

AMPARO EN REVISIÓN 497/2021

QUEJOSOS Y RECURRENTE:
INTEGRANTES DE LA
COMUNIDAD INDÍGENA MAYO -
YOREME DENOMINADA
“OHUIRA” ASENTADA EN LA
COMUNIDAD DE OHUIRA
MUNICIPIO DE AHOME, ESTADO
DE SINALOA Y CON CENTRO
CEREMONIAL DEDICADO A LA
“VIRGEN DEL CARMEN”.

**TERCERO INTERESADO
(RECURRENTE ADHESIVO):**
GAS Y PETROQUÍMICA DE
OCCIDENTE, S. A. DE C. V.

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIO: ROBERTO NEGRETE ROMERO
COLABORÓ: DENISE LARA ZAPATA

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	9-10
II.	OPORTUNIDAD y LEGITIMACIÓN	Tanto la demanda principal como la adhesiva son oportuna y fueron presentadas por parte legitimada.	10-11
III.	ESTUDIO (REVISIÓN PRINCIPAL).	Conceder la protección constitucional, pues resulta indispensable realizar una consulta libre e informada con la comunidad indígena quejosa, de manera previa a la autorización ambiental del proyecto de la planta de amoniaco en cuestión. Ello, pues basta con advertir si la	12-29

AMPARO EN REVISIÓN 497/2021

		decisión estatal, como lo es la autorización ambiental de una obra, plan o proyecto, incide o puede afectar de manera directa a los pueblos y comunidades indígenas.	
IV.	ESTUDIO (REVISIÓN PRINCIPAL ADHESIVA).	Resultan infundados los agravios.	29-31
V.	DECISIÓN y EFECTOS	<p>Lo procedente es revocar el fallo recurrido y, por ende, conceder el amparo a la comunidad quejosa</p> <p>Resolutivos PRIMERO. Se revoca la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a los integrantes de la Comunidad Indígena Mayo - Yoreme denominada "Ohuira" asentada en la comunidad de Ohuira, Municipio de Ahome, Estado de Sinaloa, para los efectos establecidos en el fallo recurrido y con las precisiones establecidas en el último considerando de la presente ejecutoria.</p> <p>TERCERO. Es infundada la revisión adhesiva.</p>	

ssKlc7XMXy6smveODURz6C9SykDef7//cs08yn8rfE=

AMPARO EN REVISIÓN 497/2021

QUEJOSOS Y RECURRENTES:
INTEGRANTES DE LA
COMUNIDAD INDÍGENA MAYO -
YOREME DENOMINADA
“OHUIRA” ASENTADA EN LA
COMUNIDAD DE OHUIRA
MUNICIPIO DE AHOME, ESTADO
DE SINALOA Y CON CENTRO
CEREMONIAL DEDICADO A LA
“VIRGEN DEL CARMEN”.

**TERCERO INTERESADO
(RECURRENTE ADHESIVO):**
GAS Y PETROQUÍMICA DE
OCCIDENTE, S. A. DE C. V.

VISTO BUENO

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

COTEJÓ

SECRETARIO: ROBERTO NEGRETE ROMERO

COLABORÓ: DENISE LARA ZAPATA

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veinticinco de mayo de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión principal y adhesivo 497/2021, interpuesto, el primero, por integrantes de la comunidad indígena Mayo - Yoreme denominada “Ohuira” asentada en la Comunidad de Ohuira Municipio de Ahome, Estado de Sinaloa en contra de la resolución que dictó el seis de marzo de dos mil veinte el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Sinaloa, en el expediente 350/2019 y, el segundo, planteado por el Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

AMPARO EN REVISIÓN 497/2021

El problema jurídico a resolver por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si previo a la emisión de la resolución reclamada, existía el deber de las autoridades responsables de realizar una consulta con las comunidades indígenas que pudiesen ser afectadas con la autorización ambiental del proyecto de la planta de amoniaco.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Trámite y resolución del juicio de amparo.**
2. Mediante escrito presentado el **diecinueve de junio de dos mil diecinueve** ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito del Estado de Sinaloa, con residencia en Los Mochis, Sinaloa, y recibido el mismo día por este órgano jurisdiccional, las siguientes personas presentaron demanda de amparo:

