

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA
núm. 4

Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas

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
Q600.113
H852H
V.4

Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas / Ricardo Latapie Aldana [y otros cuatro] ; esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con colaboración de la Fundación para el Debido Proceso ; presentación Ministro Arturo Zaldívar. – Primera edición. – Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2020.

1 recurso en línea (xvii, 102 páginas : ilustraciones ; 28 cm.). -- (Cuadernos de jurisprudencia. Derechos humanos ; 4)

ISBN 978-607-552-140-4 (Obra Completa)
ISBN 978-607-552-169-5

Material disponible en PDF.

1. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación – Criterio jurisprudencial – Análisis 2. Derecho a la propiedad – Pueblos indígenas – Comunidades indígenas – Decisiones judiciales – México 3. Derechos de los indígenas – Tierras – Territorio – Recursos naturales 4. Protección jurídica – Proceso 5. Usos – costumbre 6. Representación legal – Legitimación 7. Valoración de pruebas 8. Procedencia del Amparo 9. Audiencia pública 10. Derecho a la consulta indígena 11. Derecho de acceso a la justicia 12. Derecho a un medio ambiente adecuado 13. Autodeterminación de los pueblos indígenas I. Rabasa Salinas, Alejandra, autor II. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, 1959- , escritor de prólogo III. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Estudios Constitucionales IV. Fundación para el Debido Proceso V. ser.
LC KGF2202

Primera edición: septiembre de 2020

Coordinadora de la Colección: Ana María Ibarra Olguín

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

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

Primera Sala

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Presidente

Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Ministra Ana Margarita Ríos-Farjat

Segunda Sala

Ministro Javier Laynez Potisek
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Alberto Pérez Dayán

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

Ana María Ibarra Olguín
Directora General

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA
núm. 4

Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas

Ricardo Latapie Aldana
Alejandra Rabasa Salinas
Sebastián Valencia Quiceno
Patricio Yoltic Barragán Montes
Raúl Gustavo Medina Amaya



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios
Constitucionales
SCJN

Programa de investigación: Justicia intercultural

Septiembre de 2020

AGRADECIMIENTOS

El Centro de Estudios Constitucionales agradece al Instituto de la Judicatura Federal (IJF) del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) por su contribución de recursos humanos para la elaboración de este material. También a la Unidad General de Administración del Conocimiento Jurídico (SCJN), por su colaboración en el diseño del modelo de captura de precedentes que sirvió como base para el desarrollo de los cuadernos.

De manera especial, agradece a la Coordinación General de Asesores de la Presidencia (SCJN), pues sin su apoyo no hubiera sido posible la realización de este proyecto.

En el sistema jurídico mexicano, la Constitución es una norma jurídica. Esta afirmación implica asumir que es vinculante por sí misma y que las normas inferiores que no respeten su contenido son inválidas. En este sentido, los derechos fundamentales han dejado de ser principios programáticos que únicamente podían hacerse efectivos cuando el legislador los materializaba en normas jurídicas para convertirse en normas con eficacia directa.¹ Sin embargo, las normas que contienen derechos fundamentales están redactadas de manera abstracta e indeterminada.² Por ello, para que estos principios tengan verdadera fuerza vinculante es necesario que se concreten por los jueces y tribunales encargados de interpretar la Constitución.³

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha desempeñado como un verdadero Tribunal Constitucional que ha dotado de contenido a los derechos fundamentales a través de sus sentencias. Principalmente a partir de la décima época, los precedentes de la Suprema Corte son muy robustos en cuanto al desarrollo de estos derechos. Ahora bien, una condición que contribuye a que los derechos fundamentales puedan ser verdaderas normas con eficacia directa, es que el contenido que se les ha dado por el supremo intérprete de la Constitución sea difundido de manera adecuada, especialmente entre los distintos operadores jurídicos. En este sentido, el desconocimiento de la doctrina constitucional constituye un obstáculo para la aplicación de estos criterios a casos futuros, lo que opera

¹ Véase García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, cuarta edición, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2006.

² Para revisar los tipos de indeterminaciones de los textos constitucionales véase Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, segunda edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pp. 23-37.

³ Guastini, Riccardo, "La constitucionalización del ordenamiento jurídico", en *Neoconstitucionalismo(s)*, Miguel Carbonell (editor), Trotta, Madrid, 2003, pp. 51-56.

en detrimento de la coherencia de las decisiones judiciales⁴ y propicia la violación de los derechos a la igualdad en la aplicación de la ley y a la seguridad jurídica.

Por lo demás, no debe pasar inadvertido que el conocimiento de los criterios de la Suprema Corte puede ser complejo para las personas que no son especialistas en el tema debido a varios factores. El primero de ellos tiene que ver con que el sistema de precedentes mexicano es particularmente complejo, ya que está revestido de distintas formalidades que pueden complicar el conocimiento de los criterios. Además, el lenguaje técnico que se utiliza en las sentencias puede hacerlas inaccesibles para aquellas personas que no son especialistas en derecho. A lo anterior debemos añadir que el número de casos que se resuelven por la Suprema Corte es muy alto, por lo que resulta difícil conocer todos los criterios que se han dictado sobre un tema y estar al día en el seguimiento de los precedentes.

Por las razones anteriores, a través del Centro de Estudios Constitucionales, desde la Presidencia de la Suprema Corte estamos impulsando la publicación de la colección *Cuadernos de Jurisprudencia*, con el objetivo de dar a conocer de manera sencilla y completa los precedentes de este Tribunal, especialmente en materia de derechos fundamentales. Esta finalidad atiende a que estamos sumamente interesados en que estos criterios sean conocidos no solamente por los jueces y tribunales del país, sino también por los funcionarios públicos, los litigantes, los académicos, los estudiantes de derecho y, sobre todo, por todas las personas titulares de esos derechos. En las publicaciones que integrarán esta colección se dará cuenta de los criterios que ha dictado la Corte sobre temas específicos utilizando un lenguaje sencillo y claro. Para ello, se presentarán los hechos relevantes y los argumentos que conforman la *ratio decidendi* de las sentencias de manera sintetizada, se expondrán los principales argumentos que fundamentan estas decisiones, se señalarán las relaciones que existen entre las resoluciones y se hará referencia a las tesis aisladas y de jurisprudencia que han derivado de estos criterios.

En esta Presidencia estamos convencidos de que es indispensable impulsar proyectos como éste para fortalecer la comunicación de este Tribunal con el resto de los órganos jurisdiccionales del país y, sobre todo, para que los titulares de los derechos fundamentales conozcan el contenido de los mismos y puedan ejercerlos en las instancias respectivas. La Suprema Corte es un tribunal que habla a través de sus sentencias. Por ello, es indispensable transparentar y difundir el contenido de éstas para que tengan un verdadero impacto en la sociedad. De esta forma, la Suprema Corte fortalecerá su papel como agente de cambio social, se impulsará el debate político y social en torno a sus resoluciones y la ciudadanía tendrá más herramientas para hacer efectivos sus derechos.

Ministro Arturo Zaldívar
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

⁴Véase López Medina, Diego, *Eslabones del derecho. El deber de la coherencia con el precedente judicial*, Universidad de Los Andes/Legis, Colombia, 2017.

Justicia Intercultural

El Centro de Estudios Constitucionales en convenio con la Fundación para el Debido Proceso (DPLF) desarrollan una serie de actividades conjuntas con el propósito de avanzar en el conocimiento y la difusión de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en torno al contenido del derecho a la tierra y el territorio de las comunidades indígenas.

La coexistencia entre órdenes culturales y jurídicos distintos en su lógica y concepciones genera problemas que, en buena medida, son materia del juicio de amparo o la protección para los derechos políticos electorales. Los conflictos que surgen de esta coexistencia llevan a que los tribunales intervengan en la definición y protección de los derechos reconocidos constitucional y convencionalmente para proteger los derechos de las personas y comunidades indígenas; y establezcan que faciliten la convivencia entre sistemas diversos y se protejan tanto a los individuos como a los recursos naturales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido ya en diferentes precedentes que al resolver casos que involucren los derechos de las personas y los pueblos indígenas, debe adoptarse una perspectiva intercultural, que cubra y protega los diferentes sistemas de valores y culturas que coexisten en la Nación mexicana.

La necesidad de organizar y difundir los fallos de la Suprema Corte respecto a este tema ha llevado a la recolección analítica de las resoluciones judiciales, cuyo objetivo es generar un diálogo abierto entre diversos actores y, principalmente, entre operadores judiciales de diversas jerarquías.

Este trabajo colaborativo entre el Centro de Estudios Constitucionales y la Fundación para el Debido Proceso incluye la realización de un encuentro con operadores judiciales interesados en la interculturalidad que permita la creación de una red de comunicación entre juzgadores y especialistas interesados en la temática.

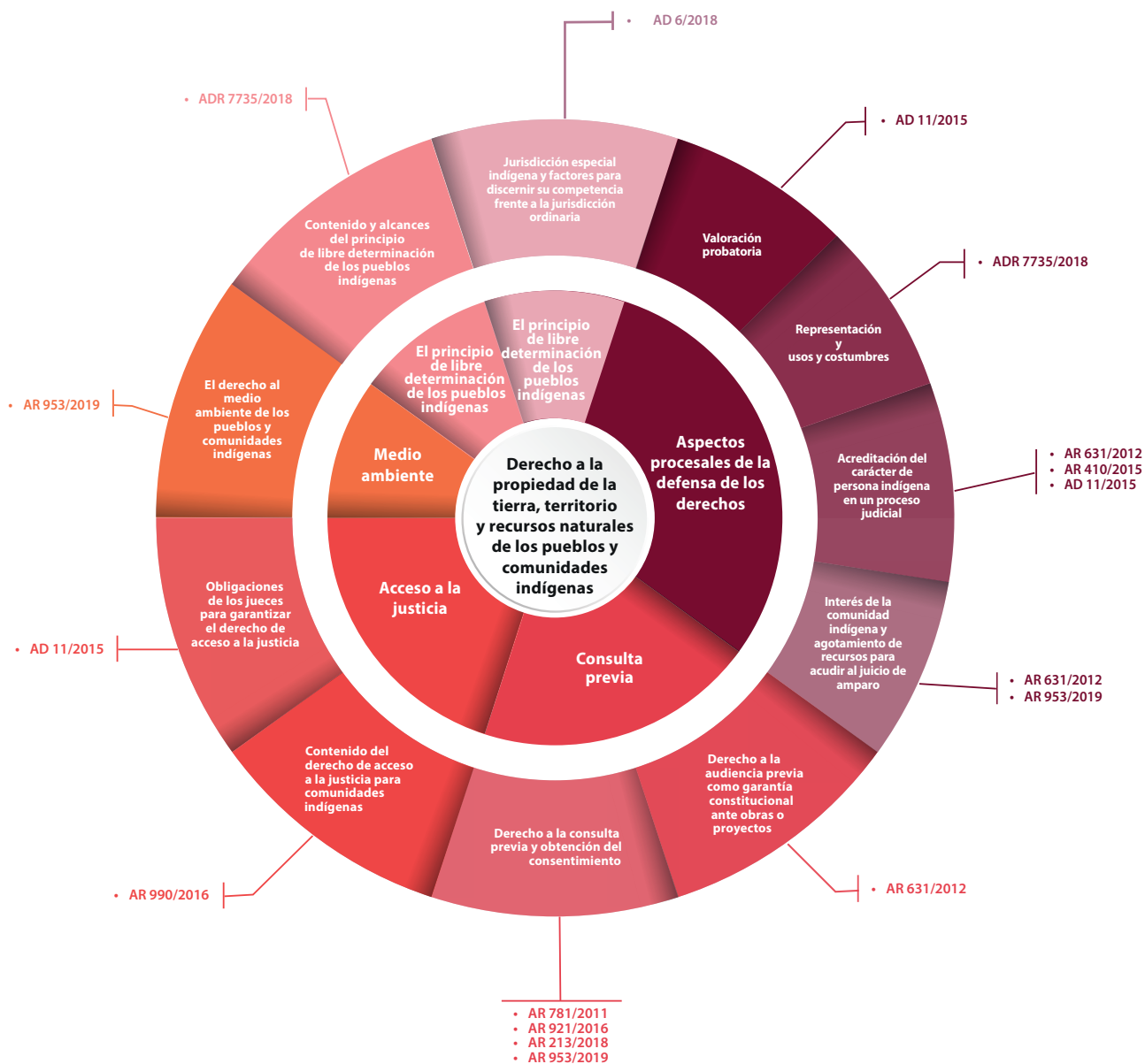
Consideraciones generales	1
Nota metodológica	7
1. Aspectos procesales de la defensa del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales	11
1.1 Valoración probatoria	13
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 11/2015, 22 de febrero de 2017	13
1.2 Representación y usos y costumbres	19
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 7735/2018, 7 de agosto de 2019	19
1.3 Acreditación del carácter de persona indígena en un proceso judicial para efectos de comprobar la legitimación procesal de una persona o comunidad	24
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 631/2012, 8 de mayo de 2013	24
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 410/2015, 4 de noviembre de 2015	27

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 11/2015, 22 de febrero de 2017	30
1.4 Interés de la comunidad indígena y agotamiento de recursos para acudir al juicio de amparo	32
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 631/2012, 8 de mayo de 2013	32
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 953/2019, 6 de mayo de 2020	35
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	39
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	41
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 631/2012, 8 de mayo de 2013	41
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	44
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 781/2011, 14 de marzo de 2012	44
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 921/2016, 5 de abril de 2017	46
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 213/2018, 14 de noviembre de 2018	53
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 953/2019, 6 de mayo de 2020	58

3. Relación entre el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales y el derecho de acceso a la justicia	63
3.1 Contenido del derecho de acceso a la justicia para comunidades indígenas	65
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 990/2016, 24 de mayo de 2017	65
3.2 Obligaciones de los jueces para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las comunidades indígenas	68
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 11/2015, 22 de febrero de 2017	68
4. Relación entre el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales y el derecho al medio ambiente	71
4.1 El derecho al medio ambiente de los pueblos y comunidades indígenas	73
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 953/2019, 6 de mayo de 2020	73
5. El principio de libre determinación de los pueblos indígenas	77
5.1 Contenido y alcances del principio de libre determinación de los pueblos indígenas	79
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 7735/2018, 7 de agosto de 2019	79
6. El principio de libre determinación de los pueblos indígenas	83
6.1 Jurisdicción especial indígena y factores para discernir su competencia frente a la jurisdicción ordinaria	85
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 6/2018, 21 de noviembre de 2019	85

Comentarios finales	93
Anexos	99
Anexo 1. Glosario de sentencias	99
Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia (en orden de publicación)	101

Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas



Consideraciones generales

El reconocimiento y la tutela efectiva del derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales son probablemente de las demandas más insistentes y apremiantes que aparecen en el mapa de los conflictos jurídicos en los cuales intervienen los pueblos y las comunidades indígenas, tanto en México, como en otros países.

Uno de los principales retos que parecen surgir más comunmente en los sistemas jurídicos que procesan las controversias sobre el derecho a la propiedad de la tierra y los territorios de las comunidades indígenas es el desfase entre la concepción de la propiedad que estos tienen —desde una dimensión más colectiva basada en tradiciones comunitarias— con la regulación de instituciones como la propiedad privada e incluso muchas veces en el caso de México, con la propiedad agraria.

En este sentido, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha interpretado —en relación con la regulación del derecho a la propiedad privada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos—⁵ que deben salvaguardarse la estrecha vinculación de las comunidades indígenas con los territorios tradicionales, los recursos naturales existentes en los mismos ligados a su vez a la identidad cultural, e incluso los elementos incorporeales que valoran dichas comunidades.⁶

⁵ Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.
3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

⁶ Corte IDH. Caso *Comunidad Indígena Yake Axa vs. Paraguay*. Fondo reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 137.

De la misma forma, instrumentos internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (C169) resaltan la relación entre este derecho y el deber estatal de garantizar el reconocimiento de los pueblos indígenas a la propiedad y la posesión de las tierras, los territorios que tradicionalmente han ocupado y los recursos naturales que han utilizado o adquirido por cualquier medio.

En México, la Constitución Federal establece en su artículo 27, fracción VII, que la ley protegerá la integridad de las tierras indígenas. El artículo 2o. constitucional también determina que la nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Conforme a esta norma, las comunidades integrantes de un pueblo indígena son aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. El precepto del reconocimiento y la garantía constitucional de los derechos de libre determinación y autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas, en relación con el acceso a la tierra, los territorios y los recursos naturales, menciona dos derechos específicos: el de conservar y mejorar el hábitat, así como el de preservar la integridad de las tierras en los términos previstos por la misma Constitución. La disposición más específica sobre la propiedad de la tierra establece que las comunidades y los pueblos indígenas podrán

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.

La Suprema Corte ha establecido en el ejercicio del control de convencionalidad y, a la luz del artículo 1o. constitucional y la aplicación del principio *pro persona* que rige en materia de derechos humanos, que para definir el contenido y el alcance del derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la tierra, el territorio y los recursos naturales es necesario que los operadores jurídicos, especialmente las autoridades estatales, acudan al C169 para respetar la relación de aquéllos con las tierras o los territorios que ocupen o utilicen y la importancia que ésta tiene para sus culturas y valores espirituales.⁷ Nótese también que el mismo C169 (art. 13.2) precisa que el concepto de tierras incluye al de territorios, por lo que éste cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

⁷ SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, SCJN, México, 2014, p. 20. Disponible en: «<https://bit.ly/2YN9jIN>».

En este contexto, el derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos y las comunidades indígenas constituye en sí mismo un elemento esencial para su supervivencia económica, social y cultural. Además, la protección de la propiedad y la posesión territorial conforme a sus sistemas tradicionales ha sido interpretada en el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos en relación con otros derechos fundamentales de los pueblos indígenas como la libre determinación, la identidad e integridad cultural, el acceso a la información, la participación pública y la justicia, o, en algunos casos que comprendan factores como el desplazamiento o el desarrollo de proyectos de inversión o desarrollo a gran escala que puedan generar impactos mayores en sus territorios, así como el derecho al consentimiento.

De manera más puntual, la Fundación para el Debido Proceso Legal (por sus siglas en inglés DPLF) ha identificado, conforme a las disposiciones contenidas en la DNUDPI y el C169, que la protección efectiva del derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales de las comunidades indígenas implica diversas obligaciones para los Estados, incluyendo las que se enlistan a continuación:

- Respetar y proteger la relación espiritual con las tierras, los territorios y los recursos naturales, incluyendo las aguas y los mares costeros. DNUDPI, art. 25
- Reconocer y adjudicar jurídicamente las tierras y los territorios que han usado tradicionalmente, con respeto a sus tradiciones. DNUDPI, art. 27
- Realizar consultas previas, libres e informadas con el fin de obtener el consentimiento antes de iniciar cualquier tipo de proyecto en las tierras o los territorios indígenas. DNUDPI, art. 8
- Proteger especialmente los recursos existentes en las tierras y los territorios indígenas. DNUDPI, arts. 29 y 32
C169, art. 15
Corte IDH
- Abstenerse de otorgar permisos o concesiones para realizar proyectos de desarrollo o inversión a gran escala que tengan un impacto significativo en el uso y goce de las tierras y los territorios de los pueblos indígenas sin tomar en cuenta su consentimiento libre, previo e informado. Caso Saramaka, párr. 134
- Adoptar las medidas necesarias para mitigar los impactos sobre el medio ambiente y sobre los sitios sagrados y culturales. Corte IDH
Caso Saramaka, párr. 129

- Asegurar la restitución o reparación justa cuando las comunidades indígenas pierdan sus tierras o territorios por procesos de desarrollo nacional o cuando o sean dañados, ocupados o utilizados sin su consentimiento previo, libre e informado. DNU DPI, arts. 20 y 28.

Fuente: DPLF, *Manual para defender los derechos de pueblos indígenas y tribales*, Due Process of Law Foundation, Nueva York, 2011, p. 15. Disponible en «<https://bit.ly/3lz8Cng>».

Los casos que integran este cuaderno de jurisprudencia dan cuenta de conflictos que comprenden varios de estos componentes y que se manifiestan algunas veces como obstáculos procesales que enfrentan las personas indígenas para acceder a los sistemas de justicia, como el reconocimiento de su interés jurídico o legítimo para actuar en procesos legales como sujetos indígenas, en lo individual y de manera colectiva.

Muchos casos ilustran una práctica generalizada de omisión por parte de las autoridades del Estado de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de acceso a la información, a la participación pública, y la consulta previa, libre y de buena fe respecto de proyectos como la construcción de obras públicas de infraestructura, el desarrollo energético o actividades agrícolas emprendidas por empresas particulares, todos con el potencial de causar un impacto significativo en los modos de vida de las comunidades indígenas involucradas.

El estudio de los precedentes que integran este cuaderno ilustra que la Suprema Corte ha adoptado una línea jurisprudencial generalmente consistente con los estándares internacionales en la materia. Ha insistido, por ejemplo, en que la consulta con las comunidades afectadas debe ocurrir de manera que éstas puedan incidir realmente en los procesos de decisión. El cumplimiento fáctico de las sentencias sigue siendo en muchos casos motivo de preocupación para las comunidades indígenas afectadas. En este contexto, algunas sentencias de la Corte han desarrollado también algunos criterios que delimitan los postulados mínimos para garantizar el acceso efectivo a la justicia a los grupos indígenas, en su carácter de personas en condiciones de vulnerabilidad debido a las condiciones de marginación social y económica en las cuales viven, razón por la cual requieren una tutela especial del Estado. Estos criterios son relevantes para el estudio de temas como los estándares que rigen la valoración de las pruebas en los casos que involucren a sujetos o comunidades indígenas.

En un precedente reciente, el Alto Tribunal ha interpretado las implicaciones que tiene el mandato constitucional a las autoridades del Estado para garantizar el derecho a un medio ambiente sano relacionado con los derechos de las comunidades indígenas. Este tema adquiere una importancia especial en la justicia constitucional, sobre todo al pensar en

la relación de este derecho fundamental con la preservación de la integridad de las tierras y los territorios, así como la conservación de los recursos naturales de los cuales depende en gran medida su sobrevivencia cultural, económica y social.

Aunque las sentencias que conforman este cuaderno aún son pocas, es posible ir delineando una incipiente línea jurisprudencial que coincide en la insistencia de interpretar los casos relacionados con los derechos de las personas y las comunidades indígenas en el marco constitucional de la prevalencia de principios de derechos humanos como el principio pro persona; así como la observancia de los instrumentos internacionales que han definido con mayor precisión el alcance de derechos fundamentales como la libre determinación y la consulta. Los precedentes de la Corte IDH también ocupan un lugar importante en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia en estos temas.

Como se verá en la presentación de estos casos, también puede notarse que aún existen retos importantes en la interpretación constitucional para dotar de contenido puntual el derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales de las comunidades indígenas, sobre todo en aspectos como la propiedad ancestral, los traslapes entre los sistemas jurídicos que resuelven conflictos agrarios y los derechos indígenas, los cuestionamientos sobre las formas jurídicas de reclamar o adquirir la propiedad y obtener títulos jurídicos que la amparen o la materialización de los estándares para garantizar la participación y la consulta de las personas y comunidades indígenas en las decisiones que puedan impactar su vida, identidad cultural y perspectivas de desarrollo.

