 140 y 142). De acuerdo con la Primera Sala, esta disposición "hace énfasis en que el acceso efectivo a la justicia para grupos y comunidades indígenas, implica el acceso a iniciar procedimientos legales, personalmente, o bien a través de sus organismos representativos.

En virtud de lo anterior, este postulado, junto con el contenido del artículo 2 constitucional, que garantiza el acceso a la justicia individual o colectivamente a los grupos y comunidades indígenas, poseen plena fuerza vinculante al haberse adoptado en la normativa de nuestro país, lo que implica que permeé en todos los ámbitos del sistema jurídico, para crear un enfoque que al analizar el sistema de normas en su totalidad, cumpla con su objetivo, que no es otro que el ejercicio real de sus derechos y la expresión de su identidad individual y colectiva, para superar la desigualdad de oportunidades que tradicionalmente les ha afectado, lo cual se conoce como principio de transversalidad" (párrs. 143 y 144).

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

Decisión

La Primera Sala de la Suprema Corte resolvió confirmar la sentencia que había negado el amparo a la comunidad al declarar infundados e inoperantes los agravios de los solicitantes. Así pues, determinó negar el amparo a las 1176 personas solicitantes, quienes se ostentaron con la calidad de indígenas del pueblo zapoteco de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, en contra de los actos reclamados a las autoridades responsables.

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 498/2021, 6 de abril de 2022¹¹⁵

Razones similares en AI 105/2022 y AR 497/2021

Hechos del caso

En septiembre de 2018, el presidente del Consejo Supremo de Kobanaros y Pueblos Indígenas Yoremes Mayos de Sinaloa, con asiento en la comunidad indígena de Lázaro Cárdenas, municipio de Ahome, Sinaloa, promovió un juicio de amparo en contra de diversas autoridades federales, entre ellas, el director general de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA), de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), por la emisión de la resolución correspondiente a la Manifestación de Impacto Ambiental, Modalidad Regional (MIA-R) —promovida por la empresa GAS Y PETROQUÍMICA DE OCCIDENTE S.A. DE C.V.—, mediante la cual se autorizó de manera condicionada el proyecto denominado "*Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa*", por la omisión de consultar al pueblo mayo-yoreme, porque consideraba que dicha

^{114*} [Nota del original] ¹¹⁴⁹ **Artículo 12.** Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces".

¹¹⁵ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

medida administrativa podría afectar directamente a sus derechos colectivos como pueblo indígena, como los derechos de libre acceso, uso, goce, disfrute y conservación del territorio y de los recursos naturales, a un medio ambiente sano para el desarrollo, bienestar y a la salud. Señaló como derechos violados los contenidos en los artículos 6 numeral 1, inciso a), 7, 13, 14, 15 y 16 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169 OIT) y 3, 4, 5, 8, 10, 11, 12, 19, 20, 25, 26, 27, 28, 29, 31 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En febrero de 2021, un juez de distrito resolvió conceder el amparo a la comunidad indígena, al acreditar que contaba con un interés legítimo por ser integrantes de la comunidad indígena Lázaro Cárdenas, Ahome, Sinaloa —ubicada en las cercanías de la zona de impacto del proyecto "Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa"— y, además, al advertir que las actividades autorizadas mediante la misma podrían tener impactos significativos en la vida y entorno de la comunidad indígena, debido a que el proyecto implica la realización de actividades altamente riesgosas —establecidas en el primer y segundo listado de Actividades Altamente Riesgosas, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de marzo de 1990 y el 4 de mayo de 1992—, como el manejo de amoniaco y gas natural, y que durante la realización de la obra podrían producirse daños graves al ecosistema al existir especies de flora y fauna silvestre con categoría de riesgo. En su resolución, el juzgador determinó conceder el amparo para efectos de que la autoridad responsable se coordinara con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, así como con cualquier otra autoridad que deba tener participación, y llevara a cabo la consulta a la comunidad indígena, así como a las demás comunidades indígenas que se encuentren dentro del área de impacto del proyecto de que se trata, porque estimó que los efectos protectores de la sentencia relativos a la realización de la consulta previa debían de hacerse extensivos.

Inconforme con la determinación anterior, tanto la autoridad responsable como la comunidad interpusieron sus respectivos recursos de revisión. El tribunal colegiado que conoció de los recursos solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción. La Segunda Sala determinó atraer los recursos de revisión.

Problema jurídico planteado

¿Los solicitantes del amparo cuentan con un interés legítimo para combatir la autorización de manera condicionada del proyecto denominado "Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa", por estimar que se debía realizar la consulta a la comunidad indígena mayo yoreme de forma previa, libre e informada?

Criterio de la Suprema Corte

Los solicitantes del amparo cuentan con un interés diferenciado o cualificado para combatir la autorización ambiental de la planta de amoniaco que se ubica en la misma bahía en donde tiene asiento su comunidad indígena. Al ser el grado de perjuicio o impacto ambiental que pueda generar la planta de amoniaco, respecto al territorio y ecosistema que se encuentra en la comunidad indígena quejosa, una cuestión que atañe al fondo del asunto, basta con señalar que si existe una autorización ambiental para la construcción y operación de un proyecto industrial que se ubica en la misma bahía que la comunidad indígena de la

cual forman parte los solicitantes del amparo, respecto de la cual se aduce que puede generar impactos directos en su territorio y su ecosistema, debe reconocerse que cuentan con un agravio cualificado o diferenciado al del resto de la población para impugnar tal decisión estatal para efectos del juicio de amparo.

Justificación del criterio

La SEMARNAT alegó que "la parte quejosa no acreditó su interés legítimo para combatir la resolución reclamada, ya que: (I) no bastaba auto llamarse indígena para demostrar la titularidad de los presuntos derechos afectados; y (II) no demostró que los pretendidos derechos de los que afirmó ser titular, *pudieran verse afectados de forma alguna con la autorización en impacto ambiental*" (párr. 46). "A juicio de esta Sala Constitucional resulta **infundado** el agravio acabado de sintetizar y, para demostrar las razones de ello, se abordarán las razones planteadas por la autoridad recurrente en forma individual" (párr. 47).

En primer lugar, "ante la pregunta sobre la titularidad de derechos indígenas de personas —con entera independencia de que vivan o no dentro de un territorio indígena o hablen o no una lengua indígena—, **'la ley es clara al referirse al principio de autoidentificación o autoadscripción como criterio fundamental para definir al sujeto de derechos'**¹¹⁶. Esto significa que **'no corresponde al Estado ni a los especialistas decidir a quién se aplican los derechos indígenas, sino que es facultad de la persona definirse como tal'**" (párr. 54). Por ello, para la Sala, "si los quejosos se auto adscribieron como indígenas Mayo Yoreme, ello es suficiente para reconocerles tal carácter y, por ende, acreditar ser titulares de los derechos que constitucional y convencionalmente les corresponden como personas indígenas, así como para representar los intereses y derechos de tal comunidad" (párr. 55).

Ahora bien, "para probar el interés legítimo, debe acreditarse que: (I) exista una norma constitucional o convencional **'en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada'**; (II) el acto reclamado **'transgreda ese interés difuso'**, ya sea de manera individual **'o colectiva'**; y, (III) el promovente **'pertenezca a esa colectividad'**. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, **'éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo'**" (párr. 57). "A juicio de esta Sala, en el presente caso se cumplen con todos y cada uno de los requisitos para acreditar que los promoventes cuentan con *interés legítimo de índole colectivo* para acudir al presente amparo, pues:

- I. **Existen normas convencionales y constitucionales que tutelan un interés difuso en beneficio de una colectividad.** A saber, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta previa, libre e informada, consagrado por el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- II. **El acto reclamado transgrede ese interés difuso de manera colectiva.** Ello, pues se aduce que la autorización condicionada del proyecto denominado 'Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolo-

¹¹⁶ [Nota del original] ¹⁹ SCJN. 'Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia [...]': op. cit. Pág. 13".

bampo, Sinaloa, correspondiente a la Manifestación de Impacto Ambiental, Modalidad Regional (MIA-R), **fue emitida sin que haya mediado la referida consulta previa.** [...] A pesar de que] las comunidades indígenas tienen derecho a ser consultadas **'en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda impactar [...] su entorno o forma de vida.'**

Cuestión que resulta relevante pues, como fue sostenido por el Juez de Distrito, la comunidad indígena **'se encuentra ubicada en las cercanías de la zona de impacto del proyecto [...] en la bahía de Ohuira, donde precisamente también se asienta la comunidad indígena Mayo Yoreme quejosa.** Aserto que además no fue controvertido por la autoridad recurrente en la presente instancia; y

- III. **Los quejosos pertenecen a esa colectividad.** Ello, pues desde su demanda de amparo los justiciables se auto adscribieron como indígenas **Mayo Yoreme**, pertenecientes a la referida comunidad indígena" (párr. 60).

Por estas razones, la Segunda Sala concluyó que "los quejosos, **cuentan con un interés diferenciado o cualificado para combatir la autorización ambiental de la planta de amoniaco que se ubica en la misma bahía** en que tiene asiento la comunidad indígena quejosa" (párr. 68). No obstante, "*el grado de perjuicio o impacto ambiental* que pueda generar la referida planta de amoniaco, respecto al territorio y ecosistema que se encuentra en la comunidad indígena quejosa, **es una cuestión que atañe al fondo del asunto** [...] Por ahora, basta con señalar que si existe una autorización ambiental para la construcción y operación de un proyecto industrial **que se ubica en la misma bahía que la comunidad indígena de la cual forman parte los quejosos** [...] respecto de la cual **se aduce que puede generar impactos directos en su territorio y su ecosistema**, se concluye que **cuentan con un agravio cualificado o diferenciado al del resto de la población para impugnar tal decisión estatal**" (párrs. 69 y 70).

Decisión

La Segunda Sala de la Suprema Corte confirmó el fallo recurrido y, en consecuencia, concedió el amparo a la comunidad afectada. Sin embargo, señaló que de conformidad con el artículo 4, fracción XIII, de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, con dicho instituto es con quien deben coordinarse las autoridades responsables para la realización de la consulta, tomando en consideración lo dispuesto en el "Protocolo para la Implementación de consultas y pueblos indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes"; emitido por la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Para ello, la Sala fijó un plazo de no más de cuatro meses desde su convocatoria hasta su culminación —en atención al hecho de que la violación del derecho a la consulta previa, libre e informada, consiste en una autorización administrativa en materia ambiental, que se circunscribe a una región específica— para la elaboración de la referida consulta a la comunidad afectada, así como a las demás comunidades indígenas que, en su caso, se encuentren dentro del área de impacto del proyecto de que se trata, con una única prorrogas autorizada, a consideración del juez de distrito, siempre y cuando las responsables manifiesten causas o circunstancias objetivas que justifiquen la necesidad de tal ampliación y la misma resulte necesaria para salvaguardar adecuadamente el derecho a la consulta.

Hechos del caso

Como consecuencia del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, en octubre de 2009, se inició la construcción de la ampliación a cuatro carriles de la carretera Toluca-Naucalpan, tramo bulevar Adolfo López Mateos-Xonacatlán. En 2011, los comuneros de San Francisco Xochicuautila y su barrio La Concepción, municipio de Lerma en el Estado de México (en adelante, comunidad indígena de San Francisco Xochicuautila), aprobaron, a través de asamblea general, 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 (SAASCAEM) para permitir la ocupación previa y la afectación de 235,736.42 m² de tierra de uso común para su construcción a cambio de \$55,538,758.16 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.

A pesar de esto, en agosto de 2013, la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautila celebró otra asamblea general en la que expresó el rechazo al proyecto de la autopista; sin embargo, los procedimientos continuaron. Debido a esto, en junio de 2015, se instaló un comité técnico para realizar una consulta a los pueblos y comunidades indígenas de San Francisco Xochicuautila sobre la construcción del proyecto de la autopista y la expropiación correspondiente. De este modo, del 8 al 11 de junio de 2015, se realizaron asambleas informativas en la biblioteca del Poder Legislativo "Dr. José María Luis Mora" en Toluca, Estado de México. Una vez concluidas las sesiones, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto presidencial de expropiación respecto de 37-93-86 hectáreas de tierras de agostadero de uso común pertenecientes a la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautila.

Ante esto, en julio del mismo año, autoridades tradicionales de la comunidad promovieron un juicio de amparo en contra de diferentes autoridades estatales para, en síntesis, reclamar la emisión del decreto expropiatorio por causa de utilidad pública de las tierras de uso común de la comunidad; la omisión de proteger de los derechos de la comunidad; la afectación del territorio de la comunidad de San Francisco Xochicuautila; la omisión de consulta a las autoridades tradicionales de la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautila y la validez brindada a la consulta aducida en el decreto, a pesar de que ésta no fue realizada conforme a los estándares internacionales en la materia, así como la aprobación y expedición de la Ley de Expropiación, al considerar que algunos de sus artículos resultaban violatorios de derechos fundamentales tutelados en la Constitución política y en los tratados internacionales que México ha firmado y ratificado, de los cuales es titular la comunidad.

Después de diversos trámites judiciales, en septiembre de 2016, un juez de distrito sobreesayó el juicio al estimar que se actualizaba la causal de improcedencia de litispendencia prevista en el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo, porque advirtió que existía igualdad de identidad de autoridades responsables y de actos reclamados con otro juicio de amparo, pues en ambos asuntos la parte quejosa era la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautila. En contra de esta determinación, los afectados interpusieron un recurso de revisión. El tribunal colegiado que conoció del recurso solicitó a la Suprema Corte de Justicia

¹¹⁷ Mayoría de cuatro votos, con voto particular del Ministro Javier Laynez Potisek. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

de la Nación que ejerciera su facultad de atracción. En su resolución, la Segunda Sala determinó revocar la sentencia de sobreseimiento por no existir litispendencia y ordenó reponer el procedimiento.

En cumplimiento de la sentencia de la Suprema Corte, el juez de distrito repuso el procedimiento y resolvió, entre otras cuestiones, negar, por un lado, el amparo a los afectados respecto de los artículos 1, 2, 2 Bis y 3 de la Ley de Expropiación, al considerar que no vulneraban los artículos 1, 2, 16 y 133 de la Constitución política y, por otra, concederlo por motivo de la omisión de llevar a cabo la consulta indígena para el proyecto carretero, procedimiento y decreto de expropiación de las tierras comunales. Lo anterior, para el efecto de que las autoridades responsables dejaran insubsistente el proceso de consulta realizado en junio de 2015, puesto que no se cumplieron ni con los estándares nacionales e internacionales ni fue realizada ante o por conducto de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, ahora Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas (en adelante, INPI), al ser la autoridad legalmente facultada para ello. Como parte de la sentencia, otorgó un plazo de 30 días hábiles para que las autoridades acreditaran que se contactó con el INPI para instaurar un nuevo procedimiento de consulta y que se convocó a la comunidad indígena de San Francisco Xochicuaula.

Inconformes con dicho fallo, el representante común de los afectados, Autopistas de Vanguardia S. A. de C. V., así como diversas autoridades estatales, interpusieron sus respectivos recursos de revisión. La Suprema Corte de Justicia resolvió atraer el caso.

Problema jurídico planteado

¿Los solicitantes del amparo cuentan con la legitimación procesal necesaria para combatir la regularidad de los artículos impugnados por una falta de adecuación con 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?