1. Felipe Montaña Álvarez,
2. Humberto López Pava,
3. Rigoberto Ahumada Montaña,
4. Rosendo Buitimea Velázquez,
5. Héctor Manuel Murillo Mendoza,
6. Dolores Pava Fuentes,
7. Felipe Sandoval Cervantes,
8. Gonzalo Guiqui Valenzuela,
9. José Fermín Guiqui Valenzuela,
10. Santiago Lachica Domínguez,
11. Jesús Mario López Valenzuela,
12. María Victoria Montaña Álvarez,
13. José Dolores Pava Montaña,
14. Zulma Vianey Pava Montaña,
15. Ángel Omar Esparza Hernández,
16. Jaime Hugo Díaz Soto,
17. Celestino Ahumada Montaña,
18. Juan De Dios Buitimea Velázquez,
19. José Daniel Pava Rocha,
20. Juan Samuel Sandoval Valenzuela,
21. Sabás Bacasegua Castañeda,

AMPARO EN REVISIÓN 497/2021

22. Manuel Eduardo Sarmiento Rocha,
23. Sandra Luz Méndez Valdez,
24. Fabián Balderrama Gastélum,
25. Fabiola Balderrama Gastélum,
26. Olga Lidia López Parra,
27. Candido Velázquez Velázquez,
28. Daniel Pava Montaña,
29. Erika Guadalupe Rocha Sandoval,
30. Cinthia Guadalupe Sandoval Ruiz,
31. Julio César López Torres,
32. Clariza Guadalupe Gutiérrez López,
33. Juan Gabriel Rocha Sandoval,
34. Rosa Amelia Montaña Pava,
35. Guadalupe Isabel López Acosta,
36. Raymundo Montaña Pava,
37. Gildardo Escalante Valenzuela,
38. Jesús Sandoval Cervantes,
39. Tiburcio Figueroa Arellanes,
40. Desiderio Buitimea Velázquez,
41. Humberto Manuel López Espinoza,
42. Juan Manuel López Escalante,
43. José Antonio Lachica Cabrera,
44. Francisco Javier Guiqui Valenzuela,
45. Víctor Francisco Huiqui Valenzuela,
46. Trinidad Berrelleza Osorio,
47. José Cuitlahuac Berrelleza Esparza,
48. José Jorge Orduño Burgos,
49. Guadalupe Renato López Pava,
50. Jesús López Pava y
51. David Valenzuela Valenzuela.

3. Tales personas se presentaron por su propio derecho como integrantes de la comunidad indígena Mayo - Yoreme denominada "Ohuira" asentada en la Comunidad de Ohuira Municipio de Ahome, Estado de Sinaloa, y con centro ceremonial dedicado a la "Virgen del Carmen". En su escrito inicial solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal, contra el acto

reclamado al **Director General de Impacto y Riesgo Ambiental, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**, consistentes en la emisión de la **resolución en materia de impago y riesgo ambiental contenida en el Oficio N° SGPA/DGIRA/DG/03576, de veintiuno de abril de dos mil catorce, mediante la cual autorizó de manera condicionada el proyecto denominado ‘Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa’**, correspondiente a la Manifestación de Impacto Ambiental, Modalidad Regional (MIA-R), con número de folio 25SI2013I0017, promovido por la empresa Gas y Petroquímica de Occidente S.A. de C.V., así como la **omisión de informar y consultar a la comunidad indígena sobre la solicitud recibida y sobre la autorización otorgada en materia de impacto y riesgo ambiental del proyecto referido.**