Esperamos que este cuaderno de jurisprudencia pueda contribuir a la difusión y discusión de estos temas fundamentales a partir del estudio de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que reflejan la evolución en la interpretación judicial constitucional del contenido y alcance del derecho de las comunidades y los pueblos indígenas a la tierra, el territorio y los recursos naturales.

Nota metodológica

El presente documento de trabajo forma parte de la colección *Cuadernos de Jurisprudencia*, dentro del programa de investigación sobre justicia intercultural del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este número está dedicado al derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales de las comunidades indígenas en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional.

Con el fin de identificar los casos analizados en este cuaderno, se utilizaron los sistemas de consulta internos de la Suprema Corte. La búsqueda se realizó en todas las épocas hasta mayo de 2020.⁸ En ese sentido, el lector de esta obra encontrará casos relacionados con las particularidades que reviste la propiedad y posesión de la tierra, territorio y recursos naturales por parte de las comunidades indígenas, así como los diversos mecanismos y garantías que se han desarrollado jurisdiccionalmente para proteger este derecho. Asimismo, se podrán encontrar casos que implican otros derechos como el de identidad cultural o consulta en la medida en la que estén relacionados con el eje rector de la obra: el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales. Lo anterior implica que este cuaderno no recopila todos los casos que comprenden estos otros derechos. Toda vez que el número de sentencias relacionadas con derecho a la tierra y el territorio de las comunidades indígenas no es muy grande, en este volumen se hizo un esfuerzo por incluir todos los asuntos que abordan el tema en el fondo, sin límites temporales y sin distinguir entre sentencias

⁸ Se utilizaron las siguientes palabras clave para la ubicación de los casos: territorio indígena, propiedad indígena, tierra indígena, propiedad ancestral y territorios originarios.

de las cuales derivan criterios vinculantes y aquellas de las que derivan criterios persuasivos.⁹

En una primera parte de este documento se presentan casos relacionados con los aspectos procesales detrás de la defensa del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales. La segunda parte expone los desarrollos jurisprudenciales sobre el derecho a la consulta previa para las comunidades indígenas y los estándares mínimos que debe cumplir una consulta para ser considerada legítima. La tercera parte aborda la relación entre el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales y el derecho de acceso a la justicia. Finalmente, la última parte aborda los pronunciamientos relacionados con el principio de libre determinación de los pueblos indígenas.

Con el propósito de facilitar la revisión de los casos, las sentencias se agruparon a partir de rubros temáticos, que no necesariamente corresponden con los que se pueden encontrar en los apartados contenidos en esas resoluciones.¹⁰ Por otro lado, con el fin de identificar reglas aplicables a casos futuros, las sentencias abordan los temas relacionados con el derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales de las comunidades indígenas se reconstruyen a partir de 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 de la Suprema Corte que resuelven estos problemas jurídicos; y 4) se transcriben o sintetizan los principales párrafos que ilustran la opinión de la Suprema Corte.

Adicionalmente, es importante señalar que en el documento se identifican los asuntos que contienen similares razonamientos, lo que permite distinguir entre las sentencias que crean criterios novedosos de aquellas que se limitan a aplicar y/o a reiterar criterios consuetudinarios en casos previos. Finalmente, se incluyen como anexos un glosario y 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 contienen un hipervínculo con la versión pública que se encuentra en la página de la Suprema Corte. Este documento se actualizará periódicamente. Las actualizaciones serán comunicadas por medio de la página web y el Twitter del Centro de Estudios Constitucionales.

Esperamos que este proyecto contribuya a la difusión adecuada de los precedentes judiciales de la Suprema Corte para que se conozca el derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales de las comunidades indígenas que se ha desarrollado en las sentencias

Esta metodología toma como punto de partida la propuesta desarrollada en la obra *El derecho de los jueces* (Legis, Colombia, 2018), del profesor Diego Eduardo López Medina.

⁹ Este ejercicio no debe confundirse con los mecanismos legales para constituir jurisprudencia previstos en la Ley de Amparo. Para la consulta de jurisprudencia utilice el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹⁰ 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 Suprema Corte, por lo que podrían variar según el sistema operativo o procesador de textos que use el lector para confrontarlas.

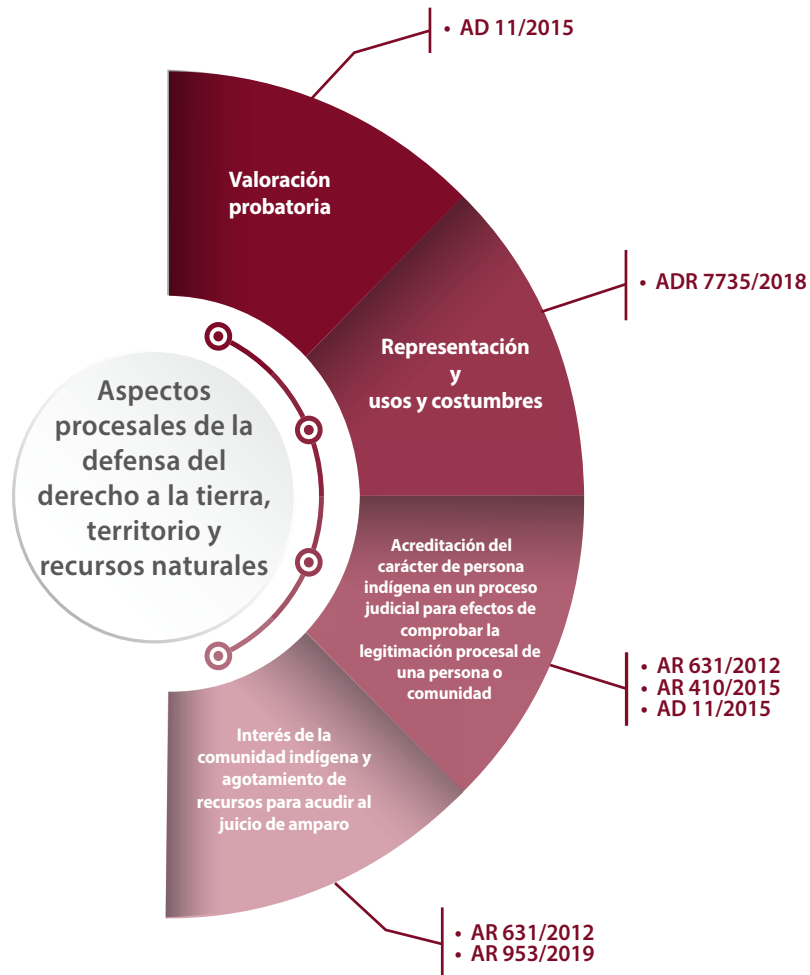
de este Tribunal y se consolide una sociedad que ejerza de manera plena sus derechos fundamentales.

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 los asuntos.

Otras publicaciones del Centro

- Pilar Betrián, *La protección de los rasgos identitarios de las minorías en España* (SCJN, 2016).
- Regina Tapia y Catherine Andrews (coords.), *La reforma agraria desde los Estados Ensayos en conmemoración del centenario de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915* (SCJN, 2018).

1. Aspectos procesales de la defensa del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales



1. Aspectos procesales de la defensa del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales

1.1 Valoración probatoria

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 11/2015, 22 de febrero de 2017¹¹

Hechos del caso

Integrantes de una comunidad indígena demandaron por la vía ordinaria civil la prescripción adquisitiva de una porción de un predio sobre el cual argumentaron tener una posesión en calidad de propietarios, en forma ancestral, desde antes de que el Estado existiera, con fundamento en sus usos y costumbres; posesión que les había sido transmitida de generación en generación a través de la herencia o el matrimonio. En su demanda manifestaron también que cumplían con todos los requisitos que establecen las leyes para que les fuera reconocido su derecho de propiedad sobre el predio, mediante una prescripción positiva.

La sociedad mercantil demandada respondió que no se cumplían los elementos necesarios para acreditar la prescripción adquisitiva. Señaló que la posesión ancestral originaria que afirmó tener la comunidad indígena sobre el predio, como dueños de la tierra desde antes de que se constituyera el Estado mexicano, no podía considerarse un título justo para la prescripción adquisitiva. En el mismo sentido, la sociedad mercantil argumentó que la

¹¹ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Encargada del engrose: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Esta sentencia se analiza en las secciones 1.3, sobre acreditación del carácter de persona indígena en un proceso judicial para efectos de comprobar la legitimación procesal de una persona o comunidad; y 3.2, sobre las obligaciones de los jueces para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las comunidades indígenas.

posesión sobre el predio no era originaria, sino derivada y que no se había realizado en concepto de dueño, dado que ésta había surgido de contratos de comodato celebrados por los integrantes de la comunidad.

El juzgado en primera instancia consideró que la comunidad indígena no logró acreditar los requisitos necesarios para obtener la prescripción adquisitiva de los terrenos en disputa. En una segunda apelación interpuesta por la comunidad indígena, la Primera Sala dictó una sentencia en la cual se reconoció la prescripción adquisitiva.

Inconforme con esta decisión, la sociedad mercantil demandada promovió un juicio de amparo directo en el cual señaló, en esencia, que: 1) los integrantes de la comunidad no habían acreditado ser indígenas; 2) la Sala responsable no había valorado correctamente las pruebas ofrecidas, principalmente, porque: i) se utilizó como herramienta de interpretación el "Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en los casos que se involucren a personas, comunidades y pueblos indígenas" (en adelante el Protocolo) que no era aplicable en este caso; ii) se restó valor a los contratos de comodato presentados para demostrar que la posesión de la comunidad indígena era derivada y no se tomaron en consideración las pruebas presentadas por la sociedad mercantil para probar su propiedad y posesión sobre el predio; y iii) se valoró indebidamente una prueba pericial en antropología ofrecida por la comunidad.

El Tribunal Colegiado de conocimiento solicitó a la Suprema Corte el ejercicio de su facultad de atracción, misma que se resolvió a favor. El Alto Tribunal consideró que en las instancias anteriores se acreditó de manera debida que los actores en el juicio original son integrantes de una comunidad indígena, la cual quedó además debidamente identificada y que no se cuestionó la procedencia de la acción de prescripción adquisitiva que intentaron. La Suprema Corte confirmó la sentencia en la cual se reconoció a la comunidad indígena la prescripción adquisitiva solicitada.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Debió aplicarse el Protocolo para resolver las cuestiones planteadas por la comunidad indígena en este caso en sus recursos de apelación en contra de las decisiones a través de las cuales se negó la prescripción adquisitiva de los predios objeto de esta controversia?
2. ¿Debió desestimarse el valor probatorio de los contratos de comodato presentados por la sociedad mercantil para acreditar que era derivada la posesión ejercida por la comunidad indígena sobre el predio en disputa?
3. ¿Debieron desestimarse los argumentos de la comunidad indígena sobre la existencia de una posesión ancestral, desde tiempos inmemoriales, en carácter de dueños de los predios respecto de los cuales se reclamó la prescripción adquisitiva, toda vez que la

sociedad mercantil argumentó tener la propiedad registral del predio y por tanto una presunción de posesión sobre el mismo?

4. ¿Se valoraron adecuadamente las pruebas y en especial la pericial en antropología a través de la cual se acreditó la acción de prescripción adquisitiva interpuesta por la comunidad indígena, sobre todo para constatar que estaba en posesión material del predio donde sus integrantes desarrollan su vida, pues lo utilizan en un contexto habitacional, económico, social, político y cultural?

Criterios de la Suprema Corte

1. En los casos que involucren a personas o comunidades indígenas puede acudir al Protocolo como una herramienta útil para los operadores jurisdiccionales, porque dicho instrumento recoge la normatividad convencional y constitucional que debe observarse, incluyendo las garantías reconocidas en los artículos 2o. y 17 constitucionales que requieren, para hacer efectivo su derecho de acceso a la jurisdicción, que los juzgadores tengan en cuenta sus usos, costumbres y especificidades culturales al valorar el caudal probatorio, lo que posiblemente pueda implicar una disminución en el rigor de la prueba propio de los procesos de estricto derecho. También deben observarse, en relación con el artículo 1o. constitucional, los tratados internacionales sobre derechos humanos y en especial aquellos referidos a las comunidades indígenas, en particular en cuanto a sus derechos al territorio y la jurisdicción estatal. Estas normas están reflejadas en el Protocolo.

2. En este contexto, fue correcta la decisión de la Sala responsable de restar valor probatorio a los contratos de comodato presentados por la sociedad mercantil al acreditarse con los elementos probatorios del caso que los integrantes de la comunidad indígena que los suscribieron no tenían plena comprensión de sus implicaciones por su alto grado de marginación. Así, la sociedad mercantil no acreditó con los contratos de comodato su excepción presentada a demostrar que la comunidad indígena ejercía una posesión derivada del predio, no apta para prescribir.

3. La acción de prescripción adquisitiva es un medio legal para adquirir la propiedad de una cosa, basado en la justificación de que el actor ha poseído la misma en concepto de dueño, mediante un título justo. La sociedad mercantil no tiene razón cuando sostiene que son razones suficientes el que exista una cadena ininterrumpida de transmisiones de la propiedad del predio por dueños registrales y que el derecho de propiedad comprende el de posesión, para concluir que la comunidad indígena no ha ejercido una posesión originaria.

4. La prueba pericial antropológica se valoró adecuadamente para acreditar la acción de prescripción adquisitiva interpuesta por la comunidad indígena, sobre todo para constatar

que estaba en posesión material del predio donde desarrollan su vida, pues lo utilizan en un contexto habitacional, económico, social, político y cultural.

Justificación de los criterios

1. La Primera Sala estableció en la sentencia que, al no haber prosperado los argumentos de la sociedad mercantil en el juicio anterior respecto de la no acreditación del carácter de indígenas de las personas y comunidad que interpusieron la acción de prescripción positiva, la procedencia de aplicar el Protocolo no estaba ya a debate en la resolución del amparo directo (pág. 54, párr. 2).

Aún así, la sentencia explica que al reconocer la calidad de indígenas a los demandantes en el juicio original y conforme a ello decidir utilizar el Protocolo para sustentar su estudio, la Sala recurrió a la normatividad convencional y constitucional en materia de derechos indígenas que habría de regir en la solución de la *litis*, y *que recoge ese instrumento* (pág. 55, párr. 1). Aunque el Protocolo por sí mismo no es una normativa vinculante para fundar una decisión judicial, constituye una herramienta útil para quienes ejercen la función jurisdiccional porque recoge las normas constitucionales y los compromisos adquiridos por México en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de pueblos, comunidades y personas indígenas e incorpora la jurisprudencia interamericana en algunos de sus precedentes (pág. 55, párr. 2). En aquellos casos que intervengan personas o comunidades indígenas, los juzgadores deben tener en cuenta que el derecho de acceso a la jurisdicción, en el marco de los artículos 2o. y 17 de la Constitución, conlleva el deber de observar determinados parámetros que garanticen de manera real y efectiva ese derecho (pág. 56, párr. 2).

Lo anterior implica que en los casos que involucren a personas o comunidades indígenas, los operadores judiciales "están obligados a indagar y tener en cuenta **los usos, costumbres y especificidades culturales** de la comunidad y personas indígenas, como indica el artículo 2o., fracción VIII, constitucional, para apreciar los hechos sometidos a su potestad y valorar el caudal probatorio, acorde con las particularidades de dicha parte, respetando en lo conducente sus sistemas normativos, *lo que posiblemente pueda traer consigo una disminución en el rigor de la prueba propio de los procesos de estricto derecho, en lo que a la parte indígena concierne*, cuando ello derive de esas especificidades de su condición." (Pág. 56, párr. 3). (Énfasis del original).

La Primera Sala indicó también que el Protocolo era aplicable en el caso concreto, porque "además de tener en cuenta lo que la propia Constitución establece con relación a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en su artículo 2o.; atendiendo a lo dispuesto en el artículo 1o. del Pacto Federal, como se indicó, también se deben tener en consideración los tratados internacionales que en materia de derechos humanos ha suscrito el Estado Mexicano, en especial aquellos que se vinculan con los derechos indígenas,

como lo es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ya referido en el apartado anterior, particularmente en cuanto a los derechos indígenas al territorio y a la jurisdicción estatal." (Pág. 58, párr. 1).

2. La Primera Sala consideró que la determinación de restar valor a los contratos de comodato no derivaba de una presunción genérica de que toda persona indígena fuera incapaz de comprender el alcance de algunos actos jurídicos, sino de los hallazgos de la prueba pericial en antropología ofrecida por la comunidad indígena para demostrar, entre otras cosas, que debido a su alto grado de marginación no podían entender el contenido o alcance legal de cualquier tipo de contrato o acto jurídico que hubieren celebrado (pág. 97, párr. 1). Esta consideración no había sido desvirtuada por los argumentos de la demandada.

Los dictámenes rendidos por los peritos también coincidieron en que la posibilidad de que los miembros de la comunidad indígena actora pudieran comprender el contenido y alcance legal de un contrato o acto jurídico era mínima (pág. 97, párr. 2), por al menos tres factores: "a) el grado de marginación que tiene la localidad indígena accionante de acuerdo con los censos de población realizados por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística y el Consejo Nacional de Población, que derivaba en la falta de acceso a la educación, y por ende, en su nulo o bajo grado de instrucción; b) su comprensión del español, ya que si bien la mayoría son bilingües, su lengua materna es el rarámuri y su desempeño en el segundo idioma es muy limitado; y c) el lenguaje empleado en las leyes y contratos que, por su especialidad y por provenir de una tradición jurídica distinta a la cultura rarámuri, difícilmente puede considerarse que los actores pudieran comprender el contenido y los alcances de documentos contractuales [...]" (Pág. 97, párr. 2).

Al confirmarse por la Suprema Corte la desestimación de los contratos de comodato por los argumentos expuestos arriba, en la sentencia se estableció que la sociedad mercantil "no desvirtúa la desestimación que hizo la Sala de su única excepción perentoria, encaminada a demostrar que la posesión de los actores fuere derivada y no apta para prescribir, por haberla obtenido mediante contratos de comodato." (Pág. 98, párr. 2).

3. La Primera Sala analizó los argumentos planteados por la sociedad mercantil para evidenciar que no se acreditó el elemento de la acción de prescripción positiva, consistente en que los actores tuvieran la posesión del inmueble reclamado en concepto de propietarios en forma ancestral, al margen de los contratos de comodato (pág. 98, párr. 4). La sociedad mercantil promovente del amparo manifestó que la Sala responsable no valoró correctamente las pruebas mediante las cuales demostró, no sólo su derecho de propiedad, sino que tenía la posesión acumulada del predio desde su primer propietario desde 1952 y, por tanto, que esos terrenos han estado en su propiedad originaria, lo que

La Primera Sala consideró que la determinación de restar valor a los contratos de comodato no derivaba de una presunción genérica de que toda persona indígena fuera incapaz de comprender el alcance de algunos actos jurídicos, sino de los hallazgos de la prueba pericial en antropología ofrecida por la comunidad indígena para demostrar, entre otras cosas, que debido a su alto grado de marginación no podían entender el contenido o el alcance legal de cualquier tipo de contrato o acto jurídico que hubieren celebrado.

no fue desvirtuado en forma fehaciente por la comunidad indígena. También afirmó que tras probarse que la posesión material del predio únicamente la han tenido los propietarios registrales, no podía haberla tenido la comunidad indígena.

De acuerdo con la sentencia, la acción de prescripción adquisitiva es un medio legal para adquirir la propiedad de una cosa (mueble o inmueble), basada en la justificación de que el actor ha poseído la misma en concepto de dueño, de manera pacífica, continua, pública y por el tiempo que establece la ley. La posesión en este contexto debe estar fundada en un título justo, aun cuando éste no sea perfecto o suficiente para justificar el derecho de propiedad (pág. 105, párrs. 1 y 2). Así, la sociedad mercantil no tiene razón cuando sostiene que el hecho de que exista una cadena ininterrumpida de transmisiones de la propiedad del predio por dueños registrales y que el derecho de propiedad comprende el de posesión, son razones suficientes para concluir que la comunidad indígena no ha ejercido una posesión originaria (pág. 108, párr. 1).

El ejercicio del derecho de posesión en su forma material (como poder físico que se ejerce sobre una cosa) es una cuestión de hecho y no necesariamente coincide con quien tiene un derecho de propiedad registrado públicamente (pág. 108, párr. 2). Lo anterior llevó a la Corte a afirmar que "el derecho de propiedad del dueño registral, sólo puede generar **la presunción** de que mantiene su posesión jurídica originaria, *no de que ejerce la posesión material*" (pág. 109, párr. 1) (énfasis del original). La presunción que tiene en su favor el propietario de tener la posesión originaria puede entonces desvirtuarse por quien afirme que tiene la posesión material de una cosa en concepto de propietario, y ésta es precisamente la finalidad de la acción de prescripción positiva (pág. 109, párr. 2). Adicionalmente, la Primera Sala concluyó que el amparo directo ya no era un tema controvertido si la comunidad indígena estaba en posesión material del predio disputado, lo que quedó demostrado con diversas pruebas periciales en las instancias anteriores del juicio.

4. La prueba pericial antropológica tuvo un peso importante para acreditar la acción de prescripción adquisitiva interpuesta por la comunidad indígena, sobre todo para constatar que estaba en posesión material del predio donde desarrollan su vida, pues lo utilizan en un contexto habitacional, económico, social, político y cultural. La misma prueba se consideró importante para que la Sala responsable concluyera que la comunidad indígena demostró que la posesión material que ejerce sobre el predio disputado es una posesión originaria, en concepto de dueño, y de manera ancestral, por haberse transmitido a los accionantes por parte de sus ascendientes, de generación en generación, por virtud de la herencia o el matrimonio, como causa generadora de la misma. La sociedad mercantil cuestionó el valor demostrativo de la prueba pericial en antropología porque una de sus fuentes de información fue la comunidad indígena y una asociación civil que la asesora. También atacó la validez de la prueba porque se abordaron aspectos que no son propios de la materia de la prueba antropológica y no se dio certeza suficiente a las opiniones periciales.

La Primera Sala desestimó que se debiera restar valor probatorio a la prueba referida, porque se utilizó como fuente de información a la comunidad y se tomaron en consideración datos recopilados por la asociación que la representaba. "Ello, porque como se colige de la propia materia de la prueba y se constata de la literatura especializada, el trabajo de campo y la realización de entrevistas a los integrantes del grupo social en cuestión, son elementos necesarios para que la investigación que se encomienda al perito cumpla con los requisitos metodológicos propios de la antropología social." (Pág. 130).

También se estimó que los dictámenes de los peritos no rebasaron la materia de la prueba pericial en antropología porque "ambos peritos son claros en señalar que la lógica de apropiación indígena respecto del territorio no privilegia lo mensurable y que los asentamientos de la comunidad son dispersos en atención a que existen pocas planicies aptas para asentar viviendas y sembrar, dado que un rasgo característico de la etnia rarámuri es su asentamiento territorial con base en factores de conveniencia, donde la naturaleza provee los recursos para la subsistencia; de modo que esos dictámenes sólo contienen el tipo de datos propios de la prueba, y no invaden lo que sería materia de estudio de una pericial topográfica o de agrimensura." (Pág. 139) (Énfasis del original).