Criterio de la Suprema Corte

Los solicitantes del amparo no cuentan con la legitimación necesaria para cuestionar la constitucionalidad de los artículos 1, 2, 2 Bis y 3 de la Ley de Expropiación porque no manifestaron defender un derecho de propiedad o titularidad de tierras y, además, la Ley de Expropiación no se erige como regulatoria de los territorios ancestrales que la comunidad indígena otomí pretende defender alegando una violación del derecho a la consulta previa.

Justificación del criterio

"[D]ebido 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 Xochicuaula y su barrio La Concepción" (párr. 56). Según el artículo 27 constitucional, "la propiedad 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" (párr. 57). Si bien "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**

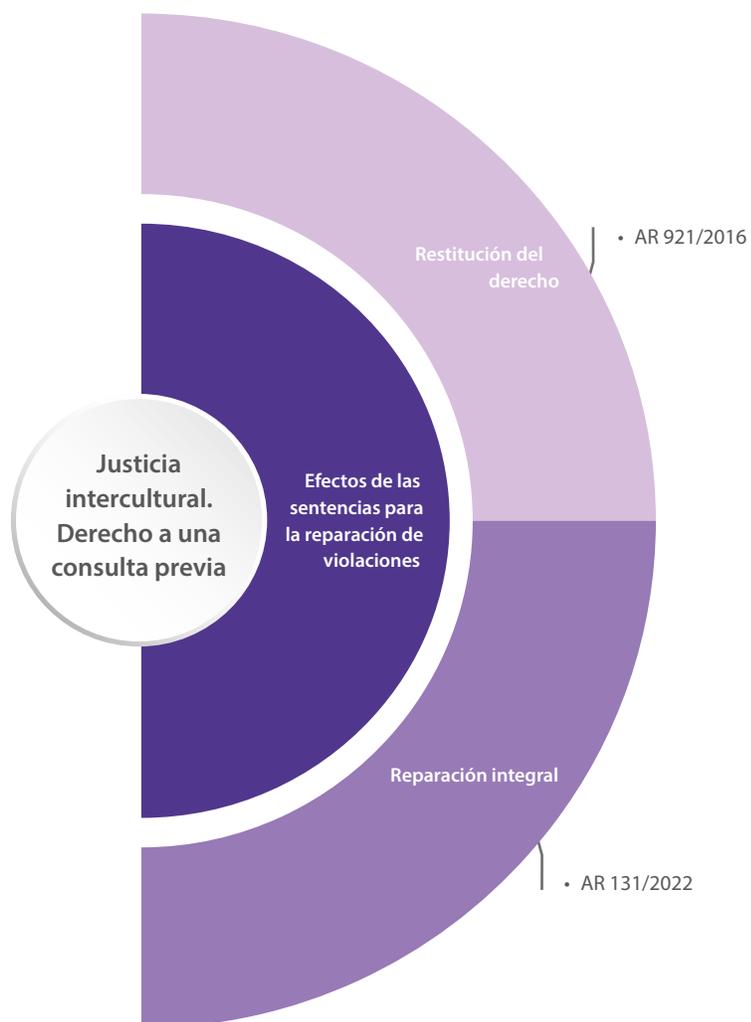
San Francisco Xochicuautla y su barrio La Concepción, época desde la cual, pudieron verse afectados los derechos ancestrales de las comunidades indígenas sobre los territorios respectivos, [...] lo relevante en la especie es que la Ley de Expropiación no se erige como regulatoria de territorios ancestrales" (párr. 58).

En el caso, "las personas peticionarias, aquí recurrentes, **se ostentaron como integrantes de la comunidad indígena otomí en defensa de territorios que tradicionalmente han utilizado para el paso a sus lugares de culto** en los que ejercen sus tradiciones culturales y religiosas porque **se violó en su perjuicio el derecho de consulta**, en virtud de 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" (párr. 45). No obstante, puesto que "**no manifestaron defender un derecho de propiedad o titularidad de tierras**", "debe concluirse que las personas quejas **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**." (párrs. 46 y 60).

Decisión

La Segunda Sala de la Suprema Corte consideró que las autoridades contravinieron el derecho de consulta de los integrantes de la comunidad indígena otomí de San Francisco Xochicuautla y su barrio La Concepción al no haberla realizado de manera previa a la licitación, concesión, autorizaciones, posterior construcción de la carretera, así como de aquellos actos inherentes a la expropiación de tierras del núcleo ejidal o comunal. Por lo tanto, modificó la sentencia recurrida y amparó a los peticionarios frente la vulneración de su derecho a la consulta y su impacto sobre el ejercicio de sus tradiciones culturales y religiosas, el tránsito por los terrenos en que se construyó la autopista Toluca-Naucaupan hacia sus lugares de culto, así como su ejercicio de conservación y aprovechamiento del entorno natural y ambiental de la zona. Como parte de la sentencia, ordenó además, al juez de distrito de origen, la apertura de un incidente en el expediente para el establecimiento de actos concretos y términos para que las autoridades responsables cumplan con las medidas de reparación.

5. Efectos de las sentencias para la reparación de violaciones



5. Efectos de las sentencias para la reparación de violaciones

5.1 Restitución del derecho y realización de consultas

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 921/2016, 5 de abril de 2017^{118,119}

Razones similares en AR 198/2015, AR 241/2015, AR 270/2015, AR 498/2015, AR 499/2015, AR 500/2015 y AR 923/2016

Hechos del caso

En octubre de 2014, Juan Manuel Jesús Puc —por derecho propio y en representación de otros cinco integrantes de comunidades indígenas mayas dedicadas a la producción, comercialización y exportación de miel del estado de Quintana Roo— promovió una demanda de amparo en contra de varias autoridades federales, particularmente, en contra de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) por la expedición de un permiso a favor de Monsanto Comercial, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable (en adelante, Monsanto) para la siembra y comercio de soya genéticamente modificada, en los estados de Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Tamaulipas, San Luis Potosí, Veracruz y Chiapas, así como de todos los demás actos que fueran consecuencia del mismo. En su demanda, reclamaron que el contenido de los artículos 15, último párrafo, 33, último párrafo, 34, primer párrafo, 61, fracción III, y 66, última frase, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM) violaba su derecho a la consulta pública para los pueblos indígenas y a un medio ambiente sano, contenidos en los artículos 1 y 2, 4, 6, 16, 26, 27 de la Constitución política y sus correlativos de la Convención Americana

¹¹⁸ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas. Hizo suyo el asunto: Ministro Javier Laynez Potisek.

¹¹⁹ Este caso también se analizó en el Cuaderno de Jurisprudencia núm. 4 - Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas, en la sección 2. Derecho a la consulta previa y obtención del consentimiento a las comunidades indígenas cuando se afecten sus derechos a la tierra y el territorio, apartado 2.1 Derecho a la audiencia previa como garantía constitucional ante obras o proyectos que pueden afectar en el futuro derechos ya reconocidos de una comunidad indígena.

sobre Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, porque, con base en estos artículos, fue emitido un permiso para la liberación comercial al ambiente de soya genéticamente modificada (evento MON-04-032-6) tolerante al herbicida glifosato a favor de la empresa Monsanto por tiempo indefinido, en los municipios de Othón P. Blanco y Bacalar en el estado de Quintana Roo, que por su impacto ambiental influyó de manera negativa en la producción de miel de las comunidades mayas aledañas a la zona de liberación.

En marzo de 2016, el juez que tramitó el asunto sobreseyó el juicio respecto de la SAGARPA y del SENASICA, por la expedición del permiso relativo al evento MON-04032-6 para la realización de siembra en programa comercial de soya genéticamente modificada en los estados de Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Tamaulipas, San Luis Potosí, Veracruz y Chiapas; negó el amparo respecto a los artículos reclamados de la LBOGM y concedió el amparo a los afectados en contra la expedición del permiso relativo al evento MON-04032-6 para la liberación al ambiente en fase comercial de soya genéticamente modificada. Los efectos de la concesión del amparo fueron la suspensión del permiso de liberación comercial por tiempo indefinido en los municipios de Othón P. Blanco y Bacalar y la instauración de una consulta pública a las comunidades indígenas, conforme al artículo 108 de la LBOGM, dentro de un plazo de seis meses para que, posteriormente, las autoridades resolvieran sobre la solicitud del permiso de liberación comercial al ambiente de soya genéticamente modificada.

En contra de la resolución del juez de distrito, tanto Monsanto Comercial, S.A. de C.V., con carácter de tercera interesada, como Juan Manuel Jesús Puc interpusieron de manera separada sus respectivos recursos de revisión. En nombre de los integrantes de comunidades indígenas mayas, Juan Manuel Jesús Puc alegó que el amparo debía otorgarse de manera lisa y llana, no únicamente para que se celebrara una consulta pública en la que participaran las comunidades indígenas afectadas, porque de este modo no se detenía la liberación y siembra comercial de la soya genéticamente modificada por tiempo indefinido, la cual no sólo ponía en riesgo la apicultura, actividad fundamental de la región y expresión del pueblo maya, sino también la salud de la población, el medio ambiente y a la biodiversidad por el uso del herbicida glifosato en los procesos de siembra. De acuerdo con los recurrentes, la emisión del permiso violó su derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que solicitaron que se reconociera su derecho a la consulta, pero con el objetivo de que el permiso se declarara inválido, así como todos los actos derivados de éste. Además, reclamaron que la consulta ordenada por el juez de distrito violaba los estándares internacionales del derecho a la consulta, al establecer un plazo determinado para su realización, reduciendo su derecho fundamental a un derecho meramente instrumental.

El tribunal colegiado que resolvió los recursos confirmó el sobreseimiento del juicio respecto de la SAGARPA y del SENASICA, pero se declaró incompetente para analizar la constitucionalidad de los artículos 14, 33, 34, 61 y 66 de la LBOGM, por lo que envió el asunto a la Suprema Corte para resolviera sobre la validez constitucional de los artículos impugnados.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El juez de distrito debió conceder el amparo a los miembros de las comunidades mayas para que no se llevara a cabo la consulta a las comunidades indígenas?
2. ¿El plazo de seis meses otorgado por el juez para la realización de la consulta pública es un lapso razonable para la implementación de una consulta adecuada en términos culturalmente adecuados y a través de los mecanismos idóneos?
3. ¿Se debió haber anulado el permiso impugnado dado que es un hecho notorio y objetivo que la contaminación transgénica pone en riesgo a la apicultura y que el uso del glifosato constituye un riesgo para el medio ambiente, la biodiversidad y la salud?

Criterios de la Suprema Corte

1. La concesión del amparo debía limitarse sólo al aspecto que resultó contrario a derecho: la violación del derecho de consulta. En tanto que no se respetó el derecho a la consulta de las comunidades mayas, el efecto para restituirles el goce de su derecho constitucional tenía que ser la realización de una consulta culturalmente adecuada para las comunidades indígenas, acompañada de los estudios y datos necesarios para la toma de una decisión informada.
2. El plazo de seis meses resulta razonable para que las autoridades responsables cumplan, con la debida diligencia, cada una de las etapas que integran una consulta de trato procesalmente completa y adecuada para los intereses de las partes, lo cual implica que durante el desarrollo de la consulta las autoridades responsables deben cooperar con las comunidades para evaluar el impacto de la ejecución del proyecto y proporcionar información objetiva e imparcial sobre los posibles riesgos del proyecto en sus comunidades, a través de una traducción adecuada y evitando el uso de tecnicismos científicos, pero sustentada en la mejor evidencia científica disponible.
3. Pese a que recientemente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha citado como hechos notorios ciertos datos relacionados con el glifosato para sustentar la existencia de su impacto significativo y ejemplificar su potencial impacto en la vida y en el entorno de las comunidades indígenas, esa información no es una verdad científica absoluta.

Justificación de los criterios

1. En primer lugar, no toda violación a los derechos fundamentales es igual, por lo que los efectos de una sentencia de amparo deben ser flexibles para que permita tutelar de la manera más efectiva posible los derechos afectados (pág. 61, párr. 4). En este caso, las autoridades responsables incurrieron en una violación del derecho a la consulta de los quejosos, al emitir un permiso de liberación comercial al ambiente de soya genéticamente modificada, que no contempló en su procedimiento la realización de una consulta válida. Porque, la consulta realizada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través de la Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera y la Dirección General de Sanidad Vegetal en los términos del artículo 33 de la Ley de Bioseguridad de Orga-

nismos Genéticamente Modificados no es una consulta jurídicamente válida. Sino que, en su lugar, las autoridades legalmente facultadas fueron quienes debieron realizar la consulta indígena en materia de liberación de organismos genéticamente modificados, de acuerdo con el contenido del artículo 108 de LBGOGM y siguiendo además los parámetros internacionales establecidos de ser la consulta previa al acto culturalmente adecuada, informada y comprensible, y llevarse a cabo de buena fe (pág. 53, párr. 3).

El Juez de Distrito que evaluó la emisión del permiso determinó que éste se llevó a cabo sin respetar el derecho a la consulta de las comunidades mayas, y por este motivo resultaba razonable que la concesión del amparo se limitara al aspecto que resultó contrario a Derecho, la realización de una consulta jurídicamente válida. Para la Segunda Sala esto implica que dicha consulta se planee, desarrolle y ejecute con base en los estándares (internacionales) mínimos para la consulta de comunidades indígenas, y que además ésta se organice y se realice tomando en consideración la mejor evidencia científica disponible (pág. 62, párrs. 1 y 5).

Para la Sala, la consulta indígena en materia de liberación de organismos genéticamente modificados debe cumplir con ciertos estándares. En primer lugar, los órganos legalmente facultados son quienes deben llevar a cabo la consulta. En segundo lugar, ésta debe ser culturalmente adecuada, esto implica que desde un inicio se debe adecuar todo el proceso de consulta a las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas. En tercer lugar, la comunidad debe ser debidamente informada, esto significa que se les debe brindar información objetiva e imparcial sobre los posibles riesgos del proyecto en sus comunidades, sustentada en la mejor evidencia científica y técnica disponible. Además, la información debe estar traducida en sus lenguas natales y debe evitarse siempre el uso de tecnicismos científicos. Por último, las autoridades legalmente facultadas "deben—siempre que el caso concreto lo requiera— efectuar los estudios correspondientes en cooperación con los pueblos y comunidades involucradas, a fin de evaluar el impacto ambiental, social, espiritual y cultural que el proyecto les puede causar; el resultado de dichos estudios debe ser considerado durante la etapa de ejecución del proyecto" (pág. 55, párr. 2, y pág. 59, párr. 2).

Por lo anterior, la Sala estimó que los efectos del amparo para el efecto de subsanar la violación cometida por las autoridades responsables fue una determinación adecuada (pág. 62, párrs. 2 y 6).

2. El Juez de Distrito justificó que el plazo de seis meses para la realización tenía, primeramente, el objetivo de lograr una tutela judicial efectiva, en términos del artículo 17 constitucional, y también para que se impidiera que el cumplimiento de la ejecutoria quedara al arbitrio de las autoridades responsables (pág. 64, párr. 4). El juez federal además explicó que ese lapso era necesario para que las autoridades responsables cumplieran de manera adecuada y con la debida diligencia cada una de las etapas que integran una consulta de trato procesalmente completa y adecuada para los intereses de las partes (pág. 65, párr. 1, y pág. 68, párr. 2). La Sala estimó que el plazo era razonable porque los efectos del amparo consistían en implementar una consulta a una comunidad indígena.