La Primera Sala de la Corte validó los razonamientos en la sentencia reclamada por la sociedad mercantil, mediante los cuales estableció la causa generadora de la posesión en concepto de dueños que ostentó la comunidad indígena en la concepción y vinculación que ellos tienen respecto del territorio como elemento de su identidad étnica, conforme a su cultura y la forma de su apropiación por virtud de la ocupación, derivada de actos de mera tradición por herencia o matrimonio, de acuerdo con la información proporcionada por los peritos en sus dictámenes. En la sentencia se determinó que la decisión de la Sala responsable de tener en cuenta en la valoración probatoria los usos, costumbres y especificidades culturales de la comunidad, por su condición de indígenas, es firme en el proceso y no se encontró una ilegalidad en la valoración de la prueba pericial (pág. 157, párr. 2).

1.2 Representación y usos y costumbres

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 7735/2018, 7 de agosto de 2019¹²

Hechos del caso

En febrero de 1942, las comunidades de San Agustín Etlá y Santiago Zoquiápam (actualmente Nuevo Zoquiápam), ambas del Estado de Oaxaca, firmaron un acta de mancomunidad

¹² Unanimidad de votos. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

Esta sentencia se analiza en la sección 5.1, sobre el contenido y alcance del principio de libre determinación de los pueblos indígenas.

en la que acordaron que un territorio entre las dos comunidades pasaría a ser zona común de trabajo para evitar un futuro litigio. En julio de 1947, las mismas comunidades convinieron segmentar el territorio antes mancomunado en un acta de conformidad de linderos. En ese mismo mes, los pueblos de San Agustín Etna, Santiago Zoquiápam y San Pedro de Teococuilco (ahora San Pedro Nexicho) acordaron establecer las zonas limítrofes entre sus comunidades en otra acta de conformidad de linderos. En 1974 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, una resolución presidencial por la que se declaraba insubsistentes los conflictos de linderos entre los pueblos de San Agustín Etna y San Pedro Nexicho, y se reconoció a favor de Santiago Zoquiápam una superficie aproximada de 8 500 hectáreas como parte de sus bienes comunales. En contra de esta resolución, el Municipio de San Pedro Nexicho inició un juicio de inconformidad, que resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en marzo de 1975. La Corte revocó la resolución presidencial de 1974 y ordenó que la controversia de linderos se tramitara a través de la vía de conflicto por límites.

El Tribunal Unitario Agrario que tramitó la controversia de conflicto por límites llamó a juicio al poblado de San Agustín Etna. El tribunal optó por abrir un nuevo expediente para acumular el conflicto de límites original, junto con una demanda de nulidad de Nuevo Zoquiápam. En esta demanda, el municipio reclamó la nulidad del acta de mancomunidad y de las actas de conformidad, alegando que no habían sido firmadas por los representantes comunales de la población. El municipio argumentó que los Representantes de Bienes Comunales eran los únicos facultados legalmente para celebrar estos convenios. Sobre la nulidad de las actas, el tribunal determinó que de acuerdo con los usos y costumbres de la comunidad indígena y con la forma de organización de la población de Zoquiápam, la comunidad permitía a sus representantes municipales celebrar convenios limítrofes. Por lo que el tribunal concluyó en primer lugar que las actas sí eran válidas porque, según los usos y costumbres de la comunidad, habían sido celebradas por representantes legítimos de las comunidades y, además, los representantes estuvieron presentes en su celebración; y en segundo lugar, reconoció a favor de Nuevo Zoquiápam el terreno disputado con San Pedro Nexicho, y a favor de San Agustín Etna la zona debatida con Nuevo Zoquiápam. En contra de esta última determinación, Nuevo Zoquiápam interpuso un recurso de revisión ante el Tribunal Superior Agrario. En octubre de 2016, el tribunal llegó a la misma conclusión del Tribunal Unitario y confirmó su resolución: la zona materia de la disputa entre Nuevo Zoquiápam y San Agustín Etna, le correspondía a San Agustín Etna.

En contra de esta resolución, el Comisariado de Bienes Comunales del Ejido Nuevo Zoquiápam del Estado de Oaxaca interpuso un juicio de amparo directo. El Tribunal Colegiado negó el amparo, pues consideró correcta la improcedencia de la acción de nulidad en contra del acta de mancomunidad de linderos y de las actas de conformidad de linderos, porque de acuerdo con los usos y costumbres de Nuevo Zoquiápam, se miraba al Presidente Municipal como una figura de autoridad, a quien se le confería legitimación para celebrar estos

convenios. En este sentido, el Tribunal concluyó, con base en el artículo 2o. constitucional y con el punto 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que los convenios celebrados por el presidente municipal de Nuevo Zoquiápam debían ser respetados para proteger la libre auto determinación, los usos y costumbres, el derecho a elegir a sus propias autoridades y a aplicar sus propios sistemas normativos de la comunidad indígena.

Inconforme con la resolución, el Comisariado interpuso un recurso de revisión ante la Suprema Corte, en el que alegó que el Tribunal Colegiado había interpretado erróneamente el artículo 2o. de la Constitución en relación con el artículo 27, fracción VIII, que prevé que únicamente la Asamblea General tiene facultades para disponer y comprometer los bienes colectivos del núcleo poblacional. Por esta razón, el Comisariado argumentó que el acta de mancomunidad de linderos y las actas de conformidad de linderos carecen de eficacia jurídica, ya que la participación del municipio constituyó una intromisión ilegítima en la vida interna y de los derechos agrarios del núcleo de la población ejidal, y por consecuencia, no era posible sostener que se actuó mediante una práctica de usos y costumbres por ser una comunidad indígena.

La Suprema Corte admitió el recurso de revisión y resolvió confirmando la sentencia, ya que consideró que el acta de mancomunidad era legal, pero la de conformidad de linderos no. Lo anterior debido a que esta última adolecía de legitimación para su celebración por no haber participado.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Los mecanismos de representación de las comunidades agrarias que tienen el carácter de pueblos indígenas y que atienden a sus usos y costumbres son jurídicamente válidos de acuerdo con el principio de libre determinación de los pueblos?
2. ¿Qué autoridad estaba legalmente facultada para representar al ejido para la celebración de los convenios de mancomunidad y conformidad de los linderos? ¿Estaba prohibida la participación del municipio en este tipo de actos?
3. ¿Cuáles eran los usos y costumbres de la quejosa para realizar actos de mancomunidad y deslinde de linderos de tierras agrarias?

Criterios de la Suprema Corte

1. Ni los usos y costumbres ni el principio de libre determinación de los pueblos indígenas puedan modificar la normatividad que rige la representación jurídica de las comunidades agrarias.

2. Aunque en el momento de la celebración de la acta de mancomunidad y las actas de conformidad, el artículo 27 constitucional no definía quién era el órgano facultado para representar a los núcleos agrarios, los Códigos Agrarios de 1940 y 1943 preveían que el Comisariado de Bienes Comunales era el representante jurídico del núcleo de población, y además, ambos Códigos disponían que los presidentes municipales carecían de atribuciones para privar total o parcialmente de sus posesiones y derechos agrarios a los núcleos de población ejidales y comunales. Por esta razón, el Comisariado era la única autoridad legalmente facultada para representar al ejido para la celebración de los convenios de mancomunidad y de conformidad de linderos.

3. En el Ejido Nuevo Zoquiápam del Estado de Oaxaca era un uso y costumbre que un representante comunal y uno municipal actuaran en su nombre para pactar linderos respecto de otras comunidades.

Justificación de los criterios

1. Las comunidades agrarias, con carácter de pueblo indígena, no pueden modificar la normatividad que rige su representación jurídica con base en sus usos y costumbres y el principio de libre determinación de los pueblos indígenas (pág. 53, párr. 1), porque estos preceptos constitucionales están sujetos a los propios límites que establece la Constitución, ya que la intención es la preservación del sistema jurídico mexicano y se impide la inobservancia de las bases y los límites constitucionales, de otro modo se estaría creando un Estado dentro de otro (pág. 54, párr. 4).

Por estos motivos, los pueblos indígenas no pueden establecer un régimen de representación distinto para la repartición de sus tierras, porque la nación mexicana, única e indivisible, es la que decide las bases para la repartición de territorio indígena, pues es quien ostenta la propiedad originaria de las tierras del país. Conforme al marco federal y respetando la soberanía de los estados, los únicos que pueden representar al núcleo de población son los representantes o las autoridades electas por las comunidades indígenas (pág. 53, párr. 2). En este mismo sentido, de acuerdo con el mecanismo de representación legal de los núcleos de población, el Comisariado de Bienes es el único órgano facultado para pactar linderos con otras comunidades. Por lo que, los representantes comunales son los únicos legalmente facultados para arreglar conflictos de linderos (pág. 54, párr. 1). En este asunto, aunque las autoridades municipales no tienen ninguna facultad para celebrar actos que priven total o parcialmente los derechos agrarios de los núcleos de población, la mera intervención de las autoridades municipales como representantes del Ejido, como un uso y costumbre, no hacen nulos o inexistentes los convenios de repartición territorial,

porque en la celebración de las actas acudieron también los representantes comunales (pág. 55, párrs. 1 y 2).

Por otra parte, ya que en la celebración del acta de conformidad de 1947 sólo participaron la autoridad municipal y vecinos del poblado, el acto carece de legitimación y, por tanto, no es acorde a derecho, porque no se ajusta ni al marco normativo de representación comunal ni a los usos y costumbres del ejido; el cual celebraba estos actos tradicionalmente mediante la intervención conjunta de los representantes comunales y las autoridades municipales (pág. 54, párrs. 3 y 4).

2. Para todos los Tribunales que conocieron del caso, los Representantes de Bienes Comunales estaban facultados para celebrar los convenios de mancomunidad y conformidad de los linderos, porque era un uso y costumbre del Ejido Nuevo Zoquiápam del Estado de Oaxaca, como comunidad indígena, celebrar junto con la autoridad municipal, las transacciones agrarias más relevantes, de tal modo que la participación del municipio no hacía nulos los convenios limítrofes. Por otro lado, el Comisariado de Bienes Comunales del Ejido Nuevo Zoquiápam consideraba que sólo la Asamblea General de Bienes Comunales tenía la facultad para celebrar los convenios limítrofes, y además argumentó que la intervención del municipio hacía nulos los convenios, porque así lo disponía el marco normativo aplicable. De tal modo que los usos y costumbres de la comunidad indígena no podían modificar las bases para la representación de las comunidades (pág. 34, párr. 2).

Entre 1942 y 1947, la porción normativa que regía el apeo o deslinde de tierras de núcleos de población era el inciso c), de la fracción VIII, del artículo 27 constitucional, pero ésta sólo preveía una prohibición a las compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la federación que hubieran invadido u ocupado ilegalmente tierras de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población para celebrar los apeos o deslindes de tierras. En este periodo, el inciso c) no disponía quién era el ente facultado "para realizar diligencias de apeo o deslinde de tierras de núcleos de población, sino que prevé una prohibición en el sentido de qué entes no tenían permitido practicarlos durante el periodo" (del 1o. de diciembre de 1876 hasta la fecha) (pág. 36, párr. 4). Sin embargo, aunque los códigos agrarios de 1940 y 1943 preveían que el Comisariado de Bienes Comunales fungía como el representante jurídico del núcleo de población (pág. 43, párr. 3), los Códigos también preveían que eran nulos los actos que el Comisariado de Bienes Comunales celebrara sin la autorización de la Asamblea General por así preverlo (pág. 44, párr. 3). También, estos códigos "coincidían en sancionar los actos de las autoridades municipales que hubieran tenido o tuvieran por consecuencia privar total o parcialmente de derechos agrarios a los núcleos de población si no estuviesen

expresamente autorizados por la ley aplicable", pues "ningún ordenamiento jurídico faculta al municipio a actuar en ese sentido." (Pág. 48, párr. 2).

Por lo anterior, "el Comisariado de Bienes Comunales (a través de sus tres integrantes Presidente, Secretario y Tesorero) era el facultado para intervenir en favor de la quejosa en el acta de mancomunidad de linderos de veintiuno de febrero de mil novecientos cuarenta y dos y en las actas de conformidad de linderos de diez y once de julio de mil novecientos cuarenta y siete, por ser su representante jurídico así reconocido en los códigos agrarios mencionados." (Pág. 48, párr. 1).

3. En el Ejido Nuevo Zoquiápam del Estado de Oaxaca era un uso y costumbre que actuaran en convenios limítrofes, en nombre de la comunidad, "dos tipos de representantes: uno de índole comunal y otro municipal" (pág. 52, párr. 3). Pues, entre 1943 y 1961, en 18 de 19 ocasiones (pág. 49 a 52), el pueblo pactó los linderos respecto de otra comunidad a través de un representante comunal y otro de índole municipal (pág. 52, párr. 2).

1.3 Acreditación del carácter de persona indígena en un proceso judicial para efectos de comprobar la legitimación procesal de una persona o comunidad

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 631/2012, 8 de mayo de 2013¹³

Razones similares en el AR 213/2018 y el AR 601/2018

Hechos del caso

En octubre de 1940 el presidente de la República emitió un decreto en el que concedía a una comunidad indígena la mitad del caudal de cada año agrícola que se almacena en la presa "La Angostura", para fines de riego de sus propias 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 en materia de impacto ambiental, que contenía una autorización para la construcción y operación de una obra de toma vertical en la presa "El Novillo", para la ejecución del proyecto denominado "Acueducto Independencia".

¹³ Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Esta sentencia se analiza en las secciones 1.4, sobre el interés de la comunidad indígena y el agotamiento de recursos para acudir al juicio de amparo como aspectos procesales del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales; y 2.1, sobre el 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.

En abril de 2011 autoridades tradicionales de una comunidad indígena de Sonora interpusieron un juicio de amparo en contra de la resolución en materia de impacto ambiental y del delegado en Sonora de la Procuraduría Federal de la Protección al Ambiente, por ser la autoridad responsable de la ejecución de la construcción y operación del acueducto. En su demanda, los miembros de la Tribu Yaqui del pueblo Vícam alegaron que se les habían violado sus garantías contenidas en los artículos 2o, apartado "A", fracción V, apartado "B", fracción IX, 14, 16 y 27, de la Constitución Federal, y sus correlativas del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En mayo de 2012, un juez amparó a los promoventes en contra de las autoridades, por los actos tendientes a la construcción del acueducto. En contra de la resolución, un agente del Ministerio Público de la Federación y el director general de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales interpusieron un recurso de revisión, que fue atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En sus escritos, las autoridades alegaron: primero, que las autoridades de la comunidad indígena carecían de legitimación procesal activa y de un interés legítimo para promover el juicio de amparo; segundo, que de acuerdo con el principio de definitividad del acto reclamado, los promoventes debieron agotar el recurso de revisión administrativa o el juicio de nulidad antes de acudir a un juicio constitucional; y finalmente, que no se configuró una violación a la garantía de audiencia, porque la resolución en materia de impacto ambiental no constituía un acto privativo.

La Suprema Corte determinó que los miembros de la comunidad sí contaban con la legitimación procesal y con un interés jurídico para promover el juicio de amparo, y que no tenían que agotar previamente ningún recurso o juicio administrativo, porque se había violado el derecho de la comunidad a una consulta previa. Por lo que la Corte confirmó la sentencia y los efectos ordenados por el juez de primera instancia, amparando a los promoventes en su calidad de miembros de una comunidad indígena.

Problema jurídico planteado

¿Los miembros de la comunidad indígena tienen legitimación para interponer un juicio de amparo en contra de las violaciones a los derechos fundamentales de la comunidad indígena a la cual pertenecen?

Criterio de la Suprema Corte

La autoidentificación de los promoventes como indígenas pertenecientes a la comunidad indígena en cuestión es suficiente para acreditar su legitimación procesal en un juicio de amparo en contra de las violaciones a los derechos fundamentales de su comunidad

La autoidentificación es elemento suficiente para acreditar la legitimación de los promoventes como indígenas a favor de su comunidad.

indígena, ya que por la conciencia de su identidad indígena les son aplicables las disposiciones correspondientes. Particularmente, el derecho humano de acceso efectivo a la justicia para grupos y comunidades indígenas, que implica la correlativa obligación del Estado de permitir a los representantes y miembros de una comunidad indígena iniciar procedimientos legales, de manera individual o colectiva.

Justificación del criterio

Aunque los promoventes no acreditaron su calidad de autoridades tradicionales, el juez de distrito les reconoció la calidad de indígenas, porque en la promoción del amparo se autoidentificaron como indígenas pertenecientes a la comunidad indígena, pues, la autoidentificación es elemento suficiente para acreditar la legitimación de los promoventes como indígenas a favor de su comunidad (pág. 54, párrs.1 y 2).

En este sentido, por su conciencia de identidad indígena, a los promoventes les son aplicables las disposiciones sobre pueblos indígenas (pág. 57, párr. 3), como el derecho de acceso pleno a la jurisdicción del Estado, que "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 tratan de los representantes de la comunidad, pues esto no puede ser una barrera para su disfrute pleno" (pág. 64, párr. 1).

De acuerdo con el contenido en el artículo 2o. constitucional, apartado A, fracción VIII, y el artículo 12 del Convenio 169 de la OIT, el ámbito de protección del derecho humano de acceso a la justicia para las comunidades o grupos indígenas les permite y garantiza a los representantes, colectivos o miembros de estas comunidades el acceso pleno a la jurisdicción estatal, en todos los juicios y procedimientos de manera individual o colectiva (pág. 61, párr. 1 y pág. 62, párr. 5). Estas normas constitucionales son también la base del principio de transversalidad que tiene el objetivo de garantizar el ejercicio real de sus derechos y la expresión real de sus derechos, para superar la desigualdad de oportunidades de los ciudadanos indígenas (pág. 65, párr. 2).

Con esta perspectiva, "el artículo 4o. de la Ley de Amparo, que exige que el juicio de amparo únicamente sea promovido por la parte a quien le perjudique la ley o acto, en concordancia con el artículo 2o. constitucional, permiten que el derecho de defensa de los pueblos indígenas en su condición de colectividades, sea solicitado por quien tradicionalmente los represente, o bien, por los miembros de la comunidad o pueblo afectado, en lo individual, dada su situación particular a la que se ha hecho referencia, y que motivó la reforma constitucional." (Pág. 66, párr. 2). Por lo que los promoventes cuentan con legitimación para solicitar la protección judicial en contra de las violaciones a los derechos fundamentales de la comunidad indígena a la cual pertenecen (pág. 66, párr. 3).

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 fuera necesario, intérpretes y otros medios eficaces.

Razones similares en los AR 499/2015, 921/2016 y 923/2016

Hechos del caso

El Gobierno federal otorgó a Monsanto Comercial, S. A. de C. V. (en adelante Monsanto), un permiso para liberar al ambiente, en fase comercial, soya genéticamente modificada tolerante al herbicida glifosato, por tiempo indefinido, para sembrarse en 253,500 hectáreas en cinco polígonos distribuidos en la península de Yucatán y otras regiones del país.¹⁵

Un grupo de personas presentó una demanda de amparo en su nombre y en representación de las comunidades mayas a las cuales pertenecen, en su carácter de comisarios municipales y autoridades indígenas de comisarías mayas de Pac-Chén y Cancabchén, en el municipio de Hopelchén, Campeche, así como en su calidad de indígenas mayas cuya principal actividad es la apicultura. En su demanda expresaron que el permiso para la liberación comercial de soya genéticamente modificada y el dictamen de riesgo ambiental que lo acompañó, violaron 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 otorgó el amparo y las autoridades responsables interpusieron un recurso de revisión en el cual argumentaron, entre otras cosas, que las personas quejasas no acreditaron 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 pudieran 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 en el ámbito 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,

¹⁴ Unanimidad de votos. Ministro Ponente: José Fernando Franco González Salas. La Segunda Sala resolvió en el mismo sentido los amparos en revisión 500/2015 y 198/2015.

¹⁵ La sentencia explica que se liberarían en un área de 60,000 (sesenta mil) hectáreas en la península de Yucatán un total de 2,700,000 (dos millones setecientos mil) kilogramos de semillas genéticamente modificadas, para sembrarse en diversos municipios de Campeche, Quintana Roo y Yucatán (pág. 42, párr. 2).

o que se afecte el medio ambiente, y 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. La Segunda Sala 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 de 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 cumplir con el Convenio 169 de la OIT.

Problema jurídico planteado

¿Los solicitantes del amparo —actuando en nombre propio, en representación de las comunidades mayas a las cuales pertenecen, en su carácter de comisarios municipales y autoridades indígenas de comisarías mayas en el municipio de Hopelchén, Campeche, así como en su calidad de indígenas mayas cuya principal actividad es la apicultura— cuentan con legitimación procesal activa para promover un juicio de amparo en contra del permiso otorgado a Monsanto para la siembra de soya transgénica resistente al herbicida glifosato en municipios de esa entidad federativa?

Criterio de la Suprema Corte

Los solicitantes del amparo, integrantes de comunidades indígenas mayas, tienen interés jurídico para presentar un juicio de amparo en contra del permiso otorgado a Monsanto para la liberación de soya genéticamente modificada, resistente al herbicida glifosato en diversos municipios de Campeche, porque: i) son titulares de un derecho subjetivo protegido por el artículo 2o. constitucional que permite a cualquier integrante de una comunidad indígena hacer justiciables sus derechos de manera individual o colectiva; y ii) hubo una vulneración a ese derecho y se afectó de manera directa e inmediata la esfera jurídica de los quejosos, porque no se les consultó previamente a la realización de actividades que pueden impactar de manera significativa su entorno o forma de vida, como la liberación de soya genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato, contraviniéndose así el artículo 2o. constitucional y el Convenio 169 de la OIT.

Justificación del criterio

El juez de distrito se dio cuenta de la falta de interés jurídico de los quejosos y decidió realizar un control *ex officio* de constitucionalidad para hacer justiciable la protección de los derechos al medio ambiente y la consulta a las comunidades indígenas (pág. 51, párr. 3). Para la Segunda Sala, además del interés legítimo que encontró el juez, los solicitantes del amparo tienen un interés jurídico (pág. 51, párr. 4) porque son titulares de un derecho subjetivo; hay una vulneración a ese derecho y se les causa una afectación directa e inmediata en su esfera jurídica (pág. 52, párr. 2). Las comunidades indígenas son titulares de los derechos reconocidos por el artículo 2o. constitucional, que "corresponden —en principio— a dichos grupos de manera 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 en forma individual, estando en posibilidad de reclamar una afectación personal y colectiva al mismo tiempo." (Pág. 52, párr. 3).

Además, la Segunda Sala reconoció que la exclusión histórica de las comunidades indígenas en la participación de las decisiones públicas del país colocó a estos grupos en una situación de vulnerabilidad, esta situación les impide ejercer de manera plena su derecho de participación política (pág. 53, párrs. 3 y 4). Por este motivo, para la Suprema Corte, "el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados 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 reconocen, permitiéndoles participar en 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). Por lo anterior, para evitar la vulneración de sus derechos y la afectación directa e inmediata en su esfera jurídica, conforme al artículo 2o. constitucional y a los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos y comunidades indígenas tienen que ser consultados en todos aquellos casos en los que la actividad del Estado pueda impactar de manera significativa su entorno o forma de vida (pág. 54, párr. 3). Sobre este punto, del Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, la Sala identificó algunas situaciones 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 otros" (pág. 55, párr. 2). En este sentido, las autoridades del Estado "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." (Pág. 55, párr. 3).

La Segunda Sala resolvió que existe evidencia suficiente para concluir que la liberación de soya genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato, debe considerarse un proyecto de impacto significativo, debido a la potencial afectación que puede causar a las comunidades indígenas involucradas (pág. 55, párr. 4).

La sentencia concluye que la liberación de soya genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato, "podría causar un impacto significativo en el ambiente en el que se desarrollan las comunidades indígenas, debido a la posibilidad de generar alteraciones sobre la diversidad biológica, así como en la sanidad animal y vegetal; por otro lado, persiste el peligro de dispersión de semillas genéticamente modificadas en áreas donde no está permitida su liberación, incluyendo áreas naturales protegidas." (Pág. 56, párr. 2). También se encontraron riesgos de impactos sanitarios porque "el uso del glifosato puede causar un impacto significativo en la salud de la población de aquellas comunidades que se ubican cerca a los polígonos de liberación, en virtud de la carcinogenicidad del glifosato." (Pág. 61, párr. 3).

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 11/2015, 22 de febrero de 2017¹⁶

Hechos del caso

Integrantes de una comunidad indígena demandaron por la vía ordinaria civil la prescripción adquisitiva de una porción de un predio sobre el cual argumentaron tener una posesión en calidad de propietarios, en forma ancestral, desde antes de que el Estado existiera, con fundamento en sus usos y costumbres, posesión que les había sido transmitida de generación en generación a través de la herencia o el matrimonio. En su demanda manifestaron también que cumplían con todos los requisitos que establecen las leyes para que les fuera reconocido su derecho de propiedad sobre el predio, a través de una prescripción positiva.

La sociedad mercantil que fue demandada respondió que no se cumplían los elementos necesarios para acreditar la prescripción adquisitiva. Señaló que la posesión ancestral originaria que afirmó tener la comunidad indígena sobre el predio, como dueños de la tierra desde antes de que se constituyera el Estado mexicano, no podía considerarse un título justo para la prescripción adquisitiva. En el mismo sentido la sociedad mercantil argumentó que la posesión sobre el predio no era originaria, sino derivada y que no se había realizado en concepto de dueño dado que ésta había derivado de contratos de comodato celebrados por los integrantes de la comunidad.

¹⁶ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Encargada del engrose: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Esta sentencia se analiza en las secciones 1.1, sobre la valoración probatoria como aspecto procesal del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales; 3.2, sobre las obligaciones de los jueces para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las comunidades indígenas.

En primera instancia el juzgado consideró que la comunidad indígena no logró acreditar los requisitos necesarios para obtener la prescripción adquisitiva de los terrenos en disputa. En una segunda apelación interpuesta por la comunidad indígena, la Sala responsable dictó una sentencia en la cual se reconoció la prescripción adquisitiva.

Inconforme con esta decisión, la sociedad mercantil demandada promovió un juicio de amparo directo en el cual señaló, en esencia, que: 1) los integrantes de la comunidad no habían acreditado ser indígenas; 2) la Sala responsable no había valorado correctamente las pruebas ofrecidas, principalmente, porque: i) se utilizó como herramienta de interpretación el "Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en los casos que se involucren a personas, comunidades y pueblos indígenas" (en adelante el Protocolo) que no era aplicable en este caso; ii) se restó valor a los contratos de comodato presentados para demostrar que la posesión de la comunidad indígena era derivada y no se tomaron en consideración las pruebas presentadas por la sociedad mercantil para probar su propiedad y posesión sobre el predio; y iii) se valoró indebidamente una prueba pericial en antropología ofrecida por la comunidad.

El Tribunal Colegiado de conocimiento solicitó a la Suprema Corte el ejercicio de su facultad de atracción, misma que se resolvió favorablemente. El Alto Tribunal consideró que en las instancias anteriores se acreditó debidamente que los actores en el juicio original son integrantes de una comunidad indígena, la cual quedó además debidamente identificada y que no se cuestionó la procedencia de la acción de prescripción adquisitiva que intentaron. La Suprema Corte confirmó la sentencia en la cual se reconoció a la comunidad indígena la prescripción adquisitiva solicitada.

Problema jurídico planteado

¿Cuál es el criterio que debe seguir un juez para determinar si una de las partes es indígena?

Criterio de la Suprema Corte

La Primera Sala estableció que el criterio fundamental, conforme a la Constitución, es la conciencia de la identidad indígena. En ese sentido, y teniendo en cuenta el marco normativo del Estado de Chihuahua, la Suprema Corte consideró que la autoadscripción expresada por los integrantes de la comunidad actora bastó para acreditar el carácter de personas indígenas.

Justificación del criterio

La Corte señaló que nuestra Constitución retoma la definición de "pueblo indígena" del Convenio 169 de la OIT. En ese sentido, retomó la Guía de Aplicación del Convenio 169

de la OIT que establece la existencia de elementos objetivos y subjetivos para determinar el carácter de indígena de una comunidad. Los elementos objetivos son: 1) la continuidad histórica, 2) la conexión territorial, en el sentido de que sus antepasados habitaban el país o la región, y 3) instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas y específicas, que son propias y se retienen en todo o en parte. El criterio fundamental dentro de los elementos subjetivos es la autoadscripción (pág. 47). "En ese sentido, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la autoconciencia o la autoadscripción, es el criterio determinante para establecer el ámbito subjetivo de aplicación del artículo 2o. de la Constitución General, así como de las disposiciones sobre pueblos indígenas previstas en tratados internacionales, notoriamente, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo antes mencionado." (Pág. 48).

La Corte señaló que la inacción legislativa no puede impedir que los jueces ejerzan su labor, determinando en qué casos participan miembros de comunidades indígenas. Por lo anterior, "ante la ausencia o existencia parcial de previsiones específicas locales que regulen el modo en que la conciencia de la condición de indígena debe manifestarse, las autoridades jurisdiccionales deben enfrentar dicha cuestión haciendo una ponderación completa del caso, basada en constancias y actuaciones, con una actitud orientada a favorecer la eficacia de los derechos de las personas, sobre todo en casos penales y en aquellos que prima facie parecen involucrar a grupos estructuralmente desaventajados." (Págs. 48 y 49).

1.4 Interés de la comunidad indígena y agotamiento de recursos para acudir al juicio de amparo

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 631/2012, 8 de mayo de 2013¹⁷

Hechos del caso

En octubre de 1940, el presidente de la República emitió un decreto en el que concedía a una comunidad indígena la mitad del caudal de cada año agrícola que se almacena en la presa "La Angostura", para fines de riego de sus propias 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

¹⁷ Unanimidad de votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Esta sentencia se analiza en las secciones 1.3, sobre la acreditación del carácter de persona indígena en un proceso judicial para efectos de comprobar la legitimación procesal de una persona o comunidad como aspecto procesal del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales; y 2.1, sobre el 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.

y Recursos Naturales, emitió una resolución en materia de impacto ambiental, que contenía una autorización para la construcción y operación de una obra de toma vertical en la presa "El Novillo", para la ejecución del proyecto denominado "Acueducto Independencia".

En abril de 2011 autoridades tradicionales de una comunidad indígena de Sonora interpusieron un juicio de amparo en contra de la resolución en materia de impacto ambiental y del delegado en Sonora de la Procuraduría Federal de la Protección al Ambiente, por ser la autoridad responsable de la ejecución de la construcción y operación del acueducto. En su demanda, los miembros de la Tribu Yaqui alegaron que se les habían violado sus garantías contenidas en los artículos 2o., apartado "A", fracción V, apartado "B", fracción IX, 14, 16 y 27, de la Constitución Federal, y sus correlativas del Convenio 169 de la OIT.

En mayo de 2012, un juez amparó a los promoventes en contra de las autoridades, por los actos tendientes a la construcción del acueducto. En contra de la resolución, un agente del Ministerio Público de la Federación y el director general de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales interpusieron un recurso de revisión, que fue atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En sus escritos, las autoridades alegaron: primero, que las autoridades de la comunidad indígena carecían de legitimación procesal activa y de un interés legítimo para promover el juicio de amparo; segundo, que de acuerdo con el principio de definitividad del acto reclamado, los promoventes debieron agotar el recurso de revisión administrativa o el juicio de nulidad antes de acudir a un juicio constitucional; y, finalmente, que no se configuró una violación a la garantía de audiencia, porque la resolución en materia de impacto ambiental no constituía un acto privativo.

La Suprema Corte determinó que los miembros de la comunidad sí contaban con la legitimación procesal y con un interés jurídico para promover el juicio de amparo, y que no tenían que agotar previamente ningún recurso o juicio administrativo, porque se había violado el derecho de la comunidad a una consulta previa. Por lo que la Corte confirmó la sentencia y los efectos ordenados por el juez de primera instancia, amparando a los promoventes en su calidad de miembros de una comunidad indígena.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La comunidad tiene un interés jurídico para impugnar la manifestación de impacto ambiental que contenía la autorización para la ejecución del proyecto denominado "Acueducto Independencia"?
2. ¿Los quejosos debieron agotar recursos administrativos antes de promover el juicio de amparo?

Criterios de la Suprema Corte

1. La comunidad indígena tiene un interés jurídico para impugnar la manifestación de impacto ambiental, porque la decisión de la autoridad de construir un punto de extracción de agua en la presa "La Angostura" —donde la Tribu Yaqui cuenta con un derecho de disposición del recurso hídrico hasta por un 50%— afecta su derecho jurídicamente tutelado por el decreto presidencial de 1940.

2. Cuando se hace valer una violación directa a la garantía de audiencia en un juicio de amparo, como es el desconocimiento del sustento o fundamento de la emisión de una manifestación de impacto ambiental, no es obligatorio que los afectados interpongan o agoten previamente otros recursos. Porque una violación directa a la Constitución Federal es una excepción al principio de definitividad.

Justificación de los criterios

1. La comunidad indígena tiene un interés jurídico para impugnar la manifestación de impacto ambiental, porque en ésta, la autoridad ambiental estableció que las obras de conducción de agua se ubicarían en la presa conocida "El Novillo", de la cual uno de sus principales recursos hídricos es la presa "La Angostura" (pág. 70, párr. 2). Sobre esta última presa, la Tribu Yaqui cuenta con un derecho de disposición del recurso hídrico de hasta un 50% por ciento —otorgado por el presidente Lázaro Cárdenas en un decreto presidencial de 1940—, por lo que la decisión de la autoridad de construir un punto de extracción de agua en la presa "La Angostura" acredita el interés jurídico de la comunidad para impugnar la manifestación en materia de impacto ambiental (pág. 71, párr. 1). El interés jurídico se acredita porque "dentro de los principales recursos hídricos lénticos del proyecto, se ubica la presa **La Angostura**, de donde cuenta con derecho de disposición la comunidad indígena, y en esa medida, la autorización otorgada por la Secretaría, sí se vincula con el derecho jurídicamente tutelado a la comunidad indígena que defienden los quejosos." (Pág. 74, párr. 2) (Énfasis del original).

En este sentido, sí es claro que existe un derecho jurídicamente tutelado sobre parte de los recursos hidráulicos que se planea afectar con la obra, pero independientemente de que se afecten en realidad los derechos de la comunidad, la Tribu Yaqui sí tiene un interés jurídico acerca de la determinación que se tome sobre la manifestación de impacto ambiental, que incluso se vincula con "la obligación [de la autoridad ambiental] que prevé la propia Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 15, fracción XII, de garantizar el derecho de los pueblos indígenas, a la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales." (Pág. 71, párr. 2).

2. Pese a que los promoventes pudieron interponer un recurso de revisión administrativo o un juicio de nulidad administrativo en contra de la resolución en materia de impacto

ambiental (pág. 77, párr. 1), "es criterio de esta Suprema Corte que cuando únicamente se aducen [sic] violación a la garantía de audiencia en un juicio de garantías, no es obligatorio, para el afectado, hacer valer recurso alguno, pues se trata una violación directa a la Constitución Federal [sic]" (pág. 78, párr. 1); porque no existe la obligación de acatar el principio de definitividad cuando se reclame una violación directa a la garantía de audiencia en un juicio de amparo, como es el desconocimiento del sustento y fundamento de la emisión de la manifestación de impacto ambiental (pág. 79, párr. 1). En este sentido, no es obligatorio que los afectados interpongan o agoten previamente otros recursos.

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 953/2019, 6 de mayo de 2020¹⁸

Hechos del caso

Un ejido del Estado de Yucatán presentó una demanda de amparo en contra de diversas autoridades federales reclamando la inconstitucionalidad del artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica (LIE) y la resolución en materia de Evaluación de Impacto Social (Evis) del Proyecto Eólico y Fotovoltaico Cansahcab, por considerar que se violentan sus derechos a un medio ambiente adecuado, la salud, la propiedad, el patrimonio, los recursos existentes y la cultura de la comunidad indígena maya. Lo anterior porque el artículo reclamado de la LIE deja al arbitrio de los particulares que desarrollarán proyectos energéticos la facultad de identificar a través de la Evis cuáles serán las comunidades indígenas que podrían ser afectadas. Los promoventes del amparo expresaron también que en la Evis del proyecto Cansahcab se realizó una indebida identificación y caracterización de los pueblos indígenas que podrían ser afectados, así como de los impactos sociales, ambientales y culturales que se causarían y respecto de los cuales no se plantearon medidas de mitigación adecuadas.

El juicio de amparo se sobreseyó porque la juez de distrito que conoció el caso consideró que el ejido no demostró tener un interés jurídico, ya que la aprobación de la Evis para el proyecto eólico no le ocasiona un perjuicio real, actual y directo porque no limita sus derechos como comunidad indígena. Esto porque la Evis no es una autorización para desarrollar ningún proyecto y no impide la realización de una consulta con las comunidades indígenas que podrían ser afectadas. Inconforme con esta sentencia, el representante del ejido promovió un recurso de revisión en el cual se argumentó que cuentan con interés legítimo para acudir al juicio de amparo porque se violaron en su perjuicio diversos derechos de los pueblos indígenas y ambientales, aun cuando desde la demanda de amparo se autoadscribieron como parte de la comunidad indígena maya.

¹⁸ Unanimidad de votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

Esta sentencia se analiza en las secciones 2.2, sobre el derecho a la consulta previa y obtención del consentimiento; y 4.1, sobre el derecho al medio ambiente de los pueblos y comunidades indígenas.

La Suprema Corte de Justicia asumió su competencia originaria y resolvió el recurso de revisión. La Segunda Sala encontró que el ejido cuenta con interés legítimo para acudir al amparo para reclamar violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano y se ordenó a la Secretaría de Energía (SENER) revocar la aprobación de la EvIS del proyecto eólico y requerir a la empresa desarrolladora información adecuada sobre los impactos ambientales del proyecto. Se negó el amparo respecto de la inconstitucionalidad del artículo 120 de la LIE y las violaciones al derecho de consulta indígena.

Problema jurídico planteado

¿El ejido promovente cuenta con interés legítimo para demandar en la vía del juicio de amparo la violación a su derecho a un medio ambiente sano, con el argumento de que en la evaluación de impacto social del proyecto eólico no se consideraron las afectaciones ambientales y a los ecosistemas como los acuíferos de la península de Yucatán?

Criterio de la Suprema Corte

Los promoventes del amparo cuentan con interés legítimo para demandar la violación a su derecho a un medio ambiente sano, porque en la evaluación de impacto social del proyecto no se consideraron las afectaciones a los ecosistemas que proveen servicios ambientales de los cuales el ejido es beneficiario por habitar en su entorno adyacente. La aprobación de la EvIS del proyecto eólico, sin atender a los impactos ambientales que pueden causarse, transgrede los principios precautorio, *in dubio pro natura* y de participación ciudadana, así como el derecho a un medio ambiente sano de los integrantes del ejido.

Justificación del criterio

1. La sentencia retomó las definiciones formuladas por la Primera Sala en el amparo en revisión 307/2016 en relación con el contenido del derecho a un medio ambiente sano, estableciendo que este derecho debe protegerse en una doble dimensión. Por una parte, el bien jurídico protegido por el mismo es el medio natural, que implica la defensa y restauración de la naturaleza como un bien jurídico fundamental en sí mismo. De igual forma, el derecho a un ambiente sano es una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona (pág. 20, párr. 2). Para dotar de contenido al derecho al medio ambiente deben atenderse principios rectores como los de precaución, *in dubio pro natura* y participación ciudadana (pág. 22, párr. 3).

La Segunda Sala estableció que "[...] el interés legítimo para promover un juicio de amparo en materia ambiental depende de la especial situación que guarda la persona o comunidad con el ecosistema que se estima afectado, particularmente con sus servicios ambientales.

En el amparo en revisión 307/2016, la Primera Sala de la Corte se pronunció sobre la aprobación y construcción de un parque que afectó 16 hectáreas de manglares y, en ese sentido, el derecho a un medio ambiente sano de los usuarios de los servicios ambientales proporcionados por dicho ecosistema.

El concepto de servicios ambientales es fundamental para garantizar la efectiva protección del derecho humano al medio ambiente, ya que estos determinan los beneficios que el ecosistema le da al ser humano [...]" (Pág. 30, párr. 3). Para saber quiénes son beneficiarios de los servicios ambientales que prestan los ecosistemas, la Segunda Sala expuso en la sentencia que éstos pueden tener una incidencia local, nacional, regional o mundial (pág. 33, párr. 2) y que pueden identificarse a través de información técnica o científica.

Esta determinación no quiere decir que para contar con interés legítimo en el juicio de amparo en materia ambiental debe probarse con evidencia científica la alteración de un servicio ambiental respecto del cual dicha persona es beneficiaria. Como lo establece artículo 8.3, inciso e), del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, en América Latina y el Caribe, hay una obligación de los Estados de contar con medidas para facilitar la producción de la prueba de daño ambiental, mediante instituciones procesales como la inversión y la carga dinámica de la prueba (pág. 33, párr. 3). El análisis de los servicios ambientales que podrían configurar el interés legítimo de una persona en el juicio de amparo a través del cual se intenta proteger el medio ambiente debe realizarse conforme al principio de precaución (pág. 35, párr. 2) y deben buscarse en cada caso las herramientas o los métodos necesarios para entender el funcionamiento de un ecosistema, así como de los servicios ambientales que presta, con el fin de garantizar su conservación en aplicación directa del principio *in dubio pro natura* (pág. 35, párr. 3).

La sentencia reconoce también que cada ecosistema puede tener diversas áreas de influencia dependiendo de los servicios ambientales que presta. Así, "cualquier persona que utiliza o habita el área de influencia de un ecosistema es beneficiario de sus servicios ambientales y, por tanto, está legitimado para promover el juicio de amparo en su defensa." (Pág. 35, párr. 3).

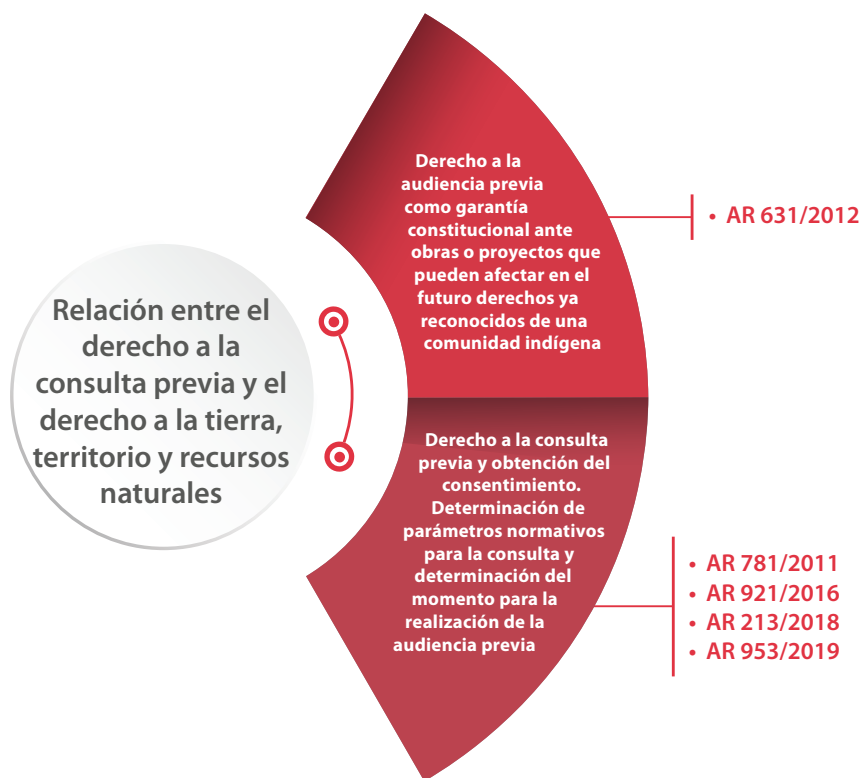
Reconociendo que el concepto del área de influencia de los servicios ambientales de un ecosistema deberá definirse caso por caso, la Segunda Sala define en la sentencia una metodología basada en preguntas, la cual puede ser utilizada en cada caso por los operadores jurídicos, cuando éstos deban resolver si una persona física cuenta con interés legítimo para acudir al juicio de amparo con la finalidad de proteger el derecho a un medio ambiente sano (pág. 36, párr. 3).

Al aplicar dicha metodología se concluyó que, el ejido promovente del amparo estaba intentando proteger los acuíferos de la península de Yucatán, que son ecosistemas costeros regulados por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (pág. 38, párr. 1), y que prestan servicios ambientales de provisión de agua subterránea para la satisfacción de las necesidades de las personas y los ecosistemas en la región (pág. 39, párr. 1). En la sentencia se definió que el área de influencia de esos ecosistemas comprende

"[...] el interés legítimo para promover un juicio de amparo en materia ambiental depende de la especial situación que guarda la persona o comunidad con el ecosistema que se estima afectado, particularmente con sus servicios ambientales. El concepto de servicios ambientales es fundamental para garantizar la efectiva protección del derecho humano al medio ambiente, ya que estos determinan los beneficios que el ecosistema le da al ser humano [...]"

totalmente al Estado de Yucatán (pág. 40, párr. 4), por lo cual, al ser habitantes de un municipio de dicha entidad federativa, puede aceptarse como cierto que el Ejido promotente del amparo se beneficia de los servicios ambientales prestados por el ecosistema que intentan defender.

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



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

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

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 631/2012, 8 de mayo de 2013¹⁹

Hechos del caso

En octubre de 1940, el presidente de la República emitió un decreto en el que concedía a una comunidad indígena la mitad del caudal de cada año agrícola que se almacena en la presa "La Angostura", para fines de riego de sus propias 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 en materia de impacto ambiental, que contenía una autorización para la construcción y operación de una obra de toma vertical en la presa "El Novillo", para la ejecución del proyecto denominado "Acueducto Independencia".

¹⁹ Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Esta sentencia se analiza en las secciones 1.3, sobre la acreditación del carácter de persona indígena en un proceso judicial para efectos de comprobar la legitimación procesal de una persona o comunidad como aspecto procesal del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales; y 1.4, sobre el interés de la comunidad indígena y el agotamiento de recursos para acudir al juicio de amparo como aspectos procesales del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales.

En abril de 2011 autoridades tradicionales de una comunidad indígena de Sonora interpusieron un juicio de amparo en contra de la resolución en materia de impacto ambiental y del delegado en Sonora de la Procuraduría Federal de la Protección al Ambiente, por ser la autoridad responsable de la ejecución de la construcción y operación del acueducto. En su demanda, los miembros de la Tribu Yaqui alegaron que se les habían violado sus garantías contenidas en los artículos 2o., apartado "A", fracción V, apartado "B", fracción IX, 14, 16 y 27, de la Constitución Federal, y sus correlativas del Convenio 169 de la OIT.