De acuerdo con el Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la OIT en Países Independientes de la CDI, todo proceso de consulta con independencia de la metodología que se aplique debe de considerar cuatro periodos: "1. El periodo en el que se brinda la información a los consultados. 2. Uno para la deliberación de los pueblos, en el que analizan la información aportada. 3. Aquél en el que se realizan reuniones para llegar a acuerdos; y, 4. Un periodo para la ejecución y seguimiento de los acuerdos" (pág. 67, párr. 2). Además, en

el Protocolo se especifica que "todo el procedimiento de consulta debe estar debidamente registrado, que debe verificarse la necesidad o no de contar con la asistencia de traductores-intérpretes, asegurarse de que las personas a cargo de las consultas sean funcionarios con suficiente capacidad legal para negociar y firmar acuerdos, entre otros aspectos" (pág. 66, párr. 5). Es por estos motivos que para implementación de una consulta se "requiere de un periodo de tiempo considerable para cumplir con la debida diligencia cada una de las etapas que integran la consulta" (pág. 67, párr. 3).

Por todo lo anterior, para la Segunda Sala, la consulta debe ser entendida como un proceso que representa una forma de diálogo y negociación con las comunidades, "que van construyendo consensos y resolviendo disensos, que pueden culminar en acuerdos que deben formalizarse" (pág. 68, párr. 1).

3. La Segunda Sala, al resolver los amparos en revisión 198/2015, 270/2015, 498/2015 y 499/2015 citó como hechos notorios algunos datos relacionados con el glifosato, para sustentar la existencia de un impacto significativo y justificar la necesidad de llevar a cabo la consulta indígena (pág. 63, párrs. 1 y 2). Sin embargo, en tales asuntos, la Sala no afirmó que los datos fueran irrefutables. Al contrario, la Sala enfatizó que la información tenía el propósito de evidenciar una potencial afectación en las comunidades donde se sembraría soya genéticamente modificada. Pero, el empleo de esos datos no demostraba un nexo con el uso de glifosato y daños al ambiente o a las comunidades indígenas (pág. 63, párr. 3).

Por esto, "no es posible afirmar que el Poder Judicial de la Federación y, en específico, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, hayan sostenido la existencia de datos objetivos sobre ciertos daños que [...] genera el uso del glifosato. Por el contrario, se reitera que la información que fue empleada en su momento por esta Segunda Sala, únicamente tenía como objetivo ejemplificar una potencial afectación que justificaba la realización de la consulta indígena" (pág. 64, párr. 1). De los asuntos resueltos por la Segunda Sala no se puede aseverar que la contaminación transgénica pone en riesgo a la apicultura o que el uso del glifosato constituye un riesgo para el medio ambiente, la biodiversidad y la salud, como si fueran hechos notorios y objetivos. Porque la información empleada por la Sala no es irrefutable.

Decisión

La Suprema Corte confirmó la sentencia recurrida, al considerar que el artículo 61 de la LBOGM no es contrario al principio de precaución y que las violaciones cometidas por las autoridades responsables a las comunidades indígenas solicitantes del amparo pueden ser reparadas a través de una consulta que observe los estándares constitucionales y convencionales aplicables. Consecuentemente, no amparó ni protegió a José Manuel Jesús Puc y otros, en relación con los actos reclamados, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, al presidente de la República, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, secretario de Gobernación y director del *Diario Oficial de la Federación*, consistentes en los artículos 15, último párrafo, 33, último párrafo, 34, primer párrafo, 61, fracción III, y 66, última frase, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

Hechos

Como consecuencia del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, en octubre de 2009, se inició la construcción de la ampliación a cuatro carriles de la carretera Toluca-Naucalpan, tramo bulevar Adolfo López Mateos-Xonacatlán. En 2011, los comuneros de San Francisco Xochicuatla y su barrio La Concepción, municipio de Lerma en el Estado de México (en adelante, comunidad indígena de San Francisco Xochicuatla), aprobaron, a través de asamblea general, 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 (SAASCAEM) para permitir la ocupación previa y la afectación de 235,736.42 m² de tierra de uso común para su construcción a cambio de \$55,538,758.16 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.

A pesar de esto, en agosto de 2013, la comunidad indígena de San Francisco Xochicuatla celebró otra asamblea general en la que expresó el rechazo al proyecto de la autopista; sin embargo, los procedimientos continuaron. Debido a esto, en junio de 2015, se instaló un comité técnico para realizar una consulta a los pueblos y comunidades indígenas de San Francisco Xochicuatla sobre la construcción del proyecto de la autopista y la expropiación correspondiente. De este modo, del 8 al 11 de junio de 2015, se realizaron asambleas informativas en la biblioteca del Poder Legislativo "Dr. José María Luis Mora" en Toluca, Estado de México. Una vez concluidas las sesiones, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto presidencial de expropiación respecto de 37-93-86 hectáreas de tierras de agostadero de uso común pertenecientes a la comunidad indígena de San Francisco Xochicuatla.

Ante esto, en julio del mismo año, autoridades tradicionales de la comunidad promovieron un juicio de amparo en contra de diferentes autoridades estatales para, en síntesis, reclamar la emisión del decreto expropiatorio por causa de utilidad pública de las tierras de uso común de la comunidad; la omisión de proteger de los derechos de la comunidad; la afectación del territorio de la comunidad de San Francisco Xochicuatla; la omisión de consulta a las autoridades tradicionales de la comunidad indígena de San Francisco Xochicuatla y la validez brindada a la consulta aducida en el decreto, a pesar de que ésta no fue realizada conforme a los estándares internacionales en la materia, así como la aprobación y expedición de la Ley de Expropiación, al considerar que algunos de sus artículos resultaban violatorios de derechos fundamentales tutelados en la Constitución política y en los tratados internacionales que México ha firmado y ratificado, de los cuales es titular la comunidad.

Después de diversos trámites judiciales, en septiembre de 2016, un juez de distrito sobreescribió el juicio al estimar que se actualizaba la causal de improcedencia de litispendencia prevista en el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo, porque advirtió que existía igualdad de identidad de autoridades responsables y

¹²⁰ Mayoría de cuatro votos, con voto particular del Ministro Javier Laynez Potisek. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

de actos reclamados con otro juicio de amparo, pues en ambos asuntos la parte quejosa era la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautla. En contra de esta determinación, los afectados interpusieron un recurso de revisión. El tribunal colegiado que conoció del recurso solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción. En su resolución, la Segunda Sala determinó revocar la sentencia de sobreseimiento por no existir litispendencia y ordenó reponer el procedimiento.

En cumplimiento de la sentencia de la Suprema Corte, el juez de distrito repuso el procedimiento y resolvió, entre otras cuestiones, negar, por un lado, el amparo a los afectados respecto de los artículos 1, 2, 2 Bis y 3 de la Ley de Expropiación, al considerar que no vulneraban los artículos 1, 2, 16 y 133 de la Constitución política y, por otra, concederlo por motivo de la omisión de llevar a cabo la consulta indígena para el proyecto carretero, procedimiento y decreto de expropiación de las tierras comunales. Lo anterior, para el efecto de que las autoridades responsables dejaran insubsistente el proceso de consulta realizado en junio de 2015, puesto que no se cumplieron ni con los estándares nacionales e internacionales ni fue realizada ante o por conducto de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, ahora Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas (en adelante, INPI), al ser la autoridad legalmente facultada para ello. Como parte de la sentencia, otorgó un plazo de 30 días hábiles para que las autoridades acreditaran que se contactó con el INPI para instaurar un nuevo procedimiento de consulta y que se convocó a la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautla.

Inconformes con dicho fallo, el representante común de los afectados, Autopistas de Vanguardia S. A. de C.V., así como diversas autoridades estatales, interpusieron sus respectivos recursos de revisión. La Suprema Corte de Justicia resolvió atraer el caso.

Problema jurídico planteado

¿Qué efectos tiene la declaración de invalidez de un proceso administrativo de expropiación derivado del incumplimiento de la obligación constitucional y convencional de consultar a las comunidades indígenas?

Criterio de la Suprema Corte

Debido a que la restitución para volver las cosas al estado previo a la violación del derecho implicaría trabajos especializados de altísimo costo económico y medidas desproporcionadamente gravosas y perjudiciales (tanto para el Estado como para los peticionarios e, incluso, para la sociedad en general) y la orden de llevar a cabo una consulta no cumpliría con los estándares de constitucionalidad ni de convencionalidad, resulta adecuada la reparación integral sobre el ejercicio de sus tradiciones culturales y religiosas, el tránsito por los terrenos en que se construyó la autopista Toluca-Naucahpan hacia sus lugares de culto y su ejercicio de conservación y aprovechamiento del natural entorno ambiental de la zona.

Justificación del criterio

Ante "la circunstancia de que el mencionado tramo carretero autopista Toluca-Naucalpan, ya se encuentra construido y en funcionamiento"¹²¹ (párr. 180), "la orden de una nueva consulta como determinó el Juez de Distrito en su sentencia no podría llevar a restituir eficazmente a los quejosos en el derecho fundamental que se ha considerado como vulnerado; ello porque no cumpliría con las exigencias constitucional y convencionalmente establecidas, en particular que la consulta a la comunidad indígena sea previa, de modo que sería completamente inútil para los fines previstos en la normatividad aplicable" (párr. 181).

Por otra parte, la "restitución para volver las cosas al estado previo a la violación del derecho mediante la insubsistencia de todos los actos que derivaron en la construcción de la autopista en comento, implicaría la destrucción de dicho tramo carretero, con trabajos especializados a un altísimo costo económico para eliminar cualquier vestigio ocasionado por la citada construcción de la autopista Toluca-Naucalpan, para lograr el restablecimiento material del área al estado que tenía previo a la vulneración del derecho, constituyendo medidas no aptas para restituir las cosas a la situación que guardaban con anterioridad por ser desproporcionadamente gravosas y perjudiciales, tanto para el ente estatal como para los quejosos e incluso, para la sociedad en general, por ende contrario al interés público" (párr. 183).

Por lo que "en términos de los artículos 1, 103 y 107 constitucionales, base del juicio de amparo indirecto, y doctrina construida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a la garantía de restitución del derecho violentado como efecto de la protección constitucional, así como sobre la reparación integral, conforme al artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el caso particular se estima que **la reparación es especialmente adecuada**" (párr. 185). Esto, también considerando que "la comunidad quejosa, **no compareció a defender derechos de titularidad de tierras comunales o de propiedad, tampoco su asentamiento** en las tierras donde se construyó dicha autopista, sino que **se ostentaron integrantes de la comunidad indígena otomí en defensa de territorios donde ejercen la conservación y aprovechamiento de la naturaleza, así como el paso a sus lugares de culto y ejercicio de sus tradiciones religiosas, respecto de lo cual les fue violentado el derecho a la consulta conforme al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**" (párr. 182).

Por lo que "destruir la autopista ya concluida, en restitución de las cosas a su situación anterior, sería sumamente gravoso y costoso, muy probablemente de mayor afectación tanto para el Estado, las personas quejosas integrantes de la comunidad indígena, así como para la sociedad en general, podría incluso ocasionarse mayor perjuicio a la naturaleza y el medio ambiente, haciendo nula la finalidad de la medida, en tanto iría en contra de la conservación de la naturaleza y el medio ambiente que defienden los peticionarios" (párr. 186). De modo que, "más que simplemente declarar la invalidez de los actos administrativos, llevados a cabo con vulneración al derecho de consulta, como restitución material de las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, **el caso particular amerita ordenar una restitución a cargo de las responsables, e incluso, vincular a todas las autoridades que sean necesarias para lograrlo**" (párr. 187).

¹²¹ [Nota del original] ¹⁹² Véase la página de internet del SAASCAEM en la dirección web Toluca-Naucalpan | Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares (edomex.gob.mx)".

Debido a que la violación al derecho de consulta "trascendió al **ejercicio de sus tradiciones culturales y religiosas, el tránsito por los terrenos en que se construyó la autopista Toluca-Naucalpan hacia sus lugares de culto, así como su ejercicio de conservación y aprovechamiento del natural entorno ambiental de la zona**" (párr. 188). La Segunda Sala ordenó a las autoridades responsables a:

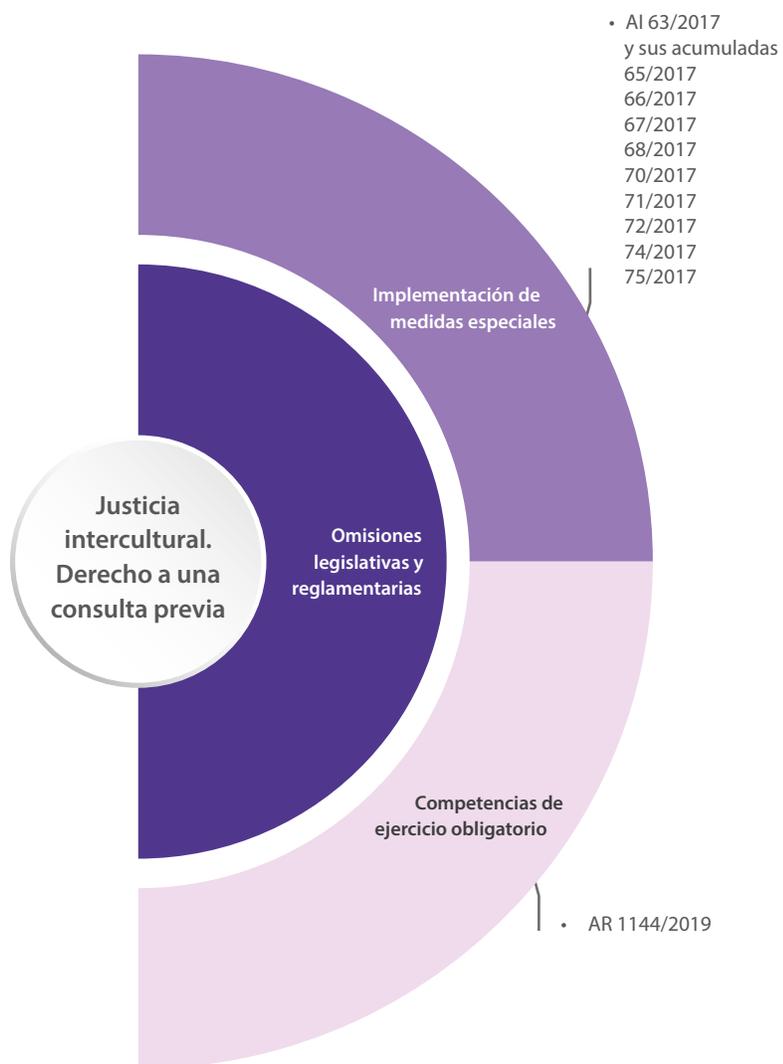
"Reforestar, mediante la plantación de árboles acordes o propios de la natural flora en la zona de que se trata, lo anterior concretamente en las áreas aledañas al tramo carretero autopista Toluca-Naucalpan, por lo menos en la denominada 'zona federal'; claro está, respetando la capa asfáltica ya construida y, en su caso, el acotamiento, lo que deberán cumplir en el plazo de treinta días, contados a partir de que cause ejecutoria la resolución del incidente a que se refiere el punto 3 siguiente, para lo cual deberán llevar a cabo el mantenimiento necesario de los árboles para su subsistencia, en aras de remediar el efecto nocivo causado a la naturaleza y/o ecosistema en torno a los territorios objeto de la afectación.