En mayo de 2012, un juez amparó a los promoventes en contra de las autoridades, por los actos tendientes a la construcción del acueducto. En contra de la resolución, un agente del Ministerio Público de la Federación y el director general de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales interpusieron un recurso de revisión, que fue atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En sus escritos, las autoridades alegaron: primero, que las autoridades de la comunidad indígena carecían de legitimación procesal activa y de un interés legítimo para promover el juicio de amparo; segundo, que de acuerdo con el principio de definitividad del acto reclamado, los promoventes debieron agotar el recurso de revisión administrativa o el juicio de nulidad antes de acudir a un juicio constitucional; y finalmente, que no se configuró una violación a la garantía de audiencia, porque la resolución en materia de impacto ambiental no constituía un acto privativo.

La Suprema Corte determinó que los miembros de la comunidad sí contaban con la legitimación procesal y con un interés jurídico para promover el juicio de amparo, y que no tenían que agotar previamente ningún recurso o juicio administrativo, porque se había violado el derecho de la comunidad a una consulta previa. Por lo que la Corte confirmó la sentencia y los efectos ordenados por el juez de primera instancia, amparando a los promoventes en su calidad de miembros de una comunidad indígena.

Problema jurídico planteado

¿La autoridad responsable debió otorgarle a la comunidad el derecho de audiencia previa aun cuando la resolución de impacto ambiental no es un acto privativo de los derechos de la comunidad indígena?

Criterio de la Suprema Corte

Pese a que la autorización de impacto ambiental para construir el Acueducto Independencia no es un acto privativo por el cual deba otorgarse una audiencia previa, cuando hay de por medio un grupo que cuenta con normas de protección especial y extraordinaria por su situación de vulnerabilidad debe otorgárseles un derecho a audiencia previa a la

emisión de una resolución de impacto ambiental. Sin embargo, cuando se trata particularmente de un programa de explotación de recursos en el territorio de un grupo o una comunidad indígena, las autoridades estatales tienen la obligación de consultar a estos grupos sólo por el hecho que sus derechos o intereses pudieran ser perjudicados, respetando los requisitos mínimos para la realización de las consultas indígenas, de acuerdo con la normativa internacional de la materia.

Justificación del criterio

Si bien la autorización de impacto ambiental para construir el Acueducto Independencia no es un acto privativo de derechos de la comunidad indígena, por el cual debe otorgarse una audiencia previa a la Tribu Yaqui, en este caso, la autoridad ambiental debe garantizar su derecho a una audiencia previa, porque las comunidades indígenas cuentan con normas de protección especial y extraordinaria por su vulnerabilidad, reconocidas en la Constitución y en tratados internacionales (pág. 80, párr. 3). Por esta razón, aunque la autorización de impacto ambiental no prive de manera directa e inmediata a la Tribu Yaqui de su derecho de disposición del agua de la presa "La Angostura", la autoridad ambiental tiene que respetar el derecho de la Tribu Yaqui a una audiencia previa a la emisión de la resolución de impacto ambiental, por la mera posibilidad de afectación a los derechos de la comunidad, "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" (pág. 80, párr. 4). Ya 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. 81, párr. 1).

A pesar de que el artículo 2o., apartado B, fracción IX, de la Constitución Federal establece de manera genérica la obligación de las autoridades federales, estatales y municipales de consultar a los pueblos indígenas, en el ámbito internacional es donde se encuentran las disposiciones vinculantes más detalladas sobre la consulta indígena (pág. 82, párr. 1). Particularmente, los artículos 6o., 7o. y 15 del Convenio 169 de la OIT establecen "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. 82, párr. 2).

Artículo 19
Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

De acuerdo con el artículo 6o. del Convenio 169 y el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas, cuando una consulta está relacionada con la exploración o explotación de los recursos naturales de un territorio indígena, el Estado no sólo tiene la obligación de llevar a cabo las consultas de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, sino que además, debe realizarlas con la finalidad de llegar a un acuerdo o de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos o comunidades indígenas acerca de las medidas propuestas, antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas o administrativas que las pudieran llegar a afectar (pág. 84, párr. 4 y pág. 85, párrs. 1, y 2).

De tal modo que, en estas circunstancias, la autoridad ambiental tiene la obligación de realizar una consulta pública de manera adecuada "y a través de sus representantes tradicionales a fin de respetar sus costumbres y tradiciones, de ahí que la concesión del amparo es correcta con independencia que los quejosos únicamente acreditaran su calidad de miembros de la comunidad indígena." (Pág. 88, párr. 1).

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

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 781/2011, 14 de marzo de 2012²⁰

Hechos del caso

Representantes de una comunidad indígena en el Estado de Chihuahua promovieron un juicio de amparo en contra del decreto de 1997 emitido por el Congreso de Chihuahua, en el cual se autorizó al Poder Ejecutivo de dicho estado a celebrar un contrato de fideicomiso con alguna institución fiduciaria para el desarrollo equilibrado de la zona de Barrancas del Cobre, así como la posterior suscripción de dicho fideicomiso. El juez de distrito de conocimiento desechó la demanda al considerar que la comunidad no contaba con 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 recurso de revisión, señalando que no se había instalado el Consejo Consultivo Regional que les daría representación en el desarrollo del plan y que la comunidad no había sido consultada. Al resolver, el tribunal colegiado de conocimiento les dio la razón, revocando el acuerdo de desechamiento y ordenando la admisión de la demanda. El juez de distrito de conocimiento admitió la

²⁰ Unanimidad de votos. Ponente: Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

demanda y al resolver, sobreseyó el juicio. Nuevamente inconformes, las representantes de la comunidad interpusieron recurso de revisión. El tribunal colegiado de conocimiento solicitó a la Suprema Corte el ejercicio de su facultad de atracción. La Corte determinó reasumir su competencia para conocer el asunto. Al resolver, la Segunda Sala confirmó en parte el sobreseimiento, pero también declaró fundados los agravios de la comunidad relacionados con la omisión de crear el Consejo Consultivo Regional que permitiría su participación en la toma de decisiones del proyecto, como una comunidad indígena situada en el área de influencia de éste. En consecuencia, revocó la sentencia impugnada, ordenando a las autoridades del estado cumplir con lo estipulado en el decreto de 1997 y crear el Consejo Consultivo Regional para que éste, a su vez, pudiera diseñar los mecanismos idóneos de consulta a la comunidad indígena afectada por el proyecto turístico. La Segunda Sala precisó que este consejo debía permitir la participación de las autoridades representativas de la comunidad indígena afectada.

Problema jurídico planteado

¿La omisión de crear el Consejo Consultivo Regional vulneró los derechos contenidos en el artículo 2o. constitucional sobre la participación de la comunidad indígena?

Criterio de la Suprema Corte

La omisión de crear el Consejo Consultivo Regional vulneró los derechos de la comunidad indígena en la medida en la que éste era el órgano previsto para la participación de sus representantes.

Justificación del criterio

La Segunda Sala evidenció que las propias autoridades habían reconocido en el decreto de 1997 la importancia de consultar a las comunidades indígenas que se encontraban en el área de influencia del proyecto (págs. 137 y 138). No obstante, consideró que no existían pruebas de que efectivamente se hubiera creado el Consejo Consultivo Regional, mediante el cual se lograría la participación de los representantes de las comunidades indígenas.

"La referida omisión de crear el Consejo Consultivo Regional de que se trata conlleva además la violación a lo dispuesto en el artículo 2o. 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 Huitosachi, asentada en el Predio 'El Madroño', ubicado en el Municipio de Urique, en el Estado de Chihuahua [...] precisamente a través de la creación del multireferido 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 2o. 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 2o. 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. 149 y 150).

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 921/2016, 5 de abril de 2017²¹

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— interpuso una demanda de amparo en contra de autoridades federales, particularmente, en contra de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), al Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), por la expedición de un permiso a favor de Monsanto Comercial, S.A. de C.V. (ahora "Monsanto Comercial, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable") para la siembra y comercio de soya genéticamente modificada —en los estados de Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Tamaulipas, San Luis Potosí, Veracruz y Chiapas— y todos los demás actos que fueran consecuencia del mismo. En su demanda precisaron 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 1o., 2o., 4o., 6o., 16, 26 y 27 de la Constitución —y sus relativos 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 OIT—. Porque con base en estos artículos fue emitido un permiso de liberación comercial al ambiente de soya genéticamente modificada (evento MON-04-032-6) tolerante al herbicida glifosato a favor de la empresa Monsanto Comercial, S.A. de C.V., por tiempo indefinido, en los municipios de Othón P. Blanco y Bacalar en el Estado de Quintana Roo, que por su

²¹ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

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 se hizo cargo del 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 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 de las comunidades indígenas, conforme al artículo 108 de la LBOGM en un término de seis meses para que, posteriormente, las autoridades resolvieran 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., como tercera interesada, como Juan Manuel Jesús Puc interpusieron de manera separada un recurso de revisión en contra de la sentencia de amparo. 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 participen las comunidades indígenas afectadas, porque de este modo no se detenía la liberación y siembra comercial de la soya genéticamente modificada por tiempo indefinido, que no sólo pone en riesgo la actividad fundamental de la región y expresión del pueblo maya: la apicultura; sino también, a la salud de la población, al medio ambiente y a la biodiversidad por el uso del herbicida glifosato en los procesos de siembra. Para 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, para los miembros de la comunidad, 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 su resolución. El Alto Tribunal determinó que la vulneración del derecho a la consulta de las comunidades indígenas por parte de las autoridades responsables no tenía como consecuencia invalidar el permiso para la siembra comercial de la soya genéticamente modificada (evento MON-04032-6).

Problemas jurídicos planteados

1. ¿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?
2. ¿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?
3. ¿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?
4. ¿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. En aquellos casos en los que existan proyectos de liberación de algún organismo genéticamente modificado que pueda causar un impacto significativo sobre 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 llevar a cabo de buena fe una consulta pública —culturalmente adecuada e informada— de manera previa al acto que pueda causar el impacto significativo.
2. La concesión del amparo debía limitarse sólo al aspecto que resultó contrario a derecho: la violación del derecho de consulta. Puesto que a las comunidades mayas no se les otorgó su derecho de consulta, el efecto para restituirles el goce de su derecho constitucional tenía que ser la realización de la consulta culturalmente adecuada para las comunidades indígenas acompañada de los estudios y datos necesarios para la toma de una decisión informada.
3. El plazo de seis meses es 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. En dicha 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.

4. Pese a que, recientemente, la Segunda Sala 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. 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

La Corte estableció como bases mínimas para una consulta a un pueblo indígena:

1. La consulta debe ser previa.
2. La consulta debe ser culturalmente adecuada.
3. La consulta debe ser informada.
4. La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.

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 (pág. 56, párr. 1): 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.

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 prevé 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 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.

2. 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 estableció 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 Organismos 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 la LBGOGM y siguiendo además los parámetros internacionales establecidos para los pueblos indígenas antes mencionados (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 (pág. 62, párr. 1), y que además ésta se organice y se realice tomando en consideración la mejor evidencia científica disponible (pág. 62, párr. 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 legal-

mente 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." (Convenio 169, art. 7.3) (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).

3. 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 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 la implementación de una con-

sulta 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).

4. 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.

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 213/2018, 14 de noviembre de 2018²²

Razones similares en el AR 600/2018 y el AR 601/2018

Hechos del caso

Una empresa solicitó a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) un permiso para generar energía eléctrica utilizando viento, mediante la instalación de un parque eólico en sus instalaciones en un municipio de Oaxaca, con la finalidad de abastecer a otras empresas afiliadas. La CRE le otorgó el permiso a la empresa, condicionándola a que realizara una

²² Mayoría de tres votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

evaluación de impacto ambiental y uso de suelo. La empresa presentó su evaluación de impacto ambiental ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), misma que otorgó su autorización condicionada a que la empresa acudiera a la Secretaría de Energía (SENER) y, en coordinación con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, realizaran un proceso de consulta previa a las comunidades indígenas que habitan en el lugar donde se construiría el parque de energía eólica. Dicha consulta fue realizada 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 OIT.

Miembros de la comunidad indígena afectada promovieron un juicio de amparo reclamando de distintas autoridades, en esencia, que la autorización del parque eólico se había hecho en contravención a 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 el derecho a la consulta previa, libre e informada y al consentimiento libre, previo e informado. En una ampliación de la demanda se incluyó a la SENER dentro de las autoridades responsables.

Al dictar sentencia, el juez de distrito sobreeseyó el juicio en relación con la mayoría de las autoridades al considerar que la obligación de llevar a cabo la consulta correspondía a la SENER. Adicionalmente, negó el amparo en relación con la omisión de realizar la consulta previa, atribuida a esta última.

Inconformes, los miembros de la comunidad interpusieron recurso de revisión y la empresa interpuso revisión adhesiva. Los miembros de la comunidad argumentaron, principalmente, que se había interpretado de manera regresiva el derecho a la consulta previa y que se les había excluido de la participación en las evaluaciones de impacto ambiental dado que la consulta se había realizado después. Por su parte, la empresa señaló que el juicio debió sobreeserse por falta de interés. Posteriormente, los miembros de la comunidad solicitaron a la Suprema Corte el ejercicio de su facultad de atracción, mismo que se resolvió a favor. Al resolver, la Primera Sala confirmó la sentencia que había negado el amparo a la comunidad.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Cuál es el parámetro normativo en materia de consulta a los pueblos indígenas?
2. ¿La consulta debe obtener el consentimiento del pueblo?
3. ¿La consulta cumplió con el parámetro normativo establecido en la Constitución y tratados internacionales?

Criterios de la Suprema Corte

1. El parámetro normativo en materia de consulta a los pueblos indígenas se encuentra integrado por distintas normas en la Constitución General y en tratados internacionales como el Convenio 169 de la Organización Mundial del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A partir de lo anterior y de sus propios precedentes, la Suprema Corte estableció las condiciones mínimas que debe tener una consulta. Ésta debe ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.

2. La consulta deberá encaminarse a obtener el consentimiento de la comunidad en proyectos de desarrollo cuando sean de gran escala. Esto último se puede determinar atendiendo a la magnitud y dimensión del proyecto y el impacto humano o social que tendrá.

3. La Primera Sala consideró que la consulta había cumplido con todos los requisitos para ser válida.

Justificación de los criterios

1. Retomando sus precedentes, la Corte estableció como bases mínimas para una consulta a un pueblo 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." (págs. 77 y 78, párr. 196).

2. La Primera Sala estableció que la determinación sobre si el desarrollo de un proyecto podría vulnerar derechos humanos debía tener en cuenta la naturaleza del proyecto. "Ello, pues como quedó precisado en el artículo 6o., numeral 1, inciso a), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, señala que la consulta a los pueblos interesados debe realizarse, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas." (Pág. 79, párr. 202).

Después, la Primera Sala retomó principalmente el estándar de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para determinar cuándo un plan de desarrollo o inversión es de gran escala. Así, señaló que la Comisión ha dicho que "se deben tomar en cuenta: i) la magnitud o dimensión del proyecto, y ii) el impacto humano o social que tendrá." (Pág. 81, párr. 206).

La Suprema Corte concluyó retomando los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. "La naturaleza del proyecto es importante toda vez que, como quedará precisado, 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." (Pág. 89, párr. 218).

3. 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 Corte consideró que el carácter de previo se acredita cuando la consulta: 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.

La Corte 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." (Pág. 127, párr. 311).

En el caso concreto, la Corte estimó que los requisitos anteriores se cumplían. Así, de acuerdo con la sentencia, la consulta se realizó lo antes posible dado que se 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 haya iniciado la consulta antes de emitir la autorización en materia de impacto ambiental ni el permiso para generar energía dado que la consulta se llevó a cabo antes de la ejecución del proyecto que fue autorizado para iniciar en 2018 (págs. 131 a 135).

A su vez, la Corte 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." (Pág. 136, 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" (pág. 143, 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 la misma como días festivos (págs. 142 y 143, párrs. 347 a 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 (págs. 143 y 144, párr. 352).

En tercer lugar, la Primera Sala concluyó que la consulta se llevó a cabo de manera informada. La Corte consideró que este requisito implica que se debe proporcionar información antes y durante la consulta sobre los riesgos que implica el proyecto. Retomando las consideraciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte consideró que las partes de la consulta deben estar en constante y permanente comunicación, ya 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 (págs. 144 y 145, párrs. 356 a 358). La Corte 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. Tras lo anterior, hubo un periodo de deliberación para la comunidad.

La Corte verificó que la consulta se hubiera llevado a cabo de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo. La Corte consideró que "el principio de buena fe debe permear en

Para cumplir con el requisito de ser culturalmente adecuada:
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.

La Corte consideró que el requisito de que la consulta se lleve de buena fe debe permear en toda la consulta. Así, 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.

todas las etapas del proceso de consulta, así 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." (Pág. 157, párr. 392). Así, la Corte consideró 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" (pág. 158, párr. 393). Además, la Corte estimó cumplida la segunda medida dado que en las sesiones informativas contaron con espacios de diálogo encaminados a escuchar a la comunidad y resolver sus dudas. Por último, la Primera Sala consideró que se cumplió con la tercera medida, puesto que las partes llegaron a diversos acuerdos y la comunidad otorgó su consentimiento al proyecto (págs. 166 y 167).

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 953/2019, 6 de mayo de 2020²³

Hechos del caso

Un ejido del Estado de Yucatán presentó una demanda de amparo en contra de diversas autoridades federales reclamando la inconstitucionalidad del artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica (LIE) y la resolución en materia de Evaluación de Impacto Social (EviS) del Proyecto Eólico y Fotovoltaico Cansahcab, por considerar que se violentan sus derechos a un medio ambiente adecuado, la salud, la propiedad, el patrimonio, los recursos existentes y la cultura de la comunidad indígena maya. Lo anterior porque el artículo reclamado de la LIE deja al arbitrio de los particulares que desarrollarán proyectos energéticos la facultad de identificar a través de la EviS cuáles serán las comunidades indígenas que podrían ser afectadas. Los promoventes del amparo expresaron también que en la EviS del proyecto Cansahcab se realizó una indebida identificación y caracterización de los pueblos indígenas que podrían ser afectados, así como de los impactos sociales, ambientales y culturales que se causarían y respecto de los cuales no se plantearon medidas de mitigación adecuadas.

El juicio de amparo se sobreesió porque la juez de distrito que conoció el caso consideró que el ejido no demostró tener un interés jurídico, ya que la aprobación de la EviS para el proyecto eólico no le ocasiona un perjuicio real, actual y directo porque no limita sus derechos como comunidad indígena. Esto porque la EviS no es una autorización para desarrollar ningún proyecto y no impide la realización de una consulta con las comunidades

²³ Unanimidad de votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

Esta sentencia se analiza en las secciones 1.4, sobre el interés de la comunidad indígena y el agotamiento de recursos para acudir al juicio de amparo como aspectos procesales del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales; y 4.1, sobre el derecho al medio ambiente de los pueblos y comunidades indígenas.

indígenas que podrían ser afectadas. Inconforme con esta sentencia, el representante del ejido promovió un recurso de revisión en el cual se argumentó que cuentan con interés legítimo para acudir al juicio de amparo porque se violaron en su perjuicio diversos derechos de los pueblos indígenas y ambientales, aun cuando desde la demanda de amparo se autoadscribieron como parte de la comunidad indígena maya.

La Suprema Corte de Justicia asumió su competencia originaria y resolvió el recurso de revisión. La Segunda Sala encontró que el ejido cuenta con interés legítimo para acudir al amparo para reclamar violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano y se ordenó a la Secretaría de Energía (SENER) revocar la aprobación de la EvIS del proyecto eólico y requerir a la empresa desarrolladora información adecuada sobre los impactos ambientales del proyecto. Se negó el amparo respecto de la inconstitucionalidad del artículo 120 de la LIE y las violaciones al derecho de consulta indígena.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Es inconstitucional el artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica por delegar en terceros la obligación del Estado de identificar y caracterizar a las comunidades indígenas que pueden ser afectadas por los proyectos para la generación de energía, dejándolas en estado de indefensión y sin derecho a ser consultadas?

2. ¿La aprobación de una evaluación de impacto social para el desarrollo de un proyecto de generación eléctrica antes de la realización de una consulta con las comunidades indígenas que podrían ser afectadas, viola su derecho a este mecanismo y los estándares constitucionales y convencionales reconocidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación?

Criterios de la Suprema Corte

1. El artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica no es inconstitucional porque sí se realiza una interpretación armónica de dicha disposición y el Reglamento de dicha Ley. La autoridad federal es quien tiene la responsabilidad de valorar, modificar o aprobar la caracterización o identificación de los pueblos y comunidades indígenas que realicen los terceros interesados en la evaluación de impacto social de sus proyectos energéticos, para lo cual debe realizar sus propias diligencias para definir cuáles son las comunidades indígenas que podrían ser afectadas y que deben ser por tanto consultadas previamente a cualquier autorización. La Secretaría de Energía tiene un deber legal de debida diligencia respecto a la validación de la información que le es presentada en la evaluación de impacto social.

2. Las autoridades del Estado tienen la obligación de consultar a las comunidades indígenas antes de adoptar una medida que pueda afectar sus intereses. La consulta debe ser previa,

Artículo 120. Los interesados en obtener permisos o autorizaciones para desarrollar proyectos en la industria eléctrica deberán presentar a la Secretaría una evaluación de impacto social que deberá contener la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación correspondientes.

La Secretaría emitirá el resolutivo y recomendaciones que correspondan, en los términos que señalen los reglamentos de esta Ley.

libre, informada, culturalmente adecuada, darse a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe. Los procesos de consulta indígena deben ser eficaces para que las comunidades puedan de hecho influir en el proyecto, política pública, legislación o decisión que les está siendo consultada. En el caso de los proyectos eólicos, la Evaluación de Impacto Social y la consulta a comunidades indígenas, debe hacerse siempre de manera previa a la etapa de autorización de los proyectos. Las autoridades a cargo de llevar a cabo la consulta (SENER) y de autorizar el proyecto (CRE) deben garantizar que cuentan con información completa y oportuna sobre la incidencia del proyecto en las comunidades afectadas y en el medio ambiente, así como proporcionar dicha información a las comunidades desde el inicio de los procesos de consulta, y proporcionar el tiempo y las herramientas suficientes para que puedan analizarla y plantear sus preocupaciones.

Justificación de los criterios

1. La Segunda Sala estableció que la interpretación armónica del artículo 120 de la LIE implica que la identificación de las comunidades indígenas no se agota con la resolución mediante la cual se tiene por presentada la EVIS de un proyecto energético, sino que posteriormente las autoridades responsables de realizar la consulta y resolver sobre la autorización del proyecto energético "no sólo tienen la posibilidad, sino el deber de asegurarse que encuentren plenamente identificados los pueblos y comunidades indígenas que pueden ser afectados por el desarrollo del proyecto eléctrico respectivo y, en esa medida, asegurar que puedan ser consultados acerca de las consecuencias que podría deparar tal proyecto en sus comunidades, forma de vida, medio ambiente o en su salud." (Pág. 46, párr. 2).

El deber de debida diligencia de las autoridades en el contexto del artículo 120 de la LIE y la identificación de las comunidades indígenas que podrían ser afectadas por un proyecto energético, debe interpretarse también en relación con los deberes estatales referidos a la garantía de protección especial de las personas y comunidades indígenas bajo su jurisdicción incluyendo el ejercicio pleno de sus derechos a la propiedad y la consulta previa, libre e informada, a fin de garantizar su supervivencia física y cultural (pág. 48, párr. 3). La obligación estatal de garantizar la supervivencia de las personas y comunidades indígenas se refiere a la preservación, protección y garantía de la relación especial que tienen éstas con su territorio y la continuidad de su identidad cultural, modo de vida tradicional, estructura social, sistema económico y creencias o tradiciones (pág. 49, párr. 1).

2. La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte y las dos Salas ha reconocido que el derecho a la consulta de comunidades y los pueblos indígenas está reconocido por los artículos 2o. de la Constitución, así como por los artículos 6o. y 7o. del Convenio 169 de la OIT. Este derecho impone a las autoridades del Estado la obligación de consultar a los

pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar una acción o medida que pueda afectar sus derechos e intereses. Para cumplir con los estándares nacional e internacional aplicables, la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada, darse a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe (pág. 57, párr. 2).

Los procesos de consulta indígena no pueden ser sólo trámites que cumple 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," (Pág. 61, párr. 2). Debe asegurarse que las consultas no sean únicamente para proporcionar a las comunidades indígenas información sobre decisiones ya adoptadas o que van a adoptarse, sino negociaciones que busquen lograr acuerdos recíprocos aceptables. Las consultas deben ser procesos donde las partes trabajen de buena fe para lograr consensos y no imponer una voluntad unilateral. Incluso el procedimiento de consulta debería ser resultado de un consenso (pág. 61, párr. 2).

En este contexto, la LIE y su reglamento requieren que las empresas interesadas en el desarrollo de proyectos para la generación de energía eléctrica: i) tengan una autorización emitida por la Comisión Reguladora de Energía; ii) cuenten con una resolución positiva de la SENER sobre la evaluación de impacto social; y iii) hayan llegado a un acuerdo o cuenten con el consentimiento de las comunidades indígenas afectadas, derivado del proceso de consulta respectivo (pág. 67, párr. 1).

La Segunda Sala encontró que no está claro en la LIE y su reglamento cómo se concatenan estos tres requisitos (pág. 67, párr. 2), pero que es necesario dilucidar cuál es su relación temporal y definitividad para saber si se ha respetado en el caso concreto el derecho a la consulta indígena (pág. 69, párr. 1). Para el ejido promovente del amparo la aprobación por parte de la SENER de la evaluación de impacto social del proyecto es un acto de autoridad definitivo que equivale a la autorización de los impactos que causará su desarrollo y es una violación a su derecho a la consulta (pág. 69, párr. 1). La sentencia explica que, en este contexto, un acto definitivo en oposición a uno preliminar implicaría que la información sobre la identificación y caracterización de las comunidades indígenas que podrían ser afectadas por el proyecto eólico ya no podría modificarse o corregirse en una etapa posterior del procedimiento para la obtención de los permisos de generación eléctrica (pág. 70, párr. 3).

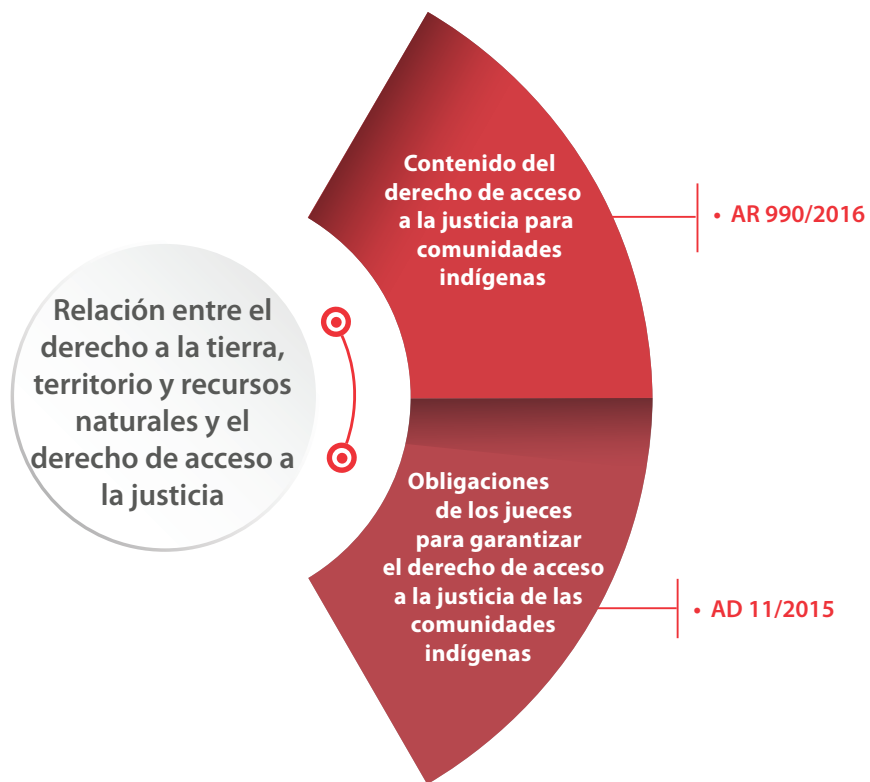
En el contexto del derecho constitucional y convencional de las personas y comunidades indígenas a la consulta previa, "esta Segunda Sala estima que la única interpretación compatible con el derecho a la consulta es que la Evaluación de Impacto Social y la consulta a comunidades indígenas, debe hacerse 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." (Pág. 72, párr. 1).

Lo anterior porque de otra forma las consultas no serían previas al no realizarse desde las primeras etapas de planeación del proyecto y antes de que existiera una determinación de la autoridad (como la autorización de la CRE) para permitir el desarrollo de un proyecto (pág. 72, párr. 2).

Por su parte el artículo 87 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica establece, en lo que interesa, que "la evaluación de impacto social contendrá la identificación de los pueblos y comunidades indígenas que se ubican en el área de influencia directa e indirecta del proyecto. La Secretaría emitirá las disposiciones administrativas que contendrán la metodología para la definición de área de influencia directa e indirecta en los proyectos de desarrollo de la industria eléctrica."

La Segunda Sala enfatizó también que si se interpretara diferente el orden de los requisitos para la evaluación de un proyecto eólico, "las consultas perderían su razón de ser, puesto que: (1) podrían ser ignoradas, y (2) no tendrían verdadera influencia en la decisión que se adopte. Esto le quitaría cualquier sentido y contenido a la obligación de consultar a pueblos y comunidades indígenas." (Pág. 72, párr. 3). Interpretó también que la evaluación de impacto social debe considerarse un acto preliminar (no definitivo); es decir que debe existir antes de la consulta con las comunidades indígenas para que las autoridades puedan contar con información suficiente, objetiva y completa (pág. 72, párr. 4). Así, las autoridades a cargo de la consulta (SENER) y de la autorización del proyecto (CRE) deben garantizar que cuentan con información completa y oportuna sobre la incidencia de este último en las comunidades afectadas y en el medio ambiente, así como proporcionar dicha información a las comunidades desde el inicio de los procesos de consulta, y proporcionar el tiempo y las herramientas suficientes para que puedan analizarla y plantear sus preocupaciones (pág. 77, párr. 2). Si al iniciarse la consulta no se proporciona la información mencionada o la adicional que soliciten las comunidades indígenas respectivas, o si no se desarrolla un proceso real de intercambio entre la empresa, la autoridad y las comunidades afectadas atendiendo a los estándares definidos por la Suprema Corte, podrá acudir al juicio de amparo para reclamar que hay una violación al derecho a la consulta (pág. 78, párr. 1).

3. Relación entre el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales y el derecho de acceso a la justicia



3. Relación entre el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales y el derecho de acceso a la justicia

3.1 Contenido del derecho de acceso a la justicia para comunidades indígenas

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 990/2016, 24 de mayo de 2017²⁴

Hechos del caso

Autoridades del Comisariado de Bienes Comunales de una comunidad indígena en el Estado de Oaxaca promovieron un juicio de amparo en contra de un decreto que ordenó la expropiación de 18,648.90-32 hectáreas de terrenos. Además la omisión de indemnizar a la comunidad por esta expropiación, ya que el pago de las tierras se había realizado erróneamente a un particular. Por último, la declaratoria de que un predio de 2,050-00-00 hectáreas, parte del total expropiado, que fungiría como área natural protegida. El juez de distrito de conocimiento sobreseyó el juicio. Inconformes, las autoridades del Comisariado interpusieron recurso de revisión. Al resolver, el tribunal colegiado de conocimiento confirmó el sobreseimiento. Específicamente en relación con el pago de la indemnización y la reversión de las tierras no utilizadas para los fines precisados en el decreto expropiatorio, el tribunal determinó que, conforme a los artículos 97 de la Ley Agraria y 91 y 92 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, la acción de reversión debía ser ejercida por el Fideicomiso Fondo de Fomento Ejidal de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (FIFONAFE), único ente autorizado para este tipo de acciones por la Ley Agraria y su reglamento.

Artículo 97. Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de estos a su patrimonio.

²⁴ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas.

Posteriormente, las autoridades del Comisariado solicitaron al FIFONAFE que iniciara procedimientos ante el tribunal agrario para: 1) obtener la indemnización por la expropiación de las hectareas expropiadas; y 2) solicitara la reversión de las 2,050-00-00 hectáreas que no fueron destinadas para los fines precisados en el decreto expropiatorio. El FIFONAFE respondió que esto no era posible ya que la comunidad que representaban fue reconocida por el Estado de Oaxaca en 1968, mientras que la expropiación se realizó en 1956. De esta forma, la comunidad no podía resentir una afectación dado que todavía no existía. La comunidad reiteró su solicitud, presentando en esta ocasión las sentencias que habían recaído al juicio agrario y de amparo antes descritos. En respuesta, el FIFONAFE se negó nuevamente.

Inconformes, las autoridades del Comisariado de Bienes Comunales promovieron juicio de amparo, cuestionando la constitucionalidad de los artículos señalados anteriormente. Al resolver, el juez de distrito determinó conceder el amparo al considerar que se había transgredido el derecho de acceso a la justicia de la comunidad al supeditar su capacidad de interponer recursos a la determinación del FIFONAFE. Inconformes, las autoridades del FIFONAFE y de la Presidencia de la República interpusieron recursos de revisión, los cuales llegaron a la Suprema Corte. Al resolver, la Segunda Sala confirmó la sentencia, coincidiendo en que se había violado el derecho de acceso a la justicia de la comunidad.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Es inconstitucional que la Ley Agraria previera que sólo el FIFONAFE podría ejercer la acción de reversión de tierras?
2. ¿Qué modulaciones resienten los derechos de acceso a la justicia y a la tutela efectiva en casos que involucran a comunidades indígenas?

Criterios de la Suprema Corte

1. Las disposiciones de la Ley Agraria transgreden el derecho de acceso a la justicia de comunidades indígenas y núcleos ejidales al prever que sólo el FIFONAFE puede ejercer acciones de reversión de tierra.
2. La Corte consideró que el derecho de acceso a la justicia y el de tutela efectiva tienen mayores alcances en los procesos que involucran a comunidades indígenas, en tanto exigen que se tomen en cuenta sus costumbres y que sean asistidos por intérpretes.

Justificación de los criterios

1. La Segunda Sala determinó la inconstitucionalidad de las normas examinando su racionalidad y proporcionalidad. "En este sentido, se ha sostenido que para determinar si alguna

norma transgrede o afecta de alguna manera dicho derecho, lo importante en cada caso será que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios." (Pág. 33).

Al respecto, la Corte consideró que las normas perseguían una finalidad constitucionalmente válida, pero eran desproporcionadas, por lo que debían invalidarse. "Precisado lo anterior, esta Segunda Sala considera que si bien la restricción al derecho a una tutela judicial efectiva en cuestión persigue un fin que podría considerarse constitucionalmente válido (pues trata de ayudar a esclarecer los conflictos de tierras derivados de expropiaciones que pudieron haber afectado a personas o comunidades agrarias o indígenas), lo cierto es que tal medida resulta desproporcionada para alcanzar ese fin. [...] Ello se considera así pues si la intención del legislador era ayudar a esclarecer los conflictos derivados de expropiaciones y evitar que las tierras devueltas con motivo de la reversión fueran adjudicadas sin fundamento jurídico a personas ajenas o que no contaban con derechos en relación con los terrenos expropiados, bien podría haber optado por reconocer la legitimación a las comunidades indígenas y agrarias para efectos de plantear la reversión y permitir que fuera en la sede jurisdiccional donde se dilucidara si tales entes contaban, en cada caso, con derechos respecto de las tierras en cuestión." (Págs. 44 y 45).

Asimismo, la Corte consideró que, de otra forma, se vulneraría no sólo el derecho de acceso a la justicia sino el principio de autonomía de los pueblos indígenas y su derecho a la reparación. "Considerar lo contrario, además, implicaría soslayar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y el derecho de acceso pleno a la jurisdicción reconocido en el artículo 2o, apartado A, fracción VIII, de la Constitución [...] Así como el artículo 28 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, conforme al cual los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada (págs. 45 y 46).

2. "En este mismo contexto, resulta importante destacar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver el expediente Varios 1396/2011, sostuvo que conforme al parámetro de la regularidad constitucional, el Estado Mexicano debe garantizar el derecho fundamental de las personas indígenas a contar con un acceso pleno a la tutela jurisdiccional, para lo cual debe implementar y conducir procesos sensibles a tales particularidades en los que, desde luego, se consideren sus costumbres y especificidades culturales, así como que en todo tiempo sean asistidos por intérpretes que tengan

conocimiento de su lengua y cultura. De donde se advierte que los derechos de acceso a la justicia o a la jurisdicción y a una tutela judicial efectiva tienen alcances mayores cuando se encuentran involucradas personas o comunidades indígenas." (Págs. 33 y 34).

3.2 Obligaciones de los jueces para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las comunidades indígenas

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 11/2015, 22 de febrero de 2017²⁵

Hechos del caso

Integrantes de una comunidad indígena demandaron por la vía ordinaria civil la prescripción adquisitiva de una porción de un predio sobre el cual argumentaron tener una posesión en calidad de propietarios, en forma ancestral, desde antes de que el Estado existiera, con fundamento en sus usos y costumbres; posesión que les había sido transmitida de generación en generación a través de la herencia o el matrimonio. En su demanda manifestaron también que cumplían con todos los requisitos que establecían las leyes para que les fuera reconocido su derecho de propiedad sobre el predio, mediante una prescripción positiva.

La sociedad mercantil demandada respondió que no se cumplían los elementos necesarios para acreditar la prescripción adquisitiva. Señaló que la posesión ancestral originaria que afirmó tener la comunidad indígena sobre el predio, como dueños de la tierra desde antes de que se constituyera el Estado mexicano, no podía considerarse un título justo para la prescripción adquisitiva. En el mismo sentido, la sociedad mercantil argumentó que la posesión sobre el predio no era originaria, sino derivada y que no se había realizado en concepto de dueño, dado que ésta había derivado de contratos de comodato celebrados por los integrantes de la comunidad.

El juzgado en primera instancia consideró que la comunidad indígena no logró acreditar los requisitos necesarios para obtener la prescripción adquisitiva de los terrenos en disputa. En una segunda apelación interpuesta por la comunidad indígena, la Primera Sala dictó una sentencia en la cual se reconoció la prescripción adquisitiva.

Inconforme con esta decisión, la sociedad mercantil demandada promovió un juicio de amparo directo en el cual señaló, en esencia, que: 1) los integrantes de la comunidad

²⁵ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Encargada del engrose: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Esta sentencia se analiza en las secciones 1.1, sobre la valoración probatoria como aspecto procesal del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales; y 1.3, sobre la acreditación del carácter de persona indígena en un proceso judicial para efectos de comprobar la legitimación procesal de una persona o comunidad.

no habían acreditado ser indígenas; 2) la Sala responsable no había valorado correctamente las pruebas ofrecidas, principalmente, porque: i) se utilizó como herramienta de interpretación el "Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en los casos que se involucren a personas, comunidades y pueblos indígenas" (en adelante el Protocolo) que no era aplicable en este caso; ii) se restó valor a los contratos de comodato presentados para demostrar que la posesión de la comunidad indígena era derivada y no se tomaron en consideración las pruebas presentadas por la sociedad mercantil para probar su propiedad y posesión sobre el predio; y iii) se valoró indebidamente una prueba pericial en antropología ofrecida por la comunidad.

El Tribunal Colegiado de conocimiento solicitó a la Suprema Corte el ejercicio de su facultad de atracción, misma que se resolvió a favor. El Alto Tribunal consideró que en las instancias anteriores se acreditó de manera debida que los actores en el juicio original son integrantes de una comunidad indígena, la cual quedó además debidamente identificada y que no se cuestionó la procedencia de la acción de prescripción adquisitiva que intentaron. La Suprema Corte confirmó la sentencia en la cual se reconoció a la comunidad indígena la prescripción adquisitiva solicitada.

Problema jurídico planteado

¿Qué obligaciones impone a los jueces el derecho de acceso a la jurisdicción para los pueblos indígenas?

Criterio de la Suprema Corte

Los jueces están obligados a constatar los usos y costumbres de las comunidades que acuden a juicio a fin de poder valorar tanto los hechos como las pruebas atendiendo a las particularidades sociales, económicas, culturales de la comunidad y respetando sus sistemas normativos. Así, esta obligación podría derivar en la disminución en el rigor de prueba exigido cuando se estime pertinente derivado de las condiciones de la comunidad.

Justificación del criterio

"De manera que si en la controversia que se suscita en este asunto, intervienen personas indígenas en lo individual y una comunidad indígena como ente colectivo, se debe tener en cuenta que conforme a ese artículo 2o. y el diverso 17 constitucionales, el derecho de acceso a la jurisdicción conlleva para el órgano jurisdiccional el deber de observar determinados parámetros que garanticen de manera real y efectiva ese derecho al resolver las controversias, respetando los preceptos de la propia Constitución.

Esto implica que los juzgadores están obligados a indagar y tener en cuenta los usos, costumbres y especificidades culturales de la comunidad y personas indígenas, como

indica el artículo 2o., fracción VIII, constitucional, para apreciar los hechos sometidos a su potestad y valorar el caudal probatorio, acorde con las particularidades de dicha parte, respetando en lo conducente sus sistemas normativos, lo que posiblemente pueda traer consigo una disminución en el rigor de la prueba propio de los procesos de estricto derecho, en lo que a la parte indígena concierne, cuando ello derive de esas especificidades de su condición.

De modo que el estándar para analizar de acceso pleno a la jurisdicción del Estado tratándose de personas y comunidades indígenas no es el mismo que en cualquier proceso judicial, se reitera, porque en estos casos, sumado al cúmulo de derechos y garantías que conlleva el derecho de acceso a la justicia, se suma la exigencia de que la autoridad jurisdiccional está vinculada a tutelar en modo especial los derechos de los indígenas, teniendo en cuenta sus particularidades, es decir, su contexto social, económico, cultural, normativo, etcétera, a fin de evitar que cualquier situación de vulnerabilidad derivada de dicho contexto pueda impedir obtener el reconocimiento de sus derechos." (Págs. 57 y 58).

4. Relación entre el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales y el derecho al medio ambiente



4. Relación entre el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales y el derecho al medio ambiente

4.1 El derecho al medio ambiente de los pueblos y comunidades indígenas

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 953/2019, 6 de mayo de 2020²⁶

Hechos del caso

Un ejido del Estado de Yucatán presentó una demanda de amparo en contra de diversas autoridades federales reclamando la inconstitucionalidad del artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica (LIE) y la resolución en materia de Evaluación de Impacto Social (Evis) del Proyecto Eólico y Fotovoltaico Cansahcab, por considerar que se violentan sus derechos a un medio ambiente adecuado, la salud, la propiedad, el patrimonio, los recursos existentes y la cultura de la comunidad indígena maya. Lo anterior porque el artículo reclamado de la LIE deja al arbitrio de los particulares que desarrollarán proyectos energéticos la facultad de identificar mediante la Evis cuáles serán las comunidades indígenas que podrían ser afectadas. Los promoventes del amparo expresaron también que en la Evis del proyecto Cansahcab se realizó una indebida identificación y caracterización de los pueblos indígenas que podrían ser afectados, así como de los impactos sociales, ambientales y culturales que se causarían y respecto de los cuales no se plantearon medidas de mitigación adecuadas.

²⁶ Unanimidad de votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

Esta sentencia se analiza en las secciones 1.4, sobre el interés de la comunidad indígena y el agotamiento de recursos para acudir al juicio de amparo como aspectos procesales del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales; y 2.2, sobre el derecho a la consulta previa y obtención del consentimiento.

El juicio de amparo se sobreseyó porque la juez de distrito que conoció el caso consideró que el ejido no demostró tener un interés jurídico, ya que la aprobación de la EvIS para el proyecto eólico no le ocasiona un perjuicio real, actual y directo porque no limita sus derechos como comunidad indígena. Esto porque la EvIS no es una autorización para desarrollar ningún proyecto y no impide la realización de una consulta con las comunidades indígenas que podrían ser afectadas. Inconforme con esta sentencia, el representante del ejido promovió un recurso de revisión en el cual se argumentó que cuentan con interés legítimo para acudir al juicio de amparo porque se violaron en su perjuicio diversos derechos de los pueblos indígenas y ambientales, aun cuando desde la demanda de amparo se autoadscribieron como parte de la comunidad indígena maya.

La Suprema Corte de Justicia asumió su competencia originaria y resolvió el recurso de revisión. La Segunda Sala encontró que el ejido cuenta con interés legítimo para acudir al amparo para reclamar violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano y se ordenó a la Secretaría de Energía (SENER) revocar la aprobación de la EvIS del proyecto eólico y requerir a la empresa desarrolladora información adecuada sobre los impactos ambientales del proyecto. Se negó el amparo respecto de la inconstitucionalidad del artículo 120 de la LIE y las violaciones al derecho de consulta indígena.

Problema jurídico planteado

¿La aprobación de la evaluación de impacto social del proyecto eólico, sin una adecuada valoración de sus impactos ambientales viola el derecho a un medio ambiente sano de los integrantes del ejido y la comunidad indígena promoventes del amparo?

Criterio de la Suprema Corte

La aprobación de la evaluación de impacto social del proyecto eólico en la cual no se identifican adecuadamente las afectaciones ambientales del proyecto sobre ecosistemas como los acuíferos de la península de Yucatán, viola el derecho a un medio ambiente sano de los promoventes del amparo porque en el marco del principio precautorio que rige en materia ambiental, una evaluación de riesgos ambientales es una condición necesaria y su ausencia constituye en sí misma una vulneración a este principio y, por tanto, al derecho humano a gozar de un medio ambiente sano. El derecho a un medio ambiente sano y el principio precautorio se ven afectados cuando la autoridad no se allega de información suficiente —que solicite a un particular o que obtenga oficiosamente— para decidir si un proyecto es viable o determinar las medidas de mitigación adecuadas.