Construir al menos una **vía de acceso**, a saber, puente o paso a desnivel, según sea necesario para que de manera óptima sirva a los quejosos e integrantes de la comunidad indígena de San Francisco Xochicuatla y su barrio La Concepción en el Municipio de Lerma, Estado de México para cruzar la autopista en comento, a fin de pasar y/o conectarse con sus lugares de culto en ejercicio de sus tradiciones culturales y religiosas; ello en el plazo de seis meses, contados a partir de que cause ejecutoria la resolución del incidente a que se refiere el punto 3 siguiente, para restituir la afectación ocasionada por los actos inherentes a la construcción del tramo carretero de que se trata" (párr. 189).

Decisión

La Segunda Sala de la Suprema Corte consideró que las autoridades contravinieron el derecho de consulta de los integrantes de la comunidad indígena otomí de San Francisco Xochicuatla y su barrio La Concepción al no haberla realizado de manera previa a la licitación, concesión, autorizaciones, posterior construcción de la carretera, así como de aquellos actos inherentes a la expropiación de tierras del núcleo ejidal o comunal. Por lo tanto, modificó la sentencia recurrida y amparó a los peticionarios frente la vulneración de su derecho a la consulta y su impacto sobre el ejercicio de sus tradiciones culturales y religiosas, el tránsito por los terrenos en que se construyó la autopista Toluca-Naucalpan hacia sus lugares de culto, así como su ejercicio de conservación y aprovechamiento del entorno natural y ambiental de la zona. Como parte de la sentencia, ordenó, además, al juez de distrito de origen, la apertura de un incidente en el expediente para el establecimiento de actos concretos y términos para que las autoridades responsables cumplan con las medidas de reparación.

6. Omisiones legislativas y reglamentarias



6. Omisiones legislativas y reglamentarias

6.1 Implementación de medidas especiales

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, 21 de septiembre de 2017¹²²

Hechos del caso

Un grupo de partidos políticos, diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Procurador General de la República promovieron diversas acciones de inconstitucionalidad, para solicitar que se declara la invalidez de diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, de la Ley Procesal Electoral para la Ciudad de México, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y del Código Penal para el Distrito Federal. Entre otras cuestiones, en sus demandas solicitaron la invalidez de varios preceptos normativos por considerar que se había violado el derecho a la consulta previa de los pueblos y barrios originarios y de las comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México, contemplado en el artículo 2, apartado B, fracción IX, de la Constitución política y, en específico, en los artículos 6, 7 y 17 del Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo.

Algunos diputados de la Asamblea Legislativa impugnaron concretamente los artículos 4, 14, 256, párrafo penúltimo, 262, fracción V, y 273, fracción XXIII, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, así como el artículo vigésimo noveno transitorio del Decreto por el que se reformaban estas disposiciones, porque consideraban que no se preveía una definición de los pueblos y barrios

¹²² Ponente: Ministro Eduardo Medina-Mora Icaza. Encargado del engrose: Ministro Javier Laynez Potisek. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=220153>.

originarios y de las comunidades indígenas residentes que sirviera de base para su identificación y, por ende, para el ejercicio de sus derechos político-electorales. Además, alegaron que dichas disposiciones regulaban deficientemente estos derechos, al no observar lo dispuesto por el artículo 2 constitucional, ni contemplar acciones afirmativas para hacer efectivos tales derechos y garantizar la representatividad de dichos pueblos y comunidades tanto en el Congreso como en los concejos de las alcaldías.

Problema jurídico planteado

¿La previsión en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México de un deber de promoción para la inclusión de los integrantes de los pueblos, barrios y comunidades a cargos de elección popular de los candidatos que postulen los partidos políticos cumple con la obligación de prever mecanismos político-electorales que garanticen el acceso de las personas integrantes de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México a cargos de elección popular?

Criterio de la Suprema Corte

La previsión de un deber de procurar que entre los candidatos que postulen los partidos políticos se promueva la inclusión de los integrantes de los pueblos, barrios y comunidades a cargos de elección popular, cuyo cumplimiento quede al arbitrio de los partidos, sin mayores consecuencias, no basta para dar por cumplida la obligación establecida en la Constitución de la Ciudad de prever mecanismos político-electorales específicos relacionados con su acceso a cargos de elección popular, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad. Para garantizar un acceso efectivo a los distintos cargos de elección popular, es preciso que se establezcan acciones encaminadas a asegurar la posibilidad real de que sus integrantes accedan a dichos cargos. La ausencia de las condiciones necesarias para que participen en un plano de igualdad constituye una omisión de garantizar el acceso efectivo de los integrantes de estos pueblos, barrios y comunidades a cargos de elección popular, que obliga al Congreso local a consultarles sobre las medidas especiales que deben implementarse.

Justificación del criterio

El Pleno de la Suprema Corte analizó los artículos 4, 14, 256, párrafo penúltimo, 262, fracción V, y 273, fracción XXIII, reformados del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, así como el artículo vigésimo noveno transitorio del Decreto de reforma, a la luz del marco constitucional y convencional sobre derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas. A partir de ello, el Pleno determinó que si bien el artículo 4 del Código impugnado no establecía "una definición sobre los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México; sin embargo, resulta inconcuso que, para tales efectos, debe atenderse a lo dispuesto por el artículo 58 de la Constitución Local, en relación con el artículo 2, párrafos primero a quinto, de la Constitución Federal. En este sentido, debe declararse infundada la omisión que se aduce al respecto" (pág. 199, párr. 1).

Por otra parte, la Suprema Corte consideró que "en los artículos 14, 256, párrafo penúltimo, 262, fracción V y 273, fracción XXIII, así como en el artículo vigésimo noveno transitorio del Decreto en el que se contienen, sólo se promueve la inclusión de personas pertenecientes a los pueblos y barrios originarios y las

comunidades indígenas residentes entre los candidatos que postulen los partidos políticos y, de la revisión integral del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte también que, en su postulación como candidatos independientes o sin partido, se respetarán los usos y costumbres bajo los que hayan sido electos.

No obstante, esto no cumple con la obligación establecida en la Constitución de la Ciudad para el legislador local, en el sentido de prever mecanismos político-electorales específicos relacionados con su acceso a cargos de elección popular, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad y, en este sentido, con la forma como a nivel local se determinó que se garantizaría el mandato contenido en el artículo 2, apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución Federal y diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, en cuanto al derecho de los integrantes de pueblos y comunidades indígenas a ser votados en condiciones de igualdad y representados ante las Alcaldías en las demarcaciones territoriales con población indígena.

Se incurre, en efecto, en una omisión de garantizar el acceso efectivo de los integrantes de estos pueblos, barrios y comunidades a los distintos cargos de elección popular, el cual, aun cuando no debe entenderse como el derecho a ocupar uno de estos puestos (esto no puede asegurarse a ninguna persona, al depender del voto), sí implica generar las condiciones necesarias para que participen en un plano de igualdad con el resto de la sociedad. Para ello, no basta prever un deber de procurar, cuyo cumplimiento queda al arbitrio de los partidos, sin mayores consecuencias; sino que es preciso establecer acciones encaminadas a asegurar la posibilidad real de que accedan a dichos cargos" (pág. 199, párrs. 2, 3 y 4).

Por lo anterior, el Tribunal Pleno concluyó que la Asamblea Legislativa había incurrido en la omisión de establecer, en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, mecanismos político-electorales específicos relacionados con el acceso a cargos de elección popular de las personas integrantes de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. Consecuentemente, el Pleno ordenó "al legislador local a cumplir con el mandato impuesto en la Constitución de la Ciudad, en el sentido de establecer en el Código mecanismos político-electorales específicos relacionados con el acceso a cargos de elección popular de las personas integrantes de los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas residentes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad; para lo cual deberá consultarles sobre las medidas especiales que pretenda implementar al respecto" (pág. 200, párr. 1).

Decisión

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia declaró fundada la omisión de la Asamblea Legislativa en cuanto al establecimiento en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México de mecanismos político-electorales específicos relacionados con el acceso a cargos de elección popular de las personas integrantes de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México, por lo que, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad, la Suprema Corte ordenó a la Asamblea Legislativa emitir, previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, un acto legislativo que subsane dicha omisión, obligándola a que este acto debiera de entrar en vigor antes del proceso electoral siguiente al que inicie en esa localidad en el mes de octubre de 2017.

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 1144/2019, 10 de junio de 2020¹²³

Razones similares en AR 341/2020 y AR 343/2020

Hechos del caso

Un grupo de personas, por su propio derecho, promovió por separado juicios de amparo en contra del Congreso de la Unión y de las cámaras de Diputados y Senadores por la omisión absoluta del Poder Legislativo Federal de crear la Ley General de la Consulta Previa, Libre, Informada, Adecuada Culturalmente y de Buena Fe, de conformidad con lo ordenado en el segundo transitorio¹²⁴ de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001 y en el artículo 2¹²⁵ de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como por las consecuencias de las omisiones que, desde su perspectiva, se traducen en afectaciones al ejercicio de los derechos de los integrantes de los pueblos indígenas de México. De la misma manera, los solicitantes señalaron en sus demandas como preceptos constitucionales violados los artículos 2, apartado B, fracción IX, de la Constitución, y transitorio segundo de su reforma del 14 de agosto del 2001, en relación con los diversos 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 6.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

El juez de distrito que conoció y tramitó este asunto concedió el amparo a los demandantes en contra la omisión legislativa del Congreso de la Unión de emitir la ley reglamentaria de consulta previa, libre, informada y de buena fe, con fundamento en la obligación que deriva del artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y del segundo transitorio del Decreto de reformas al artículo 2 constitucional, del 14 de agosto de 2001, pues advirtió que la omisión legislativa resultaba violatoria de los derechos fundamentales de los solicitantes y, por ende, otorgó la protección de la justicia federal a efecto de obligar al Congreso de la Unión para que cumpliera con su obligación constitucional y convencional y procediera a emitir una ley que regulara la consulta de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Inconformes, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores interpusieron sus respectivos recursos de revisión. En su escrito, la Cámara de Diputados negó que existieran mandatos expresos que obligaran al Congreso de la Unión a realizar adecuaciones y a reglamentar lo estipulado en el artículo 2 constitucional y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en tanto que el Congreso de la Unión no tiene la obligación de emitir de manera específica una ley que reglamente la consulta previa, libre, informada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas. Además, alegó que no existía la omisión legislativa que se le reclamaba, debido a que la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos

¹²³ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

¹²⁴ "Artículo Segundo.- Al 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 constitucionales locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado".

¹²⁵ "Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. - Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades".

Indígenas ya contemplaba una regulación sobre los aspectos establecidos en el artículo 2 constitucional y en el Convenio 169 de la OIT. Por otra parte, en su recurso, la Cámara de Senadores argumentó que el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia indígena del 14 de agosto de 2001 no establecía de manera expresa una obligación a cargo, entre otras autoridades, del Congreso de la Unión de expedir una ley que reglamentara lo previsto en el artículo 2 de la Constitución política y, en específico, emitir una Ley General de Consulta Previa, Libre, Informada y de Buena Fe, puesto que únicamente establece que el Congreso de la Unión, así como las legislaturas de las entidades federativas, deben realizar las adecuaciones a las leyes en lo relativo a los derechos de los pueblos indígenas.

Si bien el tribunal colegiado que conoció de los recursos confirmó la sentencia recurrida, dejó a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a un problema de constitucionalidad que subsistía en relación con la omisión legislativa absoluta de expedir la Ley de Consulta Previa, Libre, Informada, Adecuada Culturalmente y de Buena Fe, por lo que remitió el caso a la Suprema Corte, que determinó reasumir su competencia originaria para conocer del medio de impugnación y admitió los recursos de revisión.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La omisión legislativa que se le reclama al Congreso de la Unión deriva de una competencia de ejercicio obligatorio, porque se le haya establecido de manera expresa o implícita, o se trata de una competencia de ejercicio potestativo?
2. ¿La omisión legislativa del Congreso de la Unión de emitir una ley reglamentaria de consulta previa, libre, informada y de buena fe constituye una omisión absoluta o una omisión relativa?

Criterios de la Suprema Corte

1. Debido a que el Estado mexicano se encuentra obligado a adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas —y puesto que, además, el ejercicio de este derecho humano implica que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, como los derechos a la identidad cultural, a su territorio y recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos, incluso en algunos supuestos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos—, la regulación del derecho a la consulta resulta imperativa. Por esta razón, se considera que la omisión legislativa que se le reclama al Congreso de la Unión deriva de una competencia de ejercicio obligatorio.
2. El Congreso de la Unión ha incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto respecto de una competencia de ejercicio obligatorio, ya que, hasta el día de la resolución de este asunto, no había regulado de manera integral la figura de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, lo cual redundaba en una omisión legislativa absoluta al ejercicio de una competencia de ejercicio obligatorio por mandato constitucional que transgrede la propia Constitución. Ello, en tanto que el legislador federal, con su inactividad, ha quebrantado la normatividad constitucional al desobedecer un mandato expreso que le señala el artículo segundo transitorio de la reforma publicada el 15 de agosto de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación* al artículo 2 constitucional.

Justificación de los criterios

1. En primer lugar, la Segunda Sala precisó que es su criterio que "cuando se reclama la omisión absoluta de un órgano legislativo de expedir una determinada ley, en cumplimiento al mandato expreso de alguna disposición que ordene actuar en ese sentido, esto es, cuando se reclama una omisión absoluta de competencia obligatoria, no es posible considerar que el juicio de amparo es improcedente, pues en tales casos, la materia del juicio se circunscribe a verificar si efectivamente ha existido incumplimiento a un mandato expreso y, en consecuencia, si ha existido o no vulneración al principio de supremacía constitucional" (pág. 31, párr. 1). Así, en tanto que en este caso se reclama "la omisión de cumplir con la obligación de legislar en materia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, establecida en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional publicada el catorce de agosto de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación", de acuerdo con la Sala, "en principio, debe determinarse si esta omisión legislativa que se reclama al Congreso de la Unión, deriva de una competencia de ejercicio obligatorio (ya sea que se haya establecido de manera expresa o implícita) o si se trata de una competencia de ejercicio potestativo, así como si en el caso nos encontramos frente a una omisión absoluta o a una omisión relativa" (pág. 34, párrs. 1 y 2). "Para ello, en principio conviene tener presentes los trabajos legislativos que dieron origen a la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena prevista en el artículo 2 constitucional y su artículo segundo transitorio" (pág. 34, párr. 3).

Sobre los trabajos legislativos, la Sala destacó que "en la propia discusión, ante un planteamiento de que el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores estarían imposibilitados para hacer una ley reglamentaria en la materia, se dio respuesta en el sentido de que el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir leyes reglamentarias que desarrollen los artículos de la Constitución y, por tanto, era factible, posible y perfectamente legal que en su momento se expidiera la ley reglamentaria en materia de cultura y derechos indígenas, una vez que hubiera artículos que pudieran ser reglamentados; aunado a que las disposiciones reglamentarias de la Constitución no podían incluirse en el precepto constitucional, dado que serían materia de una ley reglamentaria que en su momento se expidiera" (pág. 37, párr. 1). Por otra parte, respecto del régimen transitorio de la reforma constitucional, la Sala destacó que "en específico en el artículo segundo, el Poder Reformador de la Constitución estableció que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados debían realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales, que fueran procedentes y que reglamentaran lo estipulado en el artículo 2 constitucional, como se desprende de su contenido textual" (pág. 41, párr. 1).