Justificación del criterio

La Segunda Sala estableció que, aunque no se autorizó todavía ningún proyecto para la generación de energía eólica sino únicamente la EvIS, puede estimarse que se ha violado el derecho a un medio ambiente sano de los integrantes del ejido, porque las autoridades deben actuar de manera positiva ante la ausencia de información cuando exista incertidumbre respecto de riesgos que pueden causarse al medio ambiente. En materia ambiental no es necesario esperar a que pueda verse o comprobarse un daño a la naturaleza. El derecho a un medio ambiente sano y el principio precautorio se ven afectados cuando la autoridad no se allega de información suficiente —que solicite a un particular o que obtenga oficiosamente— para decidir si un proyecto es viable o determinar las medidas de mitigación adecuadas (pág. 51, párr. 1).

La LIE establece que los proyectos de infraestructura asociados a la industria eléctrica deberán atender los principios de sostenibilidad y respeto a los derechos humanos de las comunidades ubicadas en las regiones donde pretendan desarrollarse (pág. 51, párr. 2).²⁷ La Segunda Sala concluyó que la información que debe presentarse en las evaluaciones de impacto social reguladas por el artículo 120 de la LIE debe incluir los impactos ambientales de los proyectos (pág. 51, párr. 3).

En el caso específico, las autoridades debieron requerir que se presentara información sobre los cambios o riesgos ambientales asociados al proyecto eólico, sobre todo respecto de los cenotes en el acuífero península de Yucatán (pág. 54, párrs. 2 y 3). La aprobación por parte de la SENER de la evaluación de impacto social del proyecto sin haberse requerido dicha información viola los principios de precaución, *in dubio pro natura* y de participación ciudadana (pág. 54, párr. 3). Estos principios, y la especial configuración del derecho humano a un medio ambiente sano, permiten que las personas puedan acudir al juicio de amparo en cualquier momento cuando consideren que hay un riesgo de afectación irreparable a un ecosistema que brinda servicios ambientales de los cuales se benefician, aun cuando los actos de autoridad no sean definitivos, como ocurre en este caso con la aprobación de la evaluación de impacto social del proyecto eólico (pág. 55, párr. 1).

En materia ambiental no es necesario esperar a que pueda verse o comprobarse un daño a la naturaleza. El derecho a un medio ambiente sano y el principio precautorio se ven afectados cuando la autoridad no se allega de información suficiente —que solicite a un particular o que obtenga oficiosamente— para decidir si un proyecto es viable o determinar las medidas de mitigación adecuadas.

²⁷ Ley de la Industria Eléctrica. Título Cuarto "Disposiciones aplicables a los Integrantes de la Industria Eléctrica", Capítulo II "Del Impacto Social y Desarrollo Sustentable".

5. El principio de libre determinación de los pueblos indígenas



5. El principio de libre determinación de los pueblos indígenas

5.1 Contenido y alcances del principio de libre determinación de los pueblos indígenas

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 7735/2018, 7 de agosto de 2019²⁸

Hechos del caso

En febrero de 1942, las comunidades de San Agustín Etlá y Santiago Zoquiápam (actualmente Nuevo Zoquiápam), ambas del Estado de Oaxaca, firmaron un acta de mancomunidad en la que acordaron que un territorio entre las dos comunidades pasaría a ser zona común de trabajo para evitar un futuro litigio. En julio de 1947, las mismas comunidades convinieron segmentar el territorio antes mancomunado en un acta de conformidad de linderos. En ese mismo mes, los pueblos de San Agustín Etlá, Santiago Zoquiápam y San Pedro de Teococuilco (ahora San Pedro Nexicho) acordaron establecer las zonas limítrofes entre sus comunidades en otra acta de conformidad de linderos. En 1974 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, una resolución presidencial por la que se declaraba insubsistentes los conflictos de linderos entre los pueblos de San Agustín Etlá y San Pedro Nexicho, y se reconoció a favor de Santiago Zoquiápam una superficie aproximada de 8,500 hectáreas como parte de sus bienes comunales. En contra de esta resolución, el Municipio de San Pedro Nexicho inició un juicio de inconformidad, que resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en marzo de 1975. El Alto Tribunal revocó la resolución

²⁸ Unanimidad de votos. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

Esta sentencia se analiza en la sección 1.2, sobre la representación y los usos y costumbres como aspectos procesales del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales.

presidencial de 1974 y ordenó que la controversia de linderos se tramitara a través de la vía de conflicto por límites.

El Tribunal Unitario Agrario tramitó la controversia de conflicto por límites llamó a juicio al poblado de San Agustín Etna. El tribunal optó por abrir un nuevo expediente para acumular el conflicto de límites original, junto con una demanda de nulidad de Nuevo Zoquiápam. En esta demanda, el municipio reclamó la nulidad del acta de mancomunidad y de las actas de conformidad, alegando que no habían sido firmadas por los representantes comunales de la población. El municipio argumentó que los Representantes de Bienes Comunales eran los únicos facultados legalmente para celebrar estos convenios. Sobre la nulidad de las actas, el tribunal determinó que, de acuerdo con los usos y costumbres de la comunidad indígena y con la forma de organización de la población de Zoquiápam, la comunidad permitía a sus representantes municipales celebrar convenios limítrofes. Por lo que el tribunal concluyó en primer lugar que las actas sí eran válidas porque, según los usos y costumbres de la comunidad, habían sido celebradas por representantes legítimos de las comunidades y, además, los representantes estuvieron presentes en su celebración; y en segundo lugar, reconoció a favor de Nuevo Zoquiápam el terreno disputado con San Pedro Nexicho, y a favor de San Agustín Etna la zona debatida con Nuevo Zoquiápam. En contra de esta última determinación, Nuevo Zoquiápam interpuso un recurso de revisión ante el Tribunal Superior Agrario. En octubre de 2016, el tribunal llegó a la misma conclusión del Tribunal Unitario y confirmó su resolución: la zona materia de la disputa entre Nuevo Zoquiápam y San Agustín Etna, le correspondía a San Agustín Etna.

En contra de esta resolución, el Comisariado de Bienes Comunales del Ejido Nuevo Zoquiápam del Estado de Oaxaca interpuso un juicio de amparo directo. El Tribunal Colegiado negó el amparo, pues consideró correcta la improcedencia de la acción de nulidad en contra del acta mancomunidad de linderos y de las actas de conformidad de linderos, porque de acuerdo con los usos y costumbres de Nuevo Zoquiápam, se miraba al Presidente Municipal como una figura de autoridad, a quien se le confería legitimación para celebrar estos convenios. En este sentido, el Tribunal concluyó con base en el artículo 2o. de la Constitución Federal y con el punto 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que los convenios celebrados por el Presidente Municipal de Nuevo Zoquiápam debían ser respetados para proteger la libre autodeterminación, los usos y costumbres, el derecho a elegir a sus propias autoridades y a aplicar sus propios sistemas normativos de la comunidad indígena.

Inconforme con la resolución, el Comisariado interpuso un recurso de revisión ante la Suprema Corte, en el que alegó que el Tribunal Colegiado había interpretado erróneamente el artículo 2o. de la Constitución en relación con el artículo 27, fracción VIII, que prevé que únicamente la Asamblea General tiene facultades para disponer y comprometer los bienes colectivos del núcleo poblacional. Por esta razón, el Comisariado argumentó que el acta

de mancomunidad de linderos y las actas de conformidad de linderos carecen de eficacia jurídica, ya que la participación del municipio constituyó una intromisión ilegítima en la vida interna y de los derechos agrarios del núcleo de población ejidal, y por consecuencia, no era posible sostener que se actuó a través de una práctica de usos y costumbres por ser una comunidad indígena.

La Suprema Corte admitió el recurso de revisión y resolvió confirmando la sentencia.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Cuál es el alcance del principio de libre determinación de los pueblos indígenas y el respeto a sus usos y costumbres?
2. ¿El principio de libre determinación de los pueblos indígenas y el respeto a sus usos y costumbres son aplicables hacia el pasado?

Criterios de la Suprema Corte

1. El principio a la libre determinación de los pueblos indígenas y el respeto a sus usos y costumbres no es absoluto, sino que se encuentra acotado por los propios límites previstos en la Norma Federal. Así como la regulación y la solución de los conflictos internos de las comunidades indígenas deben realizarse mediante la observancia de los principios constitucionales y el respeto de los derechos humanos, también los procedimientos para la elección de las autoridades indígenas o de sus representantes legales deben sujetarse a las bases del marco federal, porque son sistemas de representación complementarios, a los previstos en la Constitución. Por lo que, cuando la solución de conflictos entre varias comunidades se trate de actos relacionados con el pacto de linderos, las autoridades o representantes indígenas deben respetar los parámetros para la delegación de tierras y sus usos y costumbres del artículo 27 constitucional.

2. El principio de libre determinación de los pueblos indígenas y el respeto a sus usos y costumbres, tutelado tanto constitucional como convencionalmente, sí rigen hacia al pasado, pues ambos forman parte de una unidad constitucional, que posibilita su aplicación a actos que ocurrieron en el pasado.

Justificación de los criterios

1. El principio a la libre determinación de los pueblos indígenas y el respeto a sus usos y costumbres no es absoluto, sino que se encuentra acotado por los propios límites previstos en la Norma Federal (pág. 32, párr. 1).

Primeramente, el artículo 2o. constitucional señala que, así como la libre determinación de los pueblos indígenas debe respetar la unidad de la nación mexicana, también la

autonomía de las formas propias de gobierno de los pueblos o comunidades indígenas deben respetar las bases constitucionales y las leyes de las entidades federativas, de conformidad con los artículos 40 y 41 de la Constitución (pág. 30, párr. 4 y pág. 31, párr. 1). En este mismo sentido, el apartado A, del artículo 2o., de la Norma Fundamental señala que la aplicación de los sistemas normativos de las comunidades indígenas está supeditada al respeto de los derechos humanos y a los principios generales de la Constitución Federal (pág. 30, párr. 5). Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, el territorio indígena no deja de ser territorio de la nación mexicana, porque la propiedad originaria de las tierras y de las aguas le corresponde exclusivamente (pág. 31, párr. 3), por lo que la nación establece los parámetros para la delegación de las tierras.

En suma, se debe entender que la libre determinación de los pueblos no crea fueros indígenas especiales y que, la organización de las comunidades indígenas dentro de un municipio no es un nuevo nivel de gobierno (pág. 31, párr. 2). Además, esta conclusión es congruente con el numeral 8 del Convenio 169/1989 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que reconocen que los usos y costumbres de los pueblos indígenas no pueden realizarse fuera del Estado en el que viven, para no quebrantar o menoscabar la integridad territorial o la unidad política de los Estados (pág. 33, párrs. 3 y 4).

2. El principio de libre determinación de los pueblos indígenas y el respeto a sus usos y costumbres, tutelados por el artículo 2o. de la Carta Magna, el Convenio 169/1989 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígena, sí son aplicables a actos que ocurrieron en el pasado (pág. 29, párr. 1). Porque, de acuerdo con el Pleno de la Suprema Corte, no puede afirmarse que haya una aplicación retroactiva de las modificaciones a las normas constitucionales que versen sobre derechos humanos o sobre el principio pro persona, ya que su aplicación a actos pasados no causa un perjuicio (pág. 28, párrs. 1 y 2); y además, porque la reforma al artículo 2o. constitucional tenía la intención de proteger los derechos de los pueblos indígenas no sólo a partir de la fecha en que entró en vigor la reforma, sino también hacia el pasado (pág. 28, párr. 4).

6. El principio de libre determinación de los pueblos indígenas



6. El principio de libre determinación de los pueblos indígenas

6.1 Jurisdicción especial indígena y factores para discernir su competencia frente a la jurisdicción ordinaria

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 6/2018, 21 de noviembre de 2019²⁹

Hechos del caso

En junio de 2015 integrantes del Comisariado de Bienes Comunales de San "X", Oaxaca, recibieron una queja vecinal y acudieron a una zona reforestada y vedada de la comunidad en la cual observaron un rebaño de aproximadamente cincuenta chivos propiedad de Juan "N" causando daños a los recursos naturales, por lo cual, el Cabildo Municipal impuso una multa y apercibió al infractor de que en caso de reincidencia se presentaría una denuncia en su contra ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. El señor Juan "N" pagó el monto de la multa y se comprometió a no reincidir en su falta. Unos días después las mismas autoridades encontraron a la esposa de Juan "N" pastoreando su rebaño de cerca de cien chivos en la misma área reforestada. La señora María "Y" agredió a los representantes comunales cuando intentaron dialogar con ella y se le impuso una multa, que se negó a pagar, por lo cual fue arrestada por veinticuatro horas.

Unos días después, miembros de la comunidad informaron a las autoridades que el señor Juan "N" había reincidido en las conductas mencionadas. Las autoridades comprobaron la presencia de los animales y los daños producidos en la zona. Ante tal situación, procedieron a arrear el rebaño a los corrales municipales. La Asamblea General de la Comunidad

²⁹ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

decidió resguardar el rebaño incautado mientras consultaban como denunciar al infractor ante la autoridad competente y encontrar una forma de resolver el conflicto. Además, acordaron un cobro diario de cinco pesos (\$5.00 MN) al infractor, por concepto de uso de piso respecto de cada cabeza de ganado de que se trataba, así como multa de quinientos pesos (\$500.00 MN) por cada árbol dañado. Días después la Asamblea ordeno citar a los infractores para informarles de sus obligaciones y que si no asistían a dicha cita se convocaría a una nueva Asamblea para disponer la venta del rebaño con el propósito de cubrir los gastos tanto del cuidado del rebaño resguardado como el pago de los daños producidos. La Asamblea General citó a Juan "N" y María "Y" para dialogar sobre el conflicto, pero ante su inasistencia, se les impusieron las sanciones que se consideraron procedentes conforme a los usos y costumbres de la comunidad.³⁰

La señora María "Y" y Juan "N" presentaron una denuncia penal y la Agencia del Ministerio Público de Asunción Nochixtlán, Oaxaca, abrió una carpeta de investigación en contra de las autoridades del Municipio de San "X" por varios delitos como abuso de autoridad y privación ilegal de la libertad. Las autoridades municipales solicitaron al Ministerio Público declinar la competencia de la investigación porque los hechos del caso versaban sobre un conflicto que correspondía resolver a la comunidad indígena de acuerdo con su sistema normativo interno. La Agencia del Ministerio Público se negó a declinar la competencia y turnó la carpeta de investigación ante un juez de control para imputar a las autoridades municipales de la comunidad indígena.

Ante esta situación las autoridades municipales de San "X" promovieron un juicio de derecho indígena ante la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, demandando a Juan "N" y a su esposa María "Y", de lo cual se informó también al Ministerio Público de Asunción Nochixtlán. La Sala de Justicia Indígena se declaró legalmente competente para conocer el juicio y resolvió, entre otras cosas, lo siguiente: (i) convalidó el sistema normativo interno y el procedimiento jurisdiccional indígena que resolvió el conflicto relacionado con los daños causados por el rebaño de chivos de Juan "N" en la zona reforestada de la comunidad, al estimar que la autoridad comunitaria resolvió en ejercicio de su libre determinación y autonomía, sin violentar los

³⁰ La comunidad determinó lo siguiente: **a)** que el monto adeudado ascendía a doscientos cuarenta y nueve mil novecientos veinte pesos (\$249,920.00 MN). Cantidad derivada de sumar: ciento diecisiete mil quinientos veinte pesos (\$117,520.00 MN), por uso de piso; noventa mil cuatrocientos pesos (\$90,400.00 MN), por sementeras; y cuarenta y dos mil pesos (\$42,000.00 MN), por daños ocasionados a ochenta y cuatro plantas de árboles. Cantidades que, de prolongarse el conflicto, seguirían siendo cuantificadas, para evitar que se vulneraran las normas y el patrimonio de la comunidad indígena; **b)** que la determinación alcanzada debía comunicarse a los infractores, concediéndoles un plazo de cinco días naturales para liquidar voluntariamente el adeudo, en cuyo caso se le deberían entregar los ciento cuatro chivos resguardados; **c)** que de ser omisos, se facultaba a la autoridad municipal para que vendiera el ganado caprino. Asimismo, precisaron que de lo recaudado se dedujeran los gastos generados y el pago de daños; en caso de que existiera un sobrante, la autoridad municipal debería entregarlo a sus propietarios y, de negarse a recibirlo, se les depositaría ante una autoridad judicial para que pasaran a reclamarlo cuando lo estimaran oportuno.

límites establecidos en la Constitución Federal; y (ii) ordenó al juez de control de Asunción Nochixtlán, Oaxaca, sobreseer la causa penal y exhortó al Ministerio Público a que en futuras ocasiones verificara la existencia de la jurisdicción indígena y reencausara los casos a las autoridades comunitarias o a la Sala Indígena para su resolución.

El señor Juan "N" interpuso un juicio de amparo directo en contra de esa resolución, argumentando que la Sala de Justicia Indígena no tenía competencia legal para conocer del asunto, por lo cual, su resolución violaba en su perjuicio la garantía constitucional de no retroactividad de la ley penal. También planteó en su demanda que la Sala de Justicia Indígena validó indebidamente las resoluciones emitidas en su contra por las autoridades de su comunidad indígena, porque no existen sistemas normativos al respecto y las sanciones fueron excesivas. Las autoridades municipales indígenas se adhirieron al juicio de amparo y solicitaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercer su facultad de atracción para resolver el caso. La Primera Sala negó el amparo solicitado por el señor Juan "N" y desarrolló por primera vez en la sentencia una doctrina constitucional sobre el contenido y alcance de la jurisdicción especial indígena.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Era competente la Sala de Justicia Indígena del Tribunal Superior de Oaxaca para conocer los hechos juzgados por la comunidad indígena, de los cuales derivaron las sanciones impuestas al promovente del amparo por el pastoreo realizado en tierras reforestadas y vedadas?
2. ¿Qué es la jurisdicción especial indígena y cuáles son los factores que deben tomarse en cuenta para definir si un caso corresponde a la jurisdicción ordinaria o a la jurisdicción especial indígena?

Criterios de la Suprema Corte

1. Conforme a la legislación local la Sala especializada en Justicia Indígena del Tribunal Superior de Justicia tiene competencia para conocer, entre otros asuntos, aquellos relacionados con las resoluciones emitidas por las autoridades de los pueblos indígenas en ejercicio de su función jurisdiccional al aplicar sus sistemas normativos, incluyendo la validación de fallos dictados por las comunidades indígenas al juzgar o conocer de determinados hechos o sucesos. La Sala de Justicia Indígena tenía competencia por razón de tiempo y materia para validar las decisiones adoptadas por las autoridades municipales indígenas conforme a su sistema normativo para sancionar las conductas del pastoreo de un rebaño en la zona reforestada de la comunidad.
2. La jurisdicción especial indígena es la facultad que tienen las autoridades de los pueblos o comunidades indígenas para resolver conflictos al interior de sus colectividades o impartir justicia de acuerdo con sus propios procedimientos, usos y costumbres, siempre que no

sean contrarios a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos; y, por el otro, que constituye un derecho de los integrantes de estas comunidades o pueblos a ser juzgados según los parámetros de su propia cultura, por el solo hecho de pertenecer a una comunidad indígena. Los criterios o factores que se deben analizar en un caso concreto por parte de las autoridades del Estado central (jurisdicción ordinaria) para decidir si un caso debe ser resuelto en la jurisdicción especial indígena son los siguientes: a) personal, b) territorial, c) objetivo, y d) institucional.

Justificación de los criterios

1. La Primera Sala estableció que **"la jurisdicción indígena tiene como un límite constitucional ineludible que sus decisiones no quebranten los derechos humanos consagrados en la Constitución"**. (Énfasis en el original) (pág. 19, párr. 2). También se explicó en la sentencia que el análisis del caso fue realizado desde una perspectiva intercultural, de conformidad con el artículo 2, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal y 9.1, del Convenio 169 de la OIT (pág. 20, párr. 1).

Primero, de una interpretación sistemática de los artículos 2, apartado A, fracciones II y VIII, de la Constitución; 2, 4.1 y 12 del Convenio 169 de la OIT y 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Primera Sala encontró que el Estado Mexicano debe crear mecanismos eficientes para que las comunidades indígenas logren el reconocimiento de su derecho a regirse por sus sistemas jurídicos consuetudinarios, así como a obtener la validación de sus resoluciones (pág. 23, párr. 1). Lo anterior incluye la obligación constitucional y convencional de las autoridades de todas las entidades federativas del país de establecer en sus normas secundarias, procedimientos a través de los cuales, individual o colectivamente, los pueblos indígenas tengan la posibilidad real de que las resoluciones emitidas a través de sus sistemas normativos sean validadas, lo cual requiere que sea posible determinar que el conocimiento de ciertos hechos o conflictos no corresponde a la jurisdicción ordinaria, sino a la jurisdicción especial indígena (pág. 25, párr. 1).

En cuanto al caso particular del Estado de Oaxaca se expuso también que la legislación local creó una Sala especializada en Justicia Indígena en el Tribunal Superior de Justicia, a la cual le corresponde conocer, entre otros, aquellos relacionados con las resoluciones emitidas por las autoridades de los pueblos indígenas en ejercicio de su función jurisdiccional al aplicar sus sistemas normativos, incluyendo la validación de fallos dictados por las comunidades indígenas al juzgar o conocer de determinados hechos o sucesos (pág. 34, párr. 1).

La Corte afirmó que "[e]s factible sostener que la creación de la citada Sala de Justicia Indígena y el Juicio de Derecho Indígena, constituye un cumplimiento al mandato constitucional —éste desde agosto de 2001— y convencional que ordena al Estado no sólo el

Las autoridades del Estado Mexicano tienen la obligación constitucional y convencional de crear mecanismos eficientes para que las comunidades indígenas logren el reconocimiento de su derecho a regirse por sus sistemas jurídicos consuetudinarios, así como a obtener la validación de sus resoluciones.

reconocimiento del pluralismo jurídico que caracteriza a la Nación Mexicana, **sino además la creación de los órganos jurisdiccionales que permitan validar tales determinaciones, a través de los mecanismos o procedimientos jurídicos correspondientes, con el objeto de garantizar y efectivizar dicho reconocimiento, y que con ello el mismo no constituya letra muerta**". (Énfasis en el original) (pág. 34 párr. 4).

En el caso concreto, la Suprema Corte resolvió que no fue la Sala de Justicia Indígena, sino la comunidad indígena, conforme a sus sistemas normativos, quien juzgó los hechos relacionados con el daño causado por el pastoreo del rebaño de Juan "N" en la zona reforestada y vedada. La Sala de Justicia Indígena sí tenía competencia legal para validar la resolución de las autoridades municipales indígenas (pág. 37, párr. 1). Aunque al momento que ocurrieron los primeros hechos en este caso no existían en la legislación de Oaxaca la Sala especializada y el Juicio de Derecho Indígena, "el Juicio de Derecho Indígena y la creación de una Sala de Justicia Indígena, a la luz de lo antes expuesto, surgió como respuesta a **la deuda histórica que tiene el Estado Mexicano con los pueblos indígenas** en cuanto al reconocimiento de sus usos y costumbres, así como de sus sistemas normativos, los cuales existían desde mucho antes de que acontecieran los hechos materia de controversia". (Énfasis en el original) (pág. 47, párr. 2).

2. Después de resolverse que la Sala de Justicia Indígena sí tenía competencia, la Primera Sala se preguntó si los hechos del caso corresponden verdaderamente a la jurisdicción indígena. Para responder a esta pregunta la Primera Sala explicó que "**la jurisdicción especial indígena** es la facultad que tienen las autoridades de los pueblos o comunidades indígenas para resolver conflictos al interior de sus colectividades o impartir justicia de acuerdo con sus propios procedimientos, usos y costumbres, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos; y, por el otro, que constituye un derecho de los integrantes de estas comunidades o pueblos a ser juzgados según los parámetros de su propia cultura, por el solo hecho de pertenecer a una comunidad indígena". (Énfasis en el original) (pág. 64, párr. 3).