"De esta manera, si en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional publicada el catorce de agosto de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación, el Poder Reformador de la Constitución estableció textualmente que *"Al 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"*, es claro que estableció el mandato expreso al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados, de reglamentar la consulta indígena, porque, como se ha sostenido, el Pleno de este Tribunal ha sido enfático en señalar que este es uno de los derechos reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el artículo 2 constitucional" (pág. 54, párr. 1).

En la medida en que "el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reformó el artículo 2 constitucional, forma parte integral de la Constitución Federal, ya que establece los lineamientos a través de los cuales se harán efectivas las disposiciones establecidas en el señalado precepto constitucional" (pág. 55, párr. 3). "Así, en la especie, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México tienen la obligación constitucional de adecuar las leyes respectivas a efecto de regular la consulta indígena" (pág. 56, párr. 1).

"De lo anterior se concluye que en el caso nos encontramos ante una competencia de ejercicio obligatorio a cargo del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, ya que de conformidad con el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, debían modificar las leyes federales y constituciones locales, a efecto de reglamentar lo estipulado en la reforma, lo cual deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución, dirigido tanto al legislador Federal como al Estatal.

En relación con la obligación establecida a los órganos legislativos en el señalado precepto transitorio de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena, esta Segunda Sala advierte que el Poder Reformador de la Constitución otorgó libertad de decisión al legislador Federal y local, a fin de observar lo previsto en la reforma al artículo 2 constitucional, en tanto no indicó la obligación de emitir una "ley especial" que reglamente el derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, de tal manera que puede cumplir con su obligación ya sea a través de reformas a las leyes existentes o por medio de la creación de una ley especial; siempre y cuando la regulación expedida sea integral y congruente con los parámetros que antes se han señalado para la consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Aunado a lo anterior, esta Segunda Sala considera que la obligación de regular la figura de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, por parte de las autoridades legislativas, resulta un imperativo que también deriva del contenido del artículo 1 constitucional [...] la obligación de los Estados de emitir estas medidas legislativas que deriva del artículo 1 constitucional, no resulta indispensable en relación con la totalidad de los derechos, puesto que no en todos los supuestos se requiere de una ley para el efectivo ejercicio y garantía de esos derechos" (pág. 56, párrs. 2, 3 y 4).

Aunque "no siempre la falta de una ley implica por sí misma una violación a la obligación de adoptar medidas, sino únicamente cuando la legislación es indispensable; esto es, una ausencia normativa se convierte en omisión ante la existencia de la obligación de legislar" (pág. 59, párr. 1). La Segunda Sala determinó que en este caso "la regulación de la figura de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas resulta esencial e indispensable a efecto de hacer efectivo ese derecho" (pág. 59, párr. 2).

"Con base en lo anterior, esta Segunda Sala determina que el Estado mexicano se encuentra obligado a adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, puesto que, además, el ejercicio de este derecho humano implica que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, como los derechos a la identidad cultural, a su territorio y recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos, incluso en algunos

supuestos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos; de tal manera que resulta un imperativo su regulación" (pág. 66, párr. 3).

2. Para determinar si este caso se trataba de una omisión absoluta o de una relativa, la Segunda Sala advirtió "que dentro del orden jurídico nacional vigente, se ha emitido diversa legislación relacionada con la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; sin embargo, tampoco establece las reglas ni el procedimiento para que ésta se lleve a cabo" (pág. 71, párr. 2)

"Lo anterior pone de manifiesto que, efectivamente, el Congreso de la Unión no ha regulado el procedimiento de consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, puesto que, como se mencionó, el propio Poder Reformador de la Constitución estableció la obligación del Congreso de la Unión de regularlo, lo que constituye una reserva de ley absoluta, pues la realización del acto legislativo quedó acotado expresamente para él y no al Presidente de la República" (pág. 75, párr. 1).

"Consecuentemente, resulta claro que el Congreso de la Unión ha incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto respecto de una competencia de ejercicio obligatorio, ya que tal y como se señaló anteriormente, hasta el día de la resolución del presente asunto, no ha regulado de manera integral la figura de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, lo cual redundaría en una omisión legislativa absoluta al ejercicio de una competencia de ejercicio obligatorio por mandato constitucional, que transgrede la propia Constitución Federal, ya que el legislador Federal, con su inactividad, quebranta la normatividad constitucional al desobedecer un mandato expreso constitucional, que le señala el artículo segundo transitorio de la reforma publicada el catorce de agosto de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación, al artículo 2 de la Constitución" (pág. 77, párr. 1).

"En este sentido, la trasgresión a la Constitución Federal se actualizó desde el momento en que el Congreso de la Unión no cumplió con el mandato expreso que contempla el artículo segundo transitorio del decreto de catorce de agosto de dos mil uno, mediante el que se reformó el artículo 2 de la Constitución Federal, y dicha trasgresión se extiende hasta esta fecha, pues ya ha quedado acreditado que el Congreso de la Unión no ha regulado la figura de la consulta.

En estas condiciones, al haber incurrido en una omisión legislativa absoluta de una competencia de ejercicio obligatorio, el Congreso de la Unión trasgredió los mandatos constitucionales que expresamente le señalan los artículos 2 de la Constitución, así como el segundo transitorio del Decreto de catorce de agosto de dos mil uno, por el que se reformó el precepto constitucional señalado en primer término, ya que se impide su plena eficacia" (pág. 77, párrs. 3 y 4).

"Por virtud de lo anterior, procede declarar infundados los agravios planteados por las autoridades recurrentes, porque el Congreso de la Unión, con su omisión legislativa, ha incurrido en el desacato de un mandato expreso de la Constitución." Así, resultan "**inoperantes** los agravios hechos valer por las recurrentes en los que aducen que el Congreso de la Unión no se encontraba constreñido a emitir una ley, sino únicamente a realizar el procedimiento de consulta en aquellos casos en que pueda afectarse directamente la vida o entorno de los pueblos y comunidades indígenas". "La inoperancia radica en que las manifestaciones de las recurrentes van encaminadas a demostrar que sólo debe realizar la consulta a los pueblos y comu-

nidades indígenas en los casos que pueda afectarse su vida o entorno, esto es, no se refieren a la omisión reclamada" (pág. 78, párrs. 1, 2 y 3).

Decisión

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia determinó que lo procedente era confirmar la sentencia recurrida y conceder el amparo contra la omisión del Congreso de la Unión, consistente en regular el derecho de consulta, previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. La Segunda Sala concedió el amparo para el efecto de que el Congreso de la Unión cumpliera con la obligación contenida en el parámetro de regularidad constitucional que integran los artículos 1 y 2 de la Constitución política, transitorio segundo, de su Decreto de reformas publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001, así como 6 y 7 del Convenio 169, y, en consecuencia, que regulara el procedimiento de consulta, previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas antes del 31 de agosto de 2021.

El derecho a la consulta previa es una norma constitucional que integra un parámetro de control conformado por distintas normas contenidas en la Constitución política y en los tratados internacionales de derechos humanos, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como por los pronunciamientos en la materia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se han desarrollado jurisprudencialmente las condiciones mínimas que deben de cumplir las consultas.

En la actualidad, el derecho a la consulta se erige, por una parte, como un derecho en sí mismo, transversal, que constituye un instrumento para que se respeten y protejan los derechos especiales de los pueblos, comunidades, personas indígenas y afroamericanas, como lo son los derechos a la identidad cultural, al territorio y recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos y a su propia supervivencia. Pues, la Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas como parte de la composición pluricultural de la Nación y como titulares de los mismos derechos de los pueblos y comunidades indígenas y estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas. Además, de acuerdo con la Corte, este derecho debe respetarse y cumplirse con independencia del número de personas que integren un pueblo o comunidad.

Por otra parte, de conformidad por lo dispuesto en el artículo 1, párrafo primero, de la Constitución política y en los artículos 6o., 7o. y 15 del Convenio 169 de la OIT, este derecho se erige como un requisito procedimental que obliga a las autoridades del Estado a consultar en el ámbito de sus atribuciones a los pueblos y comunidades, antes de adoptar una acción o medida —de carácter legislativo o administrativo— que pueda afectar sus derechos e intereses. La obligación de consultar involucra a todas las autoridades gubernamentales que planeen, diseñen, tomen y ejecuten decisiones sobre proyectos de infraestructura que puedan afectar a los pueblos y comunidades de manera directa. Asimismo, exige del Estado mexicano que se adopten todas las medidas legislativas necesarias para su regulación, no sólo para hacer efectivo el ejercicio del derecho, sino para que también se respeten y protejan una diversidad de derechos.

Según los estándares en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, las características específicas de los procedimientos de consulta varían necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y de su impacto. No obstante, estos estándares exigen que las consultas como mínimo sean realizadas i) de manera previa al acto administrativo o legislativo, ii) libres, iii) informadas, iv) culturalmente adecuadas, a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y v) de buena fe.

En esencia, la consulta implica un diálogo intercultural en igualdad de derechos y que atiende a la cosmovisión de quienes participan en ese diálogo. Si bien el derecho a la consulta tiene como finalidad primordial lograr una participación significativa —que les permita a los pueblos y comunidades presentar sus necesidades y objeciones— para convertirlos en los agentes principales en la toma de decisiones que tengan incidencia en sus derechos, la finalidad del derecho es distinta a la finalidad de cada uno de los procedimientos de consulta, que es la de lograr acuerdos y obtener el consentimiento de la población consultada. Por esta razón, la consulta se debe realizar en las primeras etapas de los procesos legislativos. Precisamente porque, para que las propuestas puedan ser incorporadas mediante un diálogo democrático y entre iguales, debe atenderse tanto los derechos de los pueblos y comunidades como sus especificidades culturales, organizativas y formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas.

En este sentido, la Suprema Corte ha interpretado que el derecho a la consulta se constituye en el sistema jurídico mexicano fundamentalmente como un mecanismo de participación y defensa de la integridad cultural de las comunidades indígenas, que les permite incidir en el contenido material de cualquier medida legislativa y administrativa que les afecte. De tal modo que los procedimientos de consulta no pueden considerarse como cumplidos cuando i) no existan espacios de participación adecuados y ii) los pueblos o comunidades no tengan pleno conocimiento sobre el contenido y alcance de las medidas sometidas a consulta, conforme a todas las características y los estándares mínimos requeridos.

Inclusive, cuando el derecho a la consulta sólo se encontraba reconocido en el Convenio 169 de la OIT, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que éste válidamente podía desprenderse del texto del artículo 2o. constitucional y, en particular, del primer párrafo de su apartado B, con base en el reconocimiento de los derechos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia y a la igualdad y no discriminación, y en relación con las correlativas obligaciones a cargo de la Federación, los estados y los municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria y de establecer las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de sus derechos y del desarrollo integral de los pueblos y comunidades. De igual modo, desde sus primeros pronunciamientos, la Suprema Corte reconoció una obligación a cargo del Poder Legislativo de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas que sean susceptibles de afectar directamente sus derechos, cuya omisión conlleva a la declaratoria de invalidez total de aquella normativa.

También, la Corte ha sostenido de manera reiterada que cuando se trata de cambios legislativos que de manera sistemática incidan o puedan llegar a incidir en los derechos humanos de los pueblos y comunidades no resulta necesario analizar si aquellos cambios afectan de manera positiva o negativa a dichos grupos. Porque la celebración de una consulta previa constituye un requisito de validez constitucional cuando se advierte que existen modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y

comunidades. En estos casos, la omisión de llevar a cabo una consulta en los procesos legislativos actualiza una violación directa a los artículos 2 de la Constitución política y 6 del Convenio 169 de la OIT. A pesar de que la implementación de reformas tenga una finalidad protectora, nuestro Máximo Tribunal ha entendido que ello no implica que no exista una afectación negativa a los pueblos o comunidades indígenas.

Por ejemplo, a propósito de la implementación de medidas de emergencia sanitaria en el contexto generado por la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2, la Suprema Corte estableció que incluso esta clase de medidas no podían ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones, sin la implementación de un procedimiento de consulta previa, que eludiera las obligaciones constitucionales y convencionales del Estado mexicano en la materia. Al respecto, la Corte señaló que las autoridades legislativas deben abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad, cuando no existen las condiciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento de consulta previa, que garantizara el derecho de protección a la salud y a la vida de dichos sectores de la población.

La Corte precisó que adoptar una postura contraria implicaría sobreponerse a los intereses de los pueblos y comunidades y, en el fondo, que valorara desde sus resoluciones qué es o qué no es lo que más les beneficia, cuando ese es en efecto parte del objetivo de una consulta indígena. Por ello, se ha considerado que sólo basta con advertir que existen modificaciones legislativas que inciden en sus derechos para exigir como un requisito de validez constitucional que se haya celebrado una consulta indígena. Este requisito no equivale a la intervención del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. La colaboración del INPI en los procesos de consulta no puede interpretarse como un requisito para su validez constitucional, ya que su participación únicamente puede entenderse como un incentivo para que las autoridades responsables de consultar recurran a este órgano técnico y maximicen las posibilidades de que la consulta cumpla con los parámetros constitucionales e internacionales de ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada, darse a través de sus representantes o autoridades tradicionales y de buena fe.

No obstante, la Suprema Corte ha señalado que, si bien todo proceso de consulta debe tener como objetivo la obtención del consentimiento de los pueblos y comunidades, la ausencia de consentimiento en algunos casos no impide a las autoridades del Estado realizar ciertas acciones, actividades o proyectos de desarrollo, lo cual depende del impacto que tendrá su funcionamiento u operatividad. Pero, para su ejecución o elaboración, las autoridades estatales deben ponderar los intereses sociales en juego, tanto de los afectados como de los beneficiados, para decretar las acciones necesarias para resarcir o aminorar las eventuales afectaciones que deriven en la medida de sus facultades.

Siguiendo esta línea, por ejemplo, en el caso del dictado de autorizaciones ambientales para el desarrollo de proyectos u obras que puedan afectar el territorio de comunidades indígenas o a los ecosistemas que ahí se encuentran, la Corte ha establecido que sin importar el grado de incidencia o de probable afectación, necesariamente, debe otorgárseles voz y participación deliberativa, puesto que son las comunidades quienes precisamente se encuentran en la mejor posición para determinar la magnitud real de una afectación o incidencia en su territorio o de los ecosistemas. Porque el deber de consultar atiende al carácter de los destinatarios o afectados por las decisiones del Estado. Por ello, se ha interpretado que únicamente basta con una probable afectación para actualizar la obligación de consultar, en especial, cuando se trata de acti-

vidades que generen un impacto directo y considerable en la vida o los territorios de los pueblos indígenas. Sin embargo, para estos casos, la Corte ha establecido que debe además de obtenerse el consentimiento de las poblaciones afectadas, entendido no como un derecho de veto, sino como el resultado de un diálogo, de buena fe, encaminado a evitar que se imponga la voluntad de una parte sobre la otra, que culmina en un entendimiento mutuo y decisiones adoptadas entre las partes interesadas por consenso.