"La jurisdicción especial indígena es la facultad que tienen las autoridades de los pueblos o comunidades indígenas para resolver conflictos al interior de sus colectividades o impartir justicia de acuerdo con sus propios procedimientos, usos y costumbres, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos".

La jurisdicción especial indígena también se conoce como fuero indígena, que "consiste en el derecho de que gozan los miembros de dichas comunidades a ser juzgados y resolver sus conflictos sobre un suceso determinado, por parte de las autoridades de su propia comunidad, esto es, por un juez diferente del que *'tendría que ser'* el competente conforme a las reglas del Estado central. Este reconocimiento se impone ante la imposibilidad de traducir fielmente las normas de todos los grupos que integran un sistema jurídico, dado que cada pueblo o comunidad indígena se rige de acuerdo con sus usos y costumbres, así como a sus propios sistemas normativos". (Énfasis en el original) (pág. 65, párr. 2).

Para eliminar las barreras históricas que han enfrentado los pueblos indígenas para el reconocimiento de sus sistemas de justicia, la Corte desarrolló en esta sentencia los prin-

Para determinar si el conocimiento de ciertos hechos o conflictos son competencia de la jurisdicción especial indígena, los juzgadores deben comprobar si existen los siguientes factores:
(i) personal; (ii) territorial;
(iii) objetivo; y (iv) institucional.

ceptos que rigen su jurisdicción especial, explicando además que estas definiciones serán útiles para que las autoridades del Estado central puedan evaluar cuándo están frente a un caso de la jurisdicción ordinaria o indígena (pág. 67, párr. 1). Así, los juzgadores deben considerar la convergencia de los siguientes factores para determinar si el conocimiento de ciertos hechos o conflictos son competencia de la jurisdicción especial indígena:

- **Factor personal.** El operador jurídico deberá estudiar si la persona a quien se le atribuye un hecho o delito y todas las personas involucradas en el conflicto pertenecen o no a la comunidad indígena (pág. 70, párr. 3). Si la persona indígena incurrió en un acto que sólo está sancionado por la jurisdicción ordinaria, corresponderá a ésta conocer el caso (pág. 71, párr. 1). Si la persona incurre en una conducta sancionada en las jurisdicciones especial indígena y ordinaria, "los **puntos centrales** que orientarán a los operadores de la justicia cuando tengan que estudiar este elemento en un caso concreto serán los siguientes: **1) los usos y costumbres de las culturas involucradas, 2) el grado de aislamiento de la persona indígena y/o de la comunidad frente a la cultura mayoritaria, y, 3) la afectación del individuo frente a la sanción.** Estos parámetros deberán ser evaluados detalladamente por los juzgadores dentro de los límites de la equidad, la razonabilidad y la sana crítica". (Énfasis en el original) (pág. 72, párr.1).
- **Factor territorial.** El juzgador deberá después examinar si los eventos ocurrieron dentro del ámbito territorial de un pueblo o comunidad indígena. Para determinar la jurisdicción indígena es esencial considerar "**la conexión particular que tienen estos pueblos con sus territorios**". (Énfasis en el original) (pág. 72, párr. 3). De la interpretación sistemática de los artículos 13 al 15 del Convenio 169 de la OIT, la Primera Sala estableció que "[e]l territorio es el espacio geográfico donde las comunidades o pueblos indígenas están legitimados para ejercer su autoridad, por lo que éste comprende la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos ocupan o utilizan de alguna manera, e incluye, dentro de los derechos territoriales a las tierras que no estén exclusivamente ocupadas por aquéllos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia". (Pág. 73, párr. 1). Para la Suprema Corte, la noción de territorio debe entenderse, no sólo en un sentido geográfico, sino como el ámbito en el cual la comunidad indígena ejerce su cultura. Así, un hecho que ocurra fuera de los límites territoriales de la comunidad indígena también podría ser resuelto por la jurisdicción especial si concurren el resto de los criterios expuestos en la sentencia y no se traspasan los límites de esa jurisdicción especial (pág. 73, párr. 2). Debe tomarse en cuenta también en estos casos si la jurisdicción especial indígena permitirá un mayor grado de justicia restaurativa para las partes del conflicto (pág. 74, párr. 2).

- **Factor objetivo.** Si bien los pueblos indígenas pueden aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, con libre determinación y autonomía, lo cierto es que para ello es importante estudiar **"que el bien jurídico presuntamente afectado tenga que ver con un interés de la comunidad indígena o con un miembro de ella, o bien, con la sociedad mayoritaria o un miembro de ésta"**. (Énfasis en el original) (pág. 74, párr. 4).
- **Factor institucional.** Por último, el operador jurídico deberá analizar la existencia de autoridades, usos y costumbres, así como de procedimientos tradicionales dentro de la comunidad indígena. "Dicho de otro modo, el juzgador deberá verificar si existe un derecho indígena consuetudinario vigente en la comunidad". (Pág. 76 párr. 1). Para comprobar si se actualiza este supuesto, "los juzgadores deben tomar en consideración que el factor institucional se conforma de tres aspectos fundamentales que deben tomarse en consideración conforme a cada caso: 1) la existencia de las normas de derecho consuetudinario, en aras de preservar el debido proceso en beneficio de la persona acusada de cometer una conducta; 2) la conservación de las costumbres e instrumentos ancestrales de cada comunidad en materia de resolución de conflictos y, 3) la satisfacción de los derechos de las víctimas" (pág. 77, párr. 3).

Finalmente, la Primera Sala explicó que todos estos factores deben evaluarse conjuntamente y estar probados en el caso concreto a través de un peritaje antropológico o cualquier medio de prueba lícito que permita indagar **"la cultura de las personas, pueblos o comunidades involucrados;** la forma en que se gobiernan; las normas que los rigen; las instituciones que les sustenten, los valores que suscriben, la lengua que hablan y su significado, ello con el objeto de poderlos aplicar en la materia del juicio respectivo". (Énfasis en el original) (pág. 77, párr. 4).

En suma, "al resolverse un caso concreto se debe adoptar una perspectiva intercultural, que es el establecimiento de un estándar mínimo de tolerancias, que cubra los diferentes sistemas de valores. Es decir, la conformación de un consenso mínimo necesario para la convivencia entre las distintas culturas sin que ello implique la renuncia a los presupuestos esenciales que marcan la identidad de cada uno de los sistemas". (Pág. 78, párr. 2).

El contenido de este cuaderno muestra que la Corte aún no se ha pronunciado de manera directa y frontal sobre el contenido y alcance del derecho de las comunidades indígenas a la tierra, el territorio y los recursos naturales, ni ha estalecido criterios que permitan comprender claramente sus implicaciones fácticas, por ejemplo, en los casos en que se ha demandado el reconocimiento de la propiedad ancestral de los territorios que de alguna forma utilizan. En otras palabras, son pocos los pronunciamientos de la Corte que se refieran a cuestiones sustantivas y no meramente procesales sobre la propiedad que ejercen los pueblos indígenas sobre sus tierras y recursos naturales, así como las implicaciones que esto pueda tener respecto de otros sistemas de propiedad, como la privada o agraria. Los casos de esta obra muestran que la Suprema Corte ha abordado este tipo de casos, principalmente, a través de la relación que tiene el derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales con otros derechos como el derecho a la consulta y el derecho de acceso a la justicia.

En uno de los casos en los que se estudió de manera más detallada la tensión que puede existir entre la propiedad privada que detenta un particular y la demanda de una comunidad indígena de reconocer su carácter de originaria y ancestral, en el amparo directo en revisión 11/2015, la Primera Sala de la Suprema Corte pronunció un criterio importante para indagar —en el contexto civil de la prescripción adquisitiva— cómo pueden considerarse las formas tradicionales de transmisión y tenencia de la tierra conforme a los usos y las tradiciones indígenas para determinar si una posesión que se ejerce de esta forma puede considerarse un título justo para adquirir una propiedad o derecho en condiciones y tiempos previstos por la ley. Es importante notar que este criterio establece de manera puntual que la propiedad registral —de la cual carecen en muchos casos las comunidades

indígenas— no es la única forma de acreditar los derechos reales que derivan de este título ni implican necesariamente una presunción de posesión a título de dueño.

Otros temas pendientes de importante incidencia en los conflictos sobre la propiedad indígena sobre la tierra están centrados en el ámbito de la justicia agraria. Como puede advertirse en uno de los casos de esta línea jurisprudencial, la Corte ha sostenido que ni los usos y costumbres de los pueblos indígenas ni el principio de libre determinación pueden modificar la normatividad que rige la representación jurídica de las comunidades agrarias.

En cuanto al acceso a la justicia para presentar demandas relacionadas con el uso pleno de sus tierras, territorios y recursos naturales, los casos de este cuaderno ilustran de manera recurrente que las personas y comunidades indígenas enfrentan diversos obstáculos procesales como el reconocimiento de su interés jurídico y legítimo como individuos y de manera colectiva, aun cuando, claramente, se han autoidentificado y adscrito como sujetos indígenas. La línea jurisprudencial de la Suprema Corte ha sido consistente en sostener, a partir de la interpretación directa del artículo 2o. constitucional, que la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Al resolver el amparo en revisión 410/2015 la Segunda Sala encontró que los demandantes, integrantes de comunidades indígenas mayas, tienen interés jurídico para reclamar el otorgamiento del permiso otorgado a Monsanto para la liberación de soya genéticamente modificada, resistente al herbicida glifosato en diversos municipios de Campeche, porque son titulares de un derecho subjetivo protegido por el artículo 2o. constitucional que permite a cualquier integrante de una comunidad indígena hacer justiciables sus derechos de manera individual o colectiva. También se interpretó en la sentencia que hubo una vulneración a ese derecho y se afectó de manera directa e inmediata la esfera jurídica de los quejosos, porque no se les consultó previamente a la realización de actividades que pueden impactar en forma significativa su entorno o forma de vida. Conforme a este criterio, las autoridades del Estado 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.

Al resolver el amparo en revisión 953/2019 la Suprema Corte abordó la relación que existe entre la tutela del derecho a un medio ambiente sano reconocido en el artículo 4o. constitucional y los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas. Para resolver las cuestiones relacionadas con el interés de la comunidad indígena para acceder al juicio de amparo cuando se estima que están en riesgo ecosistemas y recursos naturales importantes para sus medios de vida y cultura, la Segunda Sala estableció que debe reconocerse su interés legítimo para demandar la violación a su derecho a un medio ambiente sano

cuando en la evaluación de impactos sociales y ambientales del proyecto respectivo no se consideren las afectaciones a los ecosistemas que proveen servicios ambientales de los cuales se beneficia la comunidad por habitar o utilizar su entorno adyacente.

En esta sentencia la Corte interpretó además que la valoración de los servicios ambientales que prestan los ecosistemas que intenta defender la comunidad, para determinar si se beneficia de los mismos y, por tanto, que tiene interés legítimo en el juicio de amparo, debe realizarse a la luz de los principios precautorio, *in dubio pro natura* y de participación ciudadana; tal como han sido definidos en instrumentos internacionales como el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, en América Latina y el Caribe (conocido también como Acuerdo de Escazú).

Como se mencionó antes, los casos estudiados en este cuaderno muestran que frecuentemente la Suprema Corte ha resuelto las demandas de comunidades indígenas para impedir la autorización o realización de proyectos de desarrollo en tierras o territorios que ocupan o utilizan, o en los cuales estiman se pondrán en riesgo sus recursos naturales, sobre todo, a través de la interpretación constitucional de los derechos a la consulta y el acceso a la justicia, sin entrar al fondo de las controversias sobre la propiedad y los derechos de uso preferente del territorio que derivarían de su reconocimiento.

En materia de consulta indígena, la Corte ha adoptado como parámetro normativo distintas normas en la Constitución General y en tratados internacionales como el Convenio 169 de la OIT y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En las sentencias parece haber consenso sobre que las consultas de las comunidades indígenas deben cumplir condiciones mínimas como: ser previas, culturalmente adecuadas, informadas y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo mutuo. En relación con el derecho al consentimiento, la Corte ha establecido que la consulta deberá encaminarse a obtener el consentimiento de la comunidad en proyectos de desarrollo cuando sean de gran escala, lo cual podrá determinarse atendiendo a la magnitud y dimensión del proyecto y el impacto humano o social que tendrá.

Aun cuando los estándares para el desarrollo de las consultas con las comunidades indígenas es uno de los temas más explorados en las sentencias de la Corte, persisten cuestionamientos importantes que tienen una mayor importancia en la práctica, porque se encuentran en el límite entre el desarrollo de procesos en los cuales las personas y los grupos afectados puedan incidir en las decisiones que puedan afectarlos, y consultas meramente informativas, que no representan una oportunidad real de participación para que las comunidades indígenas puedan ejercer su derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales.

Como ejemplo de estos cuestionamientos, en el amparo en revisión 213/2018, la Primera Sala interpretó que para ser previas, las consultas deben cumplir con las siguientes condiciones: i) realizarse lo antes posible, en las primeras etapas del proyecto; ii) llevarse a cabo con un tiempo adecuado para la discusión, es decir, con suficiente antelación para que resulte efectiva y significativa; y iii) desarrollarse antes de tomar la medida o realizar el proyecto, entendiendo que no se realicen actos para su implementación. En este caso se resolvió que la consulta no necesariamente debía ser previa a la expedición de una autorización en materia de impacto ambiental. Este asunto marca un contraste importante con los criterios de la Primera Sala derivados de los amparos en revisión 213/2018, 600/2018 y 601/2018 sobre la importancia de que las comunidades indígenas se involucren en la consulta desde esta etapa.

En ese sentido, vale la pena destacar el amparo en revisión 953/2019, dado que incorpora un análisis sobre el derecho al medio ambiente de las comunidades indígenas y la transgresión que deriva de excluirlas de las evaluaciones de impacto ambiental. En este caso, la Corte resolvió que una evaluación de riesgos ambientales es una condición necesaria para evaluar cualquier proyecto que pueda impactar ecosistemas que proveen servicios ambientales de los cuales se beneficia o utiliza una comunidad indígena y que la ausencia de dicha evaluación representa una violación constitucional. El derecho a un medio ambiente sano y el principio precautorio se ven afectados cuando la autoridad no se allega de información suficiente —que solicite a un particular o que obtenga oficiosamente— para decidir si un proyecto puede impactar el medio ambiente en los sitios donde habitan o que utiliza una comunidad indígena es viable o determinar las medidas de mitigación adecuadas.

Así, la Segunda Sala resolvió que las autoridades del Estado tienen la obligación de consultar a las comunidades indígenas antes de adoptar una medida que pueda afectar sus intereses. Los procesos de consulta indígena 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 y deben llevarse a cabo siempre de manera previa a la etapa de autorización de los proyectos. Asimismo, las autoridades a cargo de llevar a cabo la consulta y de autorizar los proyectos deben garantizar que cuentan con información completa y oportuna sobre su incidencia en los derechos de las comunidades afectadas y en el medio ambiente, así como proporcionar dicha información a las comunidades desde el inicio de los procesos de consulta, y el tiempo y las herramientas suficientes para que puedan analizarla y plantear sus preocupaciones.

En cuanto al derecho de acceso efectivo a la justicia en relación con conflictos sobre la propiedad indígena, en el amparo directo en revisión 11/2015, la Corte validó la aplicación del Protocolo de actuación de quienes imparten justicia en casos que involucren derechos

de personas, comunidades y pueblos indígenas, por considerar que recoge los instrumentos convencionales que deben guiar la interpretación judicial en estos casos, como el Convenio 169 de la OIT, e incluso los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los que ha desarrollado una interpretación más extensa del mismo. Probablemente uno de los criterios más importantes de esta línea jurisprudencial, también surgido en esta sentencia, es el referido a la improcedencia de establecer estándares probatorios que no contemplen adecuadamente las condiciones culturales y de marginación de las comunidades indígenas como una carga procesal que incremente aún más su situación de vulnerabilidad en el orden jurídico. Aun así, este precedente se enmarca en una interpretación de derecho civil y no llega a reconocer o declarar plenamente el reconocimiento del derecho ancestral de propiedad de la comunidad indígena.

A lo largo de este cuaderno se puede apreciar el esfuerzo de la Corte por emitir lineamientos sobre valoración probatoria o el interés para acudir al juicio de amparo que permitan subsanar las disparidades que enfrentan los pueblos indígenas en nuestro sistema de impartición de justicia. De la mano de lo anterior, la Corte ha emitido algunos pronunciamientos sobre el derecho de acceso a la justicia de los pueblos indígenas y ha hecho hincapié en como éste impone la obligación a los jueces de tomar en consideración los usos y costumbres de éstos. Entre los aspectos que han sido consistentes en la doctrina jurisprudencial de la Corte, quizá los dos más consistentes, son el reconocimiento del papel que debe desempeñar la autoadscripción en la acreditación de una persona o comunidad como indígena y las condiciones mínimas para la realización de las consultas.

En el último caso que se incluye en este cuaderno, la Primera Sala de la Suprema Corte desarrolló por primera vez una doctrina sobre el contenido y alcance de la jurisdicción especial indígena, estableciendo criterios y reglas para informar las decisiones del resto de los tribunales del país cuando resuelvan conflictos de normas y fueros entre la justicia ordinaria y los sistemas normativos indígenas. En el Amparo Directo 6/2018, la Corte expresó que el juicio de derecho indígena y la creación de una sala especializada en la materia en el Estado de Oaxaca, son respuestas a la deuda histórica que tiene el Estado Mexicano con los pueblos indígenas en cuanto al reconocimiento de sus usos y costumbres, así como de sus sistemas normativos. En la misma sentencia se explicó que la jurisdicción especial indígena es la facultad que tienen las autoridades de los pueblos o comunidades indígenas para resolver conflictos al interior de sus colectividades o impartir justicia de acuerdo con sus propios procedimientos, usos y costumbres, siempre que no sean contrarios a las normas constitucionales y convencionales que rigen al Estado mexicano. También se explicaron los criterios personal, territorial, objetivo e institucional que deben informar la actuación de los operadores jurídicos cuando sea necesario definir si un caso debe ser resuelto en la jurisdicción ordinaria o indígena.

En suma, los casos que recopila este cuaderno muestran algunos avances relevantes en la protección de los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo de una doctrina constitucional para juzgar con una perspectiva intercultural. No obstante, también evidencian que aún hay mucho camino por recorrer en la consolidación de una doctrina jurisprudencial sobre el derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales. Entre los pendientes de la jurisprudencia constitucional sobre este derecho fundamental de las personas y las comunidades indígenas destacan el reconocimiento y la adjudicación jurídica de las tierras y los territorios que han usado y ocupan, con respeto a sus tradiciones y con una plena comprensión de las diferencias que existen en la concepción indígena del derecho de propiedad, indivisible de su identidad cultural y libre determinación.

Anexo 1. Glosario de sentencias

No.	TIPO DE ASUNTO	EXPEDIENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	TEMA(S)	SUBTEMA(S)
1.	AR	<u>781/2011</u>	14/03/2012	Relación entre el derecho a la consulta previa y el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales	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
2.	AR	<u>631/2012</u>	08/05/2013	Aspectos procesales de la defensa del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales Relación entre el derecho a la consulta previa y el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales	Acreditación del carácter de persona indígena en un proceso judicial para efectos de comprobar la legitimación procesal de una persona o comunidad Interés de la comunidad indígena y agotamiento de recursos para acudir al juicio de amparo 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
3.	AR	<u>410/2015</u>	04/11/2015	Aspectos procesales de la defensa del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales	Acreditación del carácter de persona indígena en un proceso judicial para efectos de comprobar la legitimación procesal de una persona o comunidad

4.	AD	<u>11/2015</u>	22/02/2017	Aspectos procesales de la defensa del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales Relación entre el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales y el derecho de acceso a la justicia	Valoración probatoria Acreditación del carácter de persona indígena en un proceso judicial para efectos de comprobar la legitimación procesal de una persona o comunidad Obligaciones de los jueces para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las comunidades indígenas
5.	AR	<u>921/2016</u>	05/04/2017	Relación entre el derecho a la consulta previa y el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales	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
6.	AR	<u>990/2016</u>	24/05/2017	Relación entre el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales y el derecho de acceso a la justicia	Contenido del derecho de acceso a la justicia para comunidades indígenas
7.	AR	<u>213/2018</u>	14/11/2018	Relación entre el derecho a la consulta previa y el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales	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
8.	ADR	<u>7735/2018</u>	07/08/2019	Aspectos procesales de la defensa del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales El principio de libre determinación de los pueblos indígenas	Representación y usos y costumbres Contenido y alcances del principio de libre determinación de los pueblos indígenas
9.	AD	<u>6/2018</u>	21/11/2009	El principio de libre determinación de los pueblos indígenas	Jurisdicción especial indígena y factores para discernir su competencia frente a la jurisdicción ordinaria
10.	AR	<u>953/2019</u>	06/05/2020	Aspectos procesales de la defensa del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales Relación entre el derecho a la consulta previa y el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales Relación entre el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales y el derecho al medio ambiente	Interés de la comunidad indígena y agotamiento de recursos para acudir al juicio de amparo 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 El derecho al medio ambiente de los pueblos y comunidades indígenas

Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia (en orden de publicación)

ASPECTOS PROCESALES DE LA DEFENSA DEL DERECHO A LA TIERRA, TERRITORIO Y RECURSOS NATURALES

AR 631/2012 Tesis 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.

Tesis 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.

Tesis 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.

RELACIÓN ENTRE EL DERECHO A LA CONSULTA Y EL DERECHO A LA TIERRA, TERRITORIO Y RECURSOS NATURALES

AR 781/2011 Tesis 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.

Tesis 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.

AR 631/2012

Tesis 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.

Tesis 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.

Tesis 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.

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. Septiembre de 2020.

El reconocimiento y la tutela efectiva del derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales es probablemente una de las demandas más reiteradas y apremiantes que aparecen en el mapa de los conflictos jurídicos en los cuales intervienen pueblos y comunidades indígenas, tanto en México como en otros países.

El Centro de Estudios Constitucionales considera necesario posicionar y fomentar la justicia intercultural en el debate jurídico como un importante campo de estudio para el respeto y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Esto implica la discusión de las obligaciones a cargo del Estado para garantizar esos derechos. Este cuaderno forma parte de la Serie de Derechos Humanos de la colección *Cuadernos de Jurisprudencia*, enfocado al estudio de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas.

El cuaderno sintetiza los hechos de los casos, retomando los criterios principales de las sentencias a partir de preguntas guía que se agruparon por tema. Asimismo, se retoman los argumentos principales que sustentan la decisión. En la primera parte del documento se presentan casos relacionados con los aspectos procesales detrás de la defensa del derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales. La segunda parte expone los desarrollos jurisprudenciales sobre el derecho a la consulta previa para las comunidades indígenas y los estándares mínimos que debe cumplir una consulta para ser considerada legítima. La tercera parte aborda la relación entre el derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales y el derecho de acceso a la justicia. La última parte aborda los pronunciamientos relacionados con el principio de libre determinación de los pueblos indígenas.