Ahora bien, de acuerdo con la Corte, cuando se trata de proyectos de desarrollo de gran escala, los procedimientos de consulta deben estar encaminados a obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades, dependiendo de la magnitud y dimensión del proyecto y del impacto humano o social que éstos tengan, tomando en consideración elementos como su volumen e intensidad, así como los derechos en juego y la gravedad de sus múltiples impactos. En esencia, la obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado depende del nivel de impacto o magnitud que la actividad o medida que se propone ejecutar ocasione sobre la vida y los territorios de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes.

En tanto que a las características específicas de los procedimientos de consulta varían según la naturaleza de la medida propuesta, el alcance de su impacto en los pueblos indígenas y la naturaleza de los intereses o derechos de los pueblos indígenas que estén en juego, la Suprema Corte ha reconocido que la regulación estatal de los procesos de consulta debe de ser flexible. Puesto que resulta deseable que se establezcan parámetros claros y evitar una sobrerregulación que obstaculice el ejercicio de este derecho. En este sentido, la Corte ha determinado que las normas que pretendan establecer qué medidas no pueden ser consultadas, los resultados y finalidad de los procedimientos, la vinculatoriedad de sus resultados, o bien, cuándo se requiere de una consulta en el ámbito legislativo, son inconstitucionales.

Con relación al conflicto en el que pueden entrar la libertad y soberanía con la que cuenta el Estado mexicano para la explotación de sus recursos naturales y del adecuado desarrollo económico de la Nación, con el derecho de propiedad de las tierras y de su uso y disfrute, reconocido actualmente en las fracciones VIII y IX¹²⁶, del apartado A, del artículo 2 constitucional, cuando los territorios o zonas en los que se encuentren dichos recursos estén sujetos a la protección convencional y constitucional a favor de comunidades o pueblos indígenas, la Suprema Corte ha interpretado que el derecho de los pueblos indígenas de controlar y ser propietarios de su territorio sin ningún tipo de interferencia externa de terceros, y sus derechos sobre los recursos naturales que se encuentren en el territorio sí puede restringirse siempre y cuando las restricciones: i) hayan sido previamente establecidas por ley, ii) sean necesarias, iii) proporcionales y iv) que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática. Pero, además, para que la restricción al

¹²⁶ Artículo 2. La Nación Mexicana es única e indivisible, basada en la grandeza de sus pueblos y culturas.

[...]

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:

[...]

VIII. Conservar y mejorar el hábitat, y preservar la bioculturalidad y la integridad de sus tierras, incluidos sus lugares sagrados declarados por la autoridad competente, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables en la materia.

IX. 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".

uso y goce de las tierras y a los recursos naturales, el Estado mexicano debe además asegurarse que la supervivencia de los integrantes de los pueblos y comunidades afectadas no se vea comprometida.

Asimismo, debido a que el régimen de protección establecido en el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT contempla una mayor protección, al previsto en el artículo 6, la Corte ha establecido que la obligación de llevar a cabo una consulta previa —al otorgamiento de títulos de concesión mineras o a la autorización de cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras— no es desproporcional, debido a las afectaciones directas e inmediatas que tienen sobre sus derechos de los pueblos y comunidades indígenas a la autodeterminación, al territorio y a sus recursos naturales. Puesto que el derecho a la consulta se ha constituido como una prerrogativa fundamental de los pueblos y comunidades indígenas, que a su vez constituye un mecanismo de garantía para el ejercicio de otros derechos.

Esto es así porque, en materia ambiental, se ha considerado que la omisión de las autoridades de llevar a cabo los procesos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas constituye una violación directa al ejercicio de otros derechos, particularmente, cuando exista la mera posibilidad de que las decisiones tomadas por autoridades del Estado afecten sus derechos a la igualdad, a la información, a la libre determinación y, como consecuencia, a sus prácticas, actividades históricas y a su integridad cultural. Especialmente, en aquellos casos en los que pueda causarse un impacto significativo sobre pueblos o comunidades, no se les consulte de manera adecuada a los pueblos y comunidades que puedan resultar afectadas, como lo es el otorgamiento de un permiso para la liberación de algún organismo genéticamente modificado, la Corte ha sido enfática en señalar que la obligación de llevar a cabo una consulta pública debe realizarse de manera previa al acto que pueda causar el impacto significativo, debe ser de buena fe, y debe ser culturalmente adecuada e informada.

Tratándose de Evaluaciones de Impacto Social para la aprobación de proyectos de generación de energía eléctrica, la Suprema Corte ha interpretado que —de conformidad con el contenido del artículo 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, que establece que los Estados deben de celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas para 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— la consulta indígena no debe emplearse únicamente como un mecanismo para proporcionarles información sobre decisiones que ya se han adoptado o están en proceso de adoptarse. De acuerdo con la Corte, a los pueblos y comunidades debe permitírseles influir verdaderamente en el proceso de adopción de decisiones. Esto implica que, si al inicio de la consulta no se les ha proporcionado información culturalmente adecuada o no se haya diseñado un procedimiento de intercambio real de información entre las autoridades, las empresas interesadas y las comunidades, éstas tienen la posibilidad de acudir al juicio de amparo para reclamar la violación de su derecho a la consulta.

Aunque de manera excepcional la Suprema Corte ha considerado que los procesos de consulta pueden subsanarse cuando en el desarrollo de proyectos de la industria de hidrocarburos se inicien las obras con anterioridad de la consulta, si se atienden las peticiones, inquietudes, intereses y derechos de las comunidades afectadas, conforme a la formalidades y fases que se han reconocido en materia energética para dar cumplimiento a la obligación de efectuar una consulta previa libre e informada a las comunidades y pueblos

indígenas: i) planeación general de la consulta; ii) acuerdos previos al lugar, tiempo y la forma en que se realizará la consulta; iii) proporcionar información necesaria a las comunidades; iv) dialogar y deliberación sobre el proyecto sometido a consulta; v) construcción de acuerdos entre las comunidades consultadas y las autoridades sobre el proyecto, y vi) seguimiento y monitoreo del cumplimiento de acuerdos. La Corte también se ha pronunciado sobre los alcances y las consecuencias jurídicas del consentimiento, en relación con el diseño, construcción, mantenimiento y operación de gasoductos. De acuerdo con la Corte, la manifestación del consentimiento de una comunidad no puede contemplar la generación de daños al medio ambiente o de irregularidades en la realización de los procesos de consulta. Tampoco puede aplicarse a las consecuencias que deriven de actos de autoridad, como las derivadas del incumplimiento de las obras de saneamiento y mitigación ambiental a las que se haya comprometido la empresa constructora.

En relación con otros derechos, la Suprema Corte también ha reconocido la obligación a cargo de Congresos locales de consultar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en atención tanto a la naturaleza de las reformas legislativas como al dictado de sentencias por parte de tribunales electorales. Asimismo se ha ordenado la reposición de consultas por el incumplimiento de i) las características de ser previa y culturalmente adecuada; ii) la ausencia de una comunicación constante entre las autoridades gubernamentales y las autoridades representativas de las comunidades indígenas; iii) la falta de acreditación de una participación suficiente, que reflejara la representación los intereses de los pueblos y comunidades. La postura del Máximo Tribunal ha sido consistente: además de ser acordes con los estándares nacionales e internacionales, las consultas deben responder a un proceso de diálogo entre todas las partes involucradas. Incluso, la Corte ha rechazado que la publicación de buzones electrónicos o micrositos para la formulación de observaciones y objeciones a la creación de leyes cumpla con los parámetros mínimos que deben acreditar los procesos de consulta de medidas legislativas. Porque estos sitios no pueden ser considerados como una consulta previa, culturalmente adecuada, a través de los representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, de conformidad con los requisitos previstos en los artículos 1 y 2 de la Constitución política, y 6 del Convenio 169 de la OIT.

En materia de educación intercultural, por ejemplo, se ha considerado que la falta de pruebas en los procedimientos de amparo que acredite la realización de una consulta previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas implica que deba concedérsele la tutela de la justicia federal para efecto de que lleve a cabo una consulta para la elaboración, revisión y actualización de los planes y programas de estudio. Asimismo, la Corte ha establecido que los cambios sustantivos en la forma de proteger y garantizar el derecho humano a la educación inicial indígena de las niñas y los niños, es decir, de su derecho a recibir una instrucción educativa conforme a su idioma y a sus criterios culturales, obliga a las autoridades del Estado mexicano a realizar una consulta de manera previa con la finalidad de garantizar y proteger el derecho humano a la educación de los menores de edad.

Además de estos pronunciamientos, la Suprema Corte ha sentado criterios novedosos y establecido las bases para facilitar la acreditación del interés legítimo, y así evitar, en la medida de lo posible, que la aplicación irrestricta de las normas procesales sea utilizada como un mecanismo para impedir la defensa de sus intereses individuales y colectivos. Desde sus primeras resoluciones, la Corte reconoció —por su representación particular— la legitimación procesal activa de las autoridades tradicionales recién nombradas del

municipio de Cherán para cuestionar el proceso de reforma a la Constitución del estado de Michoacán. Ello, a pesar de que se consideraba que los municipios carecían de un interés legítimo para reclamar una violación al artículo 2o. de la Constitución política. Porque, si bien las controversias constitucionales no habían sido instituidas para defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, la Corte decidió que esta regla no cobraba aplicación cuando se trata de ayuntamientos legalmente reconocidos y electos mediante sus sistemas de usos y costumbres, y además acudan a cuestionar actos que presuntamente atenten contra su derecho a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno. Así pues, se reconoció que las autoridades tradicionales de los municipios indígenas pueden solicitar a través de la controversia constitucional que no se afecten las facultades que rigen su funcionamiento.

En el mismo sentido, la Corte ha reconocido que cualquier integrante o representante de una comunidad o grupo indígena puede solicitar la defensa de sus derechos humanos colectivos. Porque, especialmente cuando se trate de medios para la defensa de los derechos fundamentales, como en el juicio de amparo, debe permitírseles el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, puesto que el derecho de acceso a la justicia de los grupos y comunidades indígenas, establecido en los artículos 2o. de la Constitución y 12 del Convenio 169 de la OIT, tiene como objetivo garantizar el ejercicio real de sus derechos, así como la expresión de su identidad individual y colectiva, para superar la desigualdad de oportunidades que tradicionalmente les ha afectado, a lo que se le ha conocido como principio de transversalidad. Así pues, en atención al contenido de este principio, la Corte ha reconocido la acreditación del interés jurídico en juicios de amparo ambiental relacionados con la falta de una consulta previa.

En materia de amparo, la Corte ha establecido por ejemplo —respecto a los efectos para la restitución del goce del derecho constitucional a la realización de una consulta culturalmente adecuada para las comunidades indígenas, acompañada de los estudios y datos necesarios para la toma de una decisión informada— que el plazo de seis meses resulta razonable para que las autoridades responsables cumplan, con la debida diligencia, cada una de las etapas que integran una consulta de trato procesalmente completa y adecuada. Lo cual implica que, durante el desarrollo de la consulta, las autoridades responsables deben cooperar con las comunidades para evaluar el impacto de la ejecución del proyecto, y proporcionar información objetiva e imparcial sobre los posibles riesgos del proyecto en sus comunidades, a través de una traducción adecuada evitando el uso de tecnicismos científicos pero sustentada en la mejor evidencia científica disponible.

Por último, es importante mencionar que la Corte ha determinado que el Estado mexicano se encuentra obligado a adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Además, debido a que el ejercicio de este derecho humano implica que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, como los derechos a la identidad cultural, a su territorio y recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos, incluso en algunos supuestos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos, la Corte ha establecido que la regulación del derecho a la consulta resulta imperativa. Por ello, se ordenó al Congreso de la Unión a regular de manera integral la figura de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, de conformidad con el mandato que establece la Constitución política.

Sin duda, la evolución de las líneas jurisprudenciales vinculadas al derecho a la consulta previa da cuenta de la labor y la postura que ha asumido la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante las últimas décadas en la tutela de los derechos humanos de los pueblos, comunidades y personas indígenas y afroamericanas. Los criterios y precedentes judiciales recopilados en este cuaderno son el reflejo de la constante preocupación del Máximo Tribunal de asegurar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y convencionales que el Estado mexicano tiene a su cargo en materia de consulta indígena. La complicación y sistematización de los criterios recogidos en este cuaderno representa sólo un paso para la divulgación y socialización de las condiciones necesarias para garantizar el derecho a una consulta previa. Este cuaderno de jurisprudencia es el último de una serie dedicada específicamente al estudio de los aspectos generales de los derechos individuales y colectivos de los pueblos, comunidades y personas indígenas y afroamericanas. Esperamos que estos criterios sean difundidos y discutidos entre estudiantes de derecho, abogadas, abogados, litigantes, académicos, funcionarios públicos, pero, de manera especial, entre todas las personas titulares de estos derechos para que puedan ejercer lo que por derecho es suyo.

Anexo 1. Glosario de sentencias

No.	TIPO DE ASUNTO	EXPEDIENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	TEMA(S)	SUBTEMA(S)
1.	AR	<u>781/2011</u>	14/03/12	Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos	Derecho a la participación pública
2.	AR	<u>631/2012</u>	08/05/13	<p>Ámbito de protección específico</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Diferencia entre consulta y consentimiento</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Obtención del consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas</p> <p>Derecho a la utilización, administración y conservación del territorio y de los recursos naturales</p>
3.	CC	<u>32/2012</u>	29/05/14	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p> <p>Legitimación procesal activa</p>	<p>Contenido y alcance de derecho</p> <p>Ámbito de protección específico. Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública</p> <p>Derechos políticos y electorales</p> <p>Interés legítimo de los municipios indígenas en controversias constitucionales</p>

4.	AI	<u>83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015</u>	19/10/15	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Ámbito de protección específico</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Contenido y alcance de derecho</p> <p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública</p>
5.	AR	<u>198/2015</u>	04/11/15	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p> <p>Legitimación procesal activa</p> <p>Efectos de las sentencias para la reparación de violaciones</p>	<p>Ámbito de protección específico. Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Derecho a un medio ambiente sano</p> <p>Interés legítimo de los pueblos y comunidades indígenas en el juicio de amparo</p> <p>Restitución del derecho y realización de consultas</p>
6.	AR	<u>241/2015</u>	04/11/15	<p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p> <p>Efectos de las sentencias para las reparaciones de violaciones</p>	<p>Derecho a un medio ambiente sano</p> <p>Restitución del derecho y realización de consultas</p>
7.	AR	<u>270/2015</u>	04/11/15	<p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p> <p>Efectos de las sentencias para las reparaciones de violaciones</p>	<p>Derecho a un medio ambiente sano</p> <p>Restitución del derecho y realización de consultas</p>
8.	AR	<u>410/2015</u>	04/11/15	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa.</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos.</p> <p>Legitimación procesal activa.</p>	<p>Ámbito de protección específico. Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta.</p> <p>Derecho a un medio ambiente sano.</p> <p>Interés legítimo de los pueblos y comunidades indígenas en el juicio de amparo.</p>
9.	AR	<u>498/2015</u>	04/11/15	<p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos.</p> <p>Efectos de las sentencias para la reparación de violaciones</p>	<p>Derecho a un medio ambiente sano</p> <p>Restitución del derecho y realización de consultas</p>
10.	AR	<u>499/2015</u>	04/11/15	<p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos.</p> <p>Efectos de las sentencias para la reparación de violaciones</p>	<p>Derecho a un medio ambiente sano</p> <p>Restitución del derecho y realización de consultas</p>

11.	AR	<u>500/2015</u>	04/11/15	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p> <p>Legitimación procesal activa</p> <p>Efectos de las sentencias para la reparación de violaciones</p>	<p>Ámbito de protección específico. Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Derecho a un medio ambiente sano</p> <p>Interés legítimo de los pueblos y comunidades indígenas en el juicio de amparo</p> <p>Restitución del derecho y realización de consultas</p>
12.	AI	<u>31/2014</u>	08/03/16	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa.</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento.</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos.</p>	<p>Contenido y alcance de derecho. Ámbito de protección específico. Parámetro de regularidad constitucional y convencional.</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar.</p> <p>Derecho a la participación pública. Derechos políticos y electorales</p>
13.	AR	<u>921/2016</u>	05/04/17	<p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos.</p> <p>Efectos de las sentencias para la reparación de violaciones.</p>	<p>Derecho a un medio ambiente sano</p> <p>Restitución del derecho y realización de consultas</p>
14.	AR	<u>923/2016</u>	05/04/17	<p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos.</p> <p>Efectos de las sentencias para la reparación de violaciones.</p>	<p>Derecho a un medio ambiente sano</p> <p>Restitución del derecho y realización de consultas</p>
15.	AI	<u>63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017</u>	21/09/17	<p>Omisiones legislativas y reglamentarias.</p>	
16.	AR	<u>987/2015</u>	06/06/18	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa.</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento..</p>	<p>Ámbito de protección específico. Parámetro de regularidad constitucional y convencional.</p> <p>Diferencia entre consulta y consentimiento.</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar..</p>

17.	AI	<u>19/2016</u>	25/06/18	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa.</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento.</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos.</p>	<p>Ámbito de protección específico. Parámetro de regularidad constitucional y convencional.</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar.</p> <p>Derechos políticos y electorales.</p>
18.	AI	<u>84/2016</u>	28/06/18	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa.</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento.</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos.</p>	<p>Contenido y alcance de derecho. Ámbito de protección específico. Parámetro de regularidad constitucional y convencional.</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar.</p> <p>Derecho a la participación pública. Derechos políticos y electorales. Derecho a la educación.</p>
19.	AI	<u>151/2017</u>	28/06/18	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa.</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento.</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos.</p>	<p>Contenido y alcance de derecho. Ámbito de protección específico. Parámetro de regularidad constitucional y convencional.</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar.</p> <p>Derecho a la participación pública. Derechos políticos y electorales.</p>
20.	AI	<u>15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017</u>	06/09/18	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa.</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento.</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos.</p>	<p>Contenido y alcance de derecho.</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar.</p> <p>Derecho a la participación pública.</p>
21.	AR	<u>213/2018</u>	14/11/18	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa.</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento.</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos.</p> <p>Legitimación procesal activa.</p>	<p>Ámbito de protección específico. Parámetro de regularidad constitucional y convencional.</p> <p>Obtención del consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>Derecho a un medio ambiente sano.</p> <p>Interés legítimo de los pueblos y comunidades indígenas en el juicio de amparo.</p>

22.	AR	<u>600/2018</u>	21/11/18	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa.</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento.</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos.</p> <p>Legitimación procesal activa.</p>	<p>Ámbito de protección específico. Parámetro de regularidad constitucional y convencional.</p> <p>Obtención del consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>Derecho a un medio ambiente sano.</p> <p>Interés legítimo de los pueblos y comunidades indígenas en el juicio de amparo.</p>
23.	AR	<u>601/2018</u>	21/11/18	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa.</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento.</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos.</p> <p>Legitimación procesal activa.</p>	<p>Ámbito de protección específico. Parámetro de regularidad constitucional y convencional.</p> <p>Obtención del consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>Derecho a un medio ambiente sano.</p> <p>Interés legítimo de los pueblos y comunidades indígenas en el juicio de amparo.</p>
24.	CC	<u>30/2018</u>	26/09/19	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa.</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento.</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos.</p>	<p>Ámbito de protección específico. Parámetro de regularidad constitucional y convencional.</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar.</p> <p>Derecho a la participación pública. Derechos políticos y electorales.</p>
25.	AR	<u>115/2019</u>	21/11/19	<p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos.</p>	<p>Derecho a la educación.</p>
26.	AI	<u>108/2019 y su acumulada 118/2019</u>	05/12/19	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa.</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento.</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos.</p>	<p>Contenido y alcance de derecho.</p> <p>Obtención del consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>Derecho a la participación pública. Derechos políticos y electorales.</p> <p>Derecho a la utilización, administración y conservación del territorio y de los recursos naturales</p>
27.	AI	<u>116/2019 y su acumulada 117/2019</u>	12/03/20	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa.</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento.</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos.</p>	<p>Ámbito de protección específico. Parámetro de regularidad constitucional y convencional.</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar.</p> <p>Derecho a la participación pública. Derechos políticos y electorales.</p>

28.	AI	<u>81/2018</u>	20/04/20	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa.</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos.</p>	<p>Contenido y alcance de derecho. Ámbito de protección específico. Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta. Ámbito subjetivo de aplicación del derecho.</p> <p>Derecho a la participación pública.</p>
29.	AR	<u>953/2019</u>	06/05/20	Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos	Derecho a un medio ambiente sano
30.	AR	<u>1013/2019</u>	06/05/20	Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos	Derecho a un medio ambiente sano
31.	AR	<u>1144/2019</u>	10/06/20	Omisiones legislativas y reglamentarias	
32.	AI	<u>136/2020</u>	08/09/20	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública Derechos políticos y electorales</p>
33.	AI	<u>164/2020</u>	05/10/20	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico Parámetro de regularidad constitucional y convencional Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública Derechos políticos y electorales</p>
34.	AI	<u>127/2019</u>	13/10/20	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Contenido y alcance de derecho Ámbito de protección específico Parámetro de regularidad constitucional y convencional Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública Derechos políticos y electorales</p>

35.	AI	<u>201/2020</u>	10/11/20	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Contenido y alcance de derecho</p> <p>Ámbito de protección específico</p> <p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública</p> <p>Derechos políticos y electorales</p>
36.	AI	<u>148/2020 y sus acumuladas 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020</u>	23/11/20	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico</p> <p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública</p> <p>Derechos políticos y electorales</p>
37.	AR	<u>341/2020</u>	25/11/20	Omisiones legislativas y reglamentarias	
38.	AR	<u>343/2020</u>	25/11/20	Omisiones legislativas y reglamentarias	
39.	AI	<u>158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 Y 227/2020</u>	03/12/20	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico</p> <p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública</p> <p>Derechos políticos y electorales</p>
40.	AI	<u>241/2020 y sus acumuladas 242/2020, 243/2020, 248/2020 y 251/2020</u>	03/12/20	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p>	<p>Ámbito de protección específico</p> <p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p>

41.	AR	<u>928/2019</u>	13/01/21	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico Transversalidad del derecho a la consulta</p> <p>Obtención del consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas</p> <p>Derecho a la utilización, administración y conservación del territorio y de los recursos naturales</p>
42.	AI	<u>123/2020</u>	23/02/21	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p> <p>Legitimación procesal activa</p>	<p>Ámbito de protección específico Parámetro de regularidad constitucional y convencional Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública Derechos políticos y electorales Derecho a un medio ambiente sano</p> <p>Interés legítimo de los pueblos y comunidades indígenas en el juicio de amparo</p>
43.	AI	<u>212/2020</u>	01/03/21	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Contenido y alcance de derecho</p> <p>Derecho a la participación pública</p>
44.	AI	<u>193/2020</u>	17/05/21	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Contenido y alcance de derecho Ámbito de protección específico Parámetro de regularidad constitucional y convencional Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública Derechos políticos y electorales</p>

45.	AI	<u>78/2018</u>	18/05/21	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico Parámetro de regularidad constitucional y convencional Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública Derechos políticos y electorales</p>
46.	AI	<u>179/2020</u>	24/05/21	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública Derechos políticos y electorales</p>
47.	AI	<u>214/2020</u>	24/05/21	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Contenido y alcance de derecho Ámbito de protección específico Parámetro de regularidad constitucional y convencional Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública Derechos políticos y electorales</p>
48.	AI	<u>131/2020 y su acumulada 186/2020</u>	25/05/21	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Contenido y alcance de derecho Ámbito de protección específico Parámetro de regularidad constitucional y convencional Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública Derechos políticos y electorales</p>

49.	AI	<u>121/2019</u>	29/06/21	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico Parámetro de regularidad constitucional y convencional Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública Derechos políticos y electorales</p>
50.	AI	<u>285/2020</u>	13/07/21	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Contenido y alcance de derecho</p> <p>Derecho a la participación pública</p>
51.	AI	<u>299/2020</u>	10/08/21	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico Parámetro de regularidad constitucional y convencional Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública Derechos políticos y electorales</p>
52.	AI	<u>18/2021</u>	12/08/21	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Contenido y alcance de derecho Ámbito de protección específico Parámetro de regularidad constitucional y convencional Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública Derechos políticos y electorales</p>

53.	AI	<u>180/2020</u>	31/08/21	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico</p> <p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública</p> <p>Derechos políticos y electorales</p>
54.	AI	<u>178/2020</u>	21/10/21	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Contenido y alcance de derecho</p> <p>Ámbito de protección específico</p> <p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública</p> <p>Derechos políticos y electorales</p>
55.	AI	<u>239/2020</u>	21/10/21	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico</p> <p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública</p> <p>Derechos políticos y electorales</p>
56.	AI	<u>240/2020</u>	21/10/21	<p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la educación</p>

57.	AI	<u>291/2020</u>	21/10/21	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico</p> <p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derechos políticos y electorales</p>
58.	AR	<u>134/2021</u>	16/02/22	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico</p> <p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Diferencia entre consulta y consentimiento</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Obtención del consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas</p> <p>Derecho a la utilización, administración y conservación del territorio y de los recursos naturales.</p>
59.	AR	<u>497/2021</u>	06/04/22	<p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Legitimación procesal activa</p>	<p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Interés legítimo de los pueblos y comunidades indígenas en el juicio de amparo</p>
60.	AR	<u>498/2021</u>	06/04/22	<p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Legitimación procesal activa</p>	<p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Interés legítimo de los pueblos y comunidades indígenas en el juicio de amparo</p>
61.	AI	<u>168/2020 y su acumulada 177/2020</u>	31/05/22	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico</p> <p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública</p> <p>Derechos políticos y electorales</p>

62.	AI	<u>111/2020</u>	06/06/22	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico</p> <p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública</p> <p>Derechos políticos y electorales</p>
63.	AI	<u>71/2021</u>	07/06/22	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p>	<p>Ámbito de protección específico</p> <p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p>
64.	AI	<u>210/2020</u>	07/06/22	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Contenido y alcance de derecho</p> <p>Ámbito de protección específico</p> <p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública</p> <p>Derechos políticos y electorales</p>
65.	AI	<u>109/2021</u>	30/06/22	<p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p>	<p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Diferencia entre consulta y consentimiento</p>
66.	CC	<u>69/2021</u>	23/08/22	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Contenido y alcance de derecho</p> <p>Ámbito de protección específico</p> <p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública</p> <p>Derechos políticos y electorales</p>

67.	AI	<u>3/2022 y sus acumuladas 8/2022, 10/2022, 16/2022 y 17/2022</u>	01/09/22	Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos Legitimación procesal activa	Ámbito de protección específico Parámetro de regularidad constitucional y convencional Derechos políticos y electorales Interés legítimo de los municipios indígenas en controversias constitucionales
68.	AR	<u>16/2022</u>	07/09/22	Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos	Derecho a un medio ambiente sano.
69.	AI	<u>142/2022 y sus acumuladas 145/2022, 146/2022, 148/2022, 150/2022 y 151/2022</u>	05/01/23	Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos	Ámbito de protección específico Parámetro de regularidad constitucional y convencional Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta Ámbito subjetivo de aplicación del derecho Derechos políticos y electorales
70.	AI	<u>50/2022 y sus acumuladas 54/2022, 55/2022, 56/2022</u>	17/01/23	Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos	Ámbito de protección específico Parámetro de regularidad constitucional y convencional Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta Ámbito subjetivo de aplicación del derecho Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar Derechos políticos y electorales
71.	AR	<u>289/2022</u>	25/01/23	Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos	Ámbito de protección específico Parámetro de regularidad constitucional y convencional Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta Ámbito subjetivo de aplicación del derecho Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar Derechos políticos y electorales
72.	AI	<u>90/2022 y sus acumuladas 91/2022, 92/2022, 93/2022 y 94/2022</u>	30/01/23	Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos	Ámbito de protección específico Parámetro de regularidad constitucional y convencional Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta Ámbito subjetivo de aplicación del derecho Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar Derechos políticos y electorales

73.	AI	<u>46/2016</u>	17/04/23	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Contenido y alcance de derecho</p> <p>Ámbito de protección específico</p> <p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública</p> <p>Derechos políticos y electorales</p>
74.	AI	<u>29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023</u>	08/05/2023	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico</p> <p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derechos políticos y electorales</p>
75.	AI	<u>113/2022</u>	05/06/23	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico</p> <p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derechos políticos y electorales</p>
76.	AI	<u>105/2022</u>	06/06/23	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p> <p>Legitimación procesal activa</p>	<p>Ámbito de protección específico</p> <p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derechos políticos y electorales</p> <p>Interés legítimo de los pueblos y comunidades indígenas en el juicio de amparo</p>

77.	AI	<u>141/2022</u>	11/07/23	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derechos políticos y electorales</p>
78.	AI	<u>146/2023 y sus acumuladas 148/2023, 149/2023 y 150/2023</u>	10/10/23	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Diferencia entre consulta y consentimiento</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública</p> <p>Derechos políticos y electorales</p> <p>Derecho a la educación</p>
79.	AI	<u>77/2023 y sus acumuladas 82/2023, 87/2023 y 95/2023</u>	16/10/23	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p> <p>Legitimación procesal activa</p>	<p>Ámbito de protección específico Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Derechos políticos y electorales</p> <p>Interés legítimo de los municipios indígenas en controversias constitucionales</p>
80.	AI	<u>67/2023</u>	13/11/2023	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública</p> <p>Derechos políticos y electorales</p>
81.	AI	<u>111/2022</u>	16/11/23	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derechos políticos y electorales</p>

82.	AI	<u>192/2023 y sus acumuladas 193/2023, 194/2023, 195/2023 y 196/2023</u>	29/11/23	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa.</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos.</p>	<p>Contenido y alcance del derecho</p> <p>Ámbito de protección específico.</p> <p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional.</p> <p>Derechos políticos y electorales</p>
83.	AR	<u>709/2023</u>	10/01/24	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico</p> <p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Obtención del consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas</p> <p>Derecho a la participación pública</p> <p>Derechos políticos y electorales</p> <p>Derecho a la utilización, administración y conservación del territorio y de los recursos naturales.</p>
84.	AR	<u>131/2022</u>	17/01/24	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Legitimación procesal activa</p> <p>Efectos de las sentencias para la reparación de violaciones</p>	<p>Ámbito de protección específico</p> <p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Interés legítimo de los pueblos y comunidades indígenas en el juicio de amparo</p> <p>Imposible restitución y reparación integral</p>
85.	AI	<u>135/2022</u>	22/01/24	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p>	<p>Contenido y alcance de derecho</p> <p>Obtención del consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas</p>
86.	AI	<u>132/2022</u>	23/01/24	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Ámbito de protección específico</p> <p>Parámetro de regularidad constitucional y convencional</p> <p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública</p> <p>Derechos políticos y electorales</p>

87.	AI	<u>87/2023</u>	13/11/2023	<p>Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho a la consulta previa</p> <p>Condiciones de aplicación del derecho y obtención del consentimiento</p> <p>Relación del derecho a la consulta previa con otros derechos</p>	<p>Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta</p> <p>Ámbito subjetivo de aplicación del derecho</p> <p>Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar</p> <p>Derecho a la participación pública</p> <p>Derechos políticos y electorales</p>
-----	----	----------------	------------	---	---

Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia

CONTENIDO, ALCANCE Y ÁMBITO DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA

- AR 631/2012** 1a. CCXXXV/2013 (10a.) COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. CUALQUIERA DE SUS INTEGRANTES PUEDE PROMOVER JUICIO DE AMPARO EN DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COLECTIVOS. Agosto de 2013.
- 1a. CCXXXVI/2013 (10a.) COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES. Agosto de 2013.
- 1a. CCXXXIV/2013 (10a.) PERSONAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTOCONCIENCIA O LA AUTOADSCRIPCIÓN PUEDE DELIMITARSE POR LAS CARACTERÍSTICAS Y AFINIDADES DEL GRUPO AL QUE SE ESTIMA PERTENECER. Agosto de 2013.
- AR 410/2015** XXI.2o.P.A.6 P (10a.) DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. NO FACULTA A LAS AUTORIDADES COMUNITARIAS A DICTAR ÓRDENES DE APREHENSIÓN O DE CATEO, POR LO QUE DE HACERLO, LA DETENCIÓN DEL SUPUESTO INculpADO ES ILEGAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO). Septiembre de 2016.

CONDICIONES DE APLICACIÓN DEL DERECHO Y OBTENCIÓN DEL CONSENTIMIENTO

- AR 631/2012** 1a. CCXXXV/2013 (10a.) COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. CUALQUIERA DE SUS INTEGRANTES PUEDE PROMOVER JUICIO DE AMPARO EN DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COLECTIVOS. Agosto de 2013.
- 1a. CCXXXVI/2013 (10a.) COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES. Agosto de 2013.
- 1a. CCXXXIV/2013 (10a.) PERSONAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTOCONCIENCIA O LA AUTOADSCRIPCIÓN PUEDE DELIMITARSE POR LAS CARACTERÍSTICAS Y AFINIDADES DEL GRUPO AL QUE SE ESTIMA PERTENECER. Agosto de 2013.
- AR 631/2012** 1a. CCXXXV/2013 (10a.) COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. CUALQUIERA DE SUS INTEGRANTES PUEDE PROMOVER JUICIO DE AMPARO EN DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COLECTIVOS. Agosto de 2013.

1a. CCXXXVI/2013 (10a.) COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES. Agosto de 2013.

1a. CCXXXIV/2013 (10a.) PERSONAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTOCONCIENCIA O LA AUTOADSCRIPCIÓN PUEDE DELIMITARSE POR LAS CARACTERÍSTICAS Y AFINIDADES DEL GRUPO AL QUE SE ESTIMA PERTENECER. Agosto de 2013.

AR 134/2021

1a./J. 64/2022 (11a.) OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA DE EJERCICIO OBLIGATORIO. NO SE ACTUALIZA CUANDO LA OBLIGACIÓN DE LEGISLAR SURGE CON POSTERIORIDAD A LA LEY A LA QUE SE ATRIBUYE SU DEFICIENCIA O INCUMPLIMIENTO. Junio de 2022.

1a./J. 63/2022 (11a.) OMISIONES LEGISLATIVAS RELATIVAS Y ABSOLUTAS DE EJERCICIO OBLIGATORIO. NOTAS DISTINTIVAS PARA COMBATIRLAS EN EL JUICIO DE AMPARO. Junio de 2022.

1a./J. 57/2022 (11a.) AUTOADSCRIPCIÓN INDÍGENA. NO ES NECESARIO DEMOSTRARLA A TRAVÉS DE DOCUMENTOS OFICIALES O QUE EXISTA UN REGISTRO O RECONOCIMIENTO PREVIO DE LAS AUTORIDADES PARA SU IDENTIFICACIÓN. Junio de 2022.

1a./J. 58/2022 (11a.) CONCESIONES MINERAS. LOS ARTÍCULOS 6o., PÁRRAFO PRIMERO, 10, PÁRRAFOS PRIMERO Y CUARTO, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIDÓS, 15 Y 19, FRACCIONES I, II, IV, V Y VIII, DE LA LEY MINERA, RELATIVOS A SU OTORGAMIENTO, NO VULNERAN EL DERECHO DE LAS COMUNIDADES Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS AL APROVECHAMIENTO DE LAS TIERRAS QUE HABITAN Y LOS RECURSOS NATURALES QUE AHÍ SE ENCUENTREN. Junio de 2022.

1a./J. 59/2022 (11a.) CONSULTA PREVIA A LAS COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. EL ANÁLISIS QUE SE REALICE EN EL JUICIO DE AMPARO SOBRE SU OMISIÓN DEBE RELACIONARSE CON LA AFECTACIÓN A LA ESFERA JURÍDICA DE LA PARTE QUEJOSA. Junio de 2022.

1a./J. 60/2022 (11a.) CONSULTA PREVIA A LAS COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. NO ERA EXIGIBLE QUE LA AUTORIDAD LEGISLATIVA LA REALIZARA RESPECTO DE LA EXPEDICIÓN DE LA LEY MINERA. Junio de 2022.

1a./J. 61/2022 (11a.) CONSULTA PREVIA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE PREVIO A LA EXPEDICIÓN DE LOS TÍTULOS DE CONCESIONES MINERAS QUE SE VINCULEN CON ELLOS, EN TÉRMINOS DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y DEL CONVENIO 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES, DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Junio de 2022.

1a./J. 62/2022 (11a.) CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA A LAS COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DEL PROCESO DE OTORGAMIENTO DE TÍTULOS DE CONCESIÓN MINERA ESTÁN OBLIGADAS A REALIZARLA, CUANDO SE IMPACTEN LOS INTERESES Y DERECHOS DE ESAS COMUNIDADES Y PUEBLOS, AUN CUANDO LA LEY MINERA NO LA CONTEMPLE. Junio de 2022.

AR 498/2021

2a./J. 10/2023 (11a.) DERECHO HUMANO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. RESULTA EXIGIBLE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DE LAS EVALUACIONES Y AUTORIZACIONES AMBIENTALES ATINENTES A PROYECTOS U OBRAS QUE PUEDAN IMPACTAR EN SU ENTORNO O FORMA DE VIDA. Marzo de 2023.

2a./J. 11/2023 (11a.) DERECHO A LA CONSULTA PREVIA. EL DEBER DE LLEVARLA A CABO SE ACTUALIZA ANTE LA MERA POSIBILIDAD DE QUE LA DECISIÓN ESTATAL AFECTE O INCIDA DE MANERA DIRECTA O DIFERENCIADA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, SIN QUE RESULTE EXIGIBLE LA ACREDITACIÓN DEL DAÑO Y SU IMPACTO SIGNIFICATIVO. Marzo de 2023.

RELACIÓN DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA CON OTROS DERECHOS

AR 781/2011

2a. XXXIII/2012 (10a.) COMUNIDADES INDÍGENAS. LA OMISIÓN DE CREAR EL CONSEJO CONSULTIVO REGIONAL A QUE SE REFIERE EL DECRETO 409/96 I.P.O., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE CHIHUAHUA EL 1o. DE ENERO DE 1997, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y LOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA RECONOCIDOS EN FAVOR DE AQUÉLLAS. Mayo de 2012.

2a./J. 172/2012 (10a.) DERECHOS HUMANOS. SU ESTUDIO A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, NO IMPLICA NECESARIAMENTE QUE SE ACUDA A LOS PREVISTOS EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, SI RESULTA SUFICIENTE LA PREVISIÓN QUE CONTENGA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Febrero de 2013.

AR 410/2015

XXI.2o.P.A.6 P (10a.) DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. NO FACULTA A LAS AUTORIDADES COMUNITARIAS A DICTAR ÓRDENES DE APREHENSIÓN O DE CATEO, POR LO QUE DE HACERLO, LA DETENCIÓN DEL SUPUESTO INculpADO ES ILEGAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO). Septiembre de 2016.

AR 134/2021

1a./J. 64/2022 (11a.) OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA DE EJERCICIO OBLIGATORIO. NO SE ACTUALIZA CUANDO LA OBLIGACIÓN DE LEGISLAR SURGE CON POSTERIORIDAD A LA LEY A LA QUE SE ATRIBUYE SU DEFICIENCIA O INCUMPLIMIENTO. Junio de 2022.

1a./J. 63/2022 (11a.) OMISIONES LEGISLATIVAS RELATIVAS Y ABSOLUTAS DE EJERCICIO OBLIGATORIO. NOTAS DISTINTIVAS PARA COMBATIRLAS EN EL JUICIO DE AMPARO. Junio de 2022.

1a./J. 57/2022 (11a.) AUTOADSCRIPCIÓN INDÍGENA. NO ES NECESARIO DEMOSTRARLA A TRAVÉS DE DOCUMENTOS OFICIALES O QUE EXISTA UN REGISTRO O RECONOCIMIENTO PREVIO DE LAS AUTORIDADES PARA SU IDENTIFICACIÓN. Junio de 2022.

1a./J. 58/2022 (11a.) CONCESIONES MINERAS. LOS ARTÍCULOS 6o., PÁRRAFO PRIMERO, 10, PÁRRAFOS PRIMERO Y CUARTO, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIDÓS, 15 Y 19, FRACCIONES I, II, IV, V Y VIII, DE LA LEY MINERA, RELATIVOS A SU OTORGAMIENTO, NO VULNERAN EL DERECHO DE LAS COMUNIDADES Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS AL APROVECHAMIENTO DE LAS TIERRAS QUE HABITAN Y LOS RECURSOS NATURALES QUE AHÍ SE ENCUENTREN. Junio de 2022.

1a./J. 59/2022 (11a.) CONSULTA PREVIA A LAS COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. EL ANÁLISIS QUE SE REALICE EN EL JUICIO DE AMPARO SOBRE SU OMISIÓN DEBE RELACIONARSE CON LA AFECTACIÓN A LA ESFERA JURÍDICA DE LA PARTE QUEJOSA. Junio de 2022.

1a./J. 60/2022 (11a.) CONSULTA PREVIA A LAS COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. NO ERA EXIGIBLE QUE LA AUTORIDAD LEGISLATIVA LA REALIZARA RESPECTO DE LA EXPEDICIÓN DE LA LEY MINERA. Junio de 2022.

1a./J. 61/2022 (11a.) CONSULTA PREVIA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE PREVIO A LA EXPEDICIÓN DE LOS TÍTULOS DE CONCESIONES MINERAS QUE SE VINCULEN CON ELLOS, EN TÉRMINOS DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y DEL CONVENIO 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS

Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES, DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Junio de 2022.

1a./J. 62/2022 (11a.) CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA A LAS COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DEL PROCESO DE OTORGAMIENTO DE TÍTULOS DE CONCESIÓN MINERA ESTÁN OBLIGADAS A REALIZARLA, CUANDO SE IMPACTEN LOS INTERESES Y DERECHOS DE ESAS COMUNIDADES Y PUEBLOS, AUN CUANDO LA LEY MINERA NO LA CONTEMPLE. Junio de 2022.

AR 498/2021

2a./J. 10/2023 (11a.) DERECHO HUMANO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. RESULTA EXIGIBLE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DE LAS EVALUACIONES Y AUTORIZACIONES AMBIENTALES ATINENTES A PROYECTOS U OBRAS QUE PUEDAN IMPACTAR EN SU ENTORNO O FORMA DE VIDA. Marzo de 2023.

2a./J. 11/2023 (11a.) DERECHO A LA CONSULTA PREVIA. EL DEBER DE LLEVARLA A CABO SE ACTUALIZA ANTE LA MERA POSIBILIDAD DE QUE LA DECISIÓN ESTATAL AFECTE O INCIDA DE MANERA DIRECTA O DIFERENCIADA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, SIN QUE RESULTE EXIGIBLE LA ACREDITACIÓN DEL DAÑO Y SU IMPACTO SIGNIFICATIVO. Marzo de 2023.

LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA

AR 410/2015

XXI.2o.PA.6 P (10a.) DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. NO FACULTA A LAS AUTORIDADES COMUNITARIAS A DICTAR ÓRDENES DE APREHENSIÓN O DE CATEO, POR LO QUE DE HACERLO, LA DETENCIÓN DEL SUPUESTO INculpADO ES ILEGAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO). Septiembre de 2016.

AR 498/2021

2a./J. 10/2023 (11a.) DERECHO HUMANO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. RESULTA EXIGIBLE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DE LAS EVALUACIONES Y AUTORIZACIONES AMBIENTALES ATINENTES A PROYECTOS U OBRAS QUE PUEDAN IMPACTAR EN SU ENTORNO O FORMA DE VIDA. Marzo de 2023.

2a./J. 11/2023 (11a.) DERECHO A LA CONSULTA PREVIA. EL DEBER DE LLEVARLA A CABO SE ACTUALIZA ANTE LA MERA POSIBILIDAD DE QUE LA DECISIÓN ESTATAL AFECTE O INCIDA DE MANERA DIRECTA O DIFERENCIADA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, SIN QUE RESULTE EXIGIBLE LA ACREDITACIÓN DEL DAÑO Y SU IMPACTO SIGNIFICATIVO. Marzo de 2023.

La formación editorial de esta obra fue elaborada por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Se utilizaron tipos Myriad Pro de 8, 9, 10, 11, 14 y 16 puntos. Noviembre de 2024.

En los últimos años, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto una variedad de casos relacionados con los derechos de los pueblos, comunidades y personas indígenas y afroamericanas. La protección constitucional de sus derechos individuales y colectivos ha sido tanto una preocupación, como una postura que la Corte ha asumido a lo largo de las últimas décadas.

La sistematización de las decisiones más importantes relacionadas con el derecho a una consulta previa, en un contexto plural y multicultural como el mexicano, resulta fundamental para abonar a la discusión sobre la correcta aplicación de esta garantía de participación pública, y su relevancia para el respeto y la protección de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

La evolución de las líneas de jurisprudencias que conforman este cuaderno refleja la labor y el papel de la Suprema Corte en la adjudicación de estos derechos. Por medio de esta publicación, el Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte intenta contribuir a los esfuerzos para promover una impartición de justicia con perspectiva intercultural.