4. Los quejosos señalaron como derechos violados los contenidos en los artículos 1, 2, 14 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, inciso a), 7, 13, 14, 15, 16 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; y 3, 4, 5, 8, 10, 11, 12, 19, 20, 25, 26, 27, 28, 29, 31 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, narraron los antecedentes del caso y expresaron los conceptos de violación que estimaron pertinentes.
5. La demanda de amparo se turnó al Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Los Mochis, donde mediante auto de **veinte de junio de dos mil diecinueve**, se registró con el expediente 350/2019, y se previno a la parte quejosa por diversa información relacionada con la personalidad de los promoventes, la cual fue cumplida mediante escrito presentado el veintisiete de junio siguiente.
6. Mediante auto de **veintiocho de junio de dos mil diecinueve**, se admitió

AMPARO EN REVISIÓN 497/2021

la demanda de garantías; se tramitó el incidente de suspensión solicitado, se dio la intervención que legalmente corresponde al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito y se señaló fecha para la celebración de la audiencia constitucional.

7. Seguido el juicio por sus trámites, el **seis de marzo de dos mil veinte** el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Sinaloa dictó la sentencia que ahora se recurre, en cuyas consideraciones determinó: **que los quejosos sí cuentan con interés legítimo para acudir al juicio de amparo** (pues se trata de miembros de la comunidad indígena con asentamiento a 12 kilómetros aproximadamente de la zona en que se pretende construir la Planta de Amoniaco en el Puerto de Topolobampo); y **negar la protección constitucional** pues consideró que el proyecto denominado “Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa”, no es violatorio de los derechos humanos a un medio ambiente adecuado, a la salud y al bienestar de los quejosos, consagrados en los artículos 1º y 4º Constitucionales.
8. El Juez de Distrito sostuvo que se trataba de un caso de “cosa juzgada refleja” pues tal conclusión la sostuvo al resolver el juicio de amparo indirecto 724/2018 de su índice, señalando concretamente que: *“ya se analizó la constitucionalidad de la resolución contenida en el oficio número SGPA/DGIRA/DG/03576, de veintiuno de abril de dos mil catorce, mediante la cual se autorizó de manera condicionada en materia de impacto y riesgo ambiental el proyecto denominado “Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa”, desde el punto de vista ambiental; esto es, si bien no se trata de la misma parte quejosa en ambos asuntos, lo cierto es que se trata de la misma resolución administrativa que se reclama en los dos juicios, respecto de la cual, como se dijo, ya se efectuó un pronunciamiento por el suscrito juzgador, en el sentido de que con la misma no se afectaron los derechos humanos de la parte quejosa”*.

9. El Juez de Distrito transcribió en su parte conducente la sentencia a la que hizo referencia, en donde se advierte que concluyó que la autoridad responsable y la tercero perjudicada han establecido las medidas necesarias para hacer improbable que se afecte el medio ambiente; que se dañe la salud pública; y que se contamine el agua de la Bahía de Ohuira; asimismo, en esa resolución concluyó que las medidas implementadas en el acuerdo reclamado, al ser complementadas con las acciones condicionantes del propio acuerdo y con las medidas establecidas en el estudio aportado por el Centro Mario Molina, y por las tomadas por el propio Juez de Distrito (al modificar el incidente de suspensión definitivo), sí son suficientes para disipar cualquier presunción de riesgo de un desastre ecológico que genere un daño irreparable a las citadas bahías.

10. En un tema diferente relacionado con el deber de consulta a la comunidad indígena, el Juez de Distrito sostuvo en la resolución que aquí se impugna que eran infundados los conceptos de violación relativos, pues las pruebas contenidas en autos (específicamente la prueba pericial en materia ambiental aportada por la tercero interesada Gas y Petroquímica de Occidente, Sociedad Anónima de Capital Variable, a cargo del perito designado de su parte biólogo Héctor Lesser Hiriart, así como a cargo del perito oficial designado por este Tribunal, bióloga Jacqueline Montiel Telles), se demostró que la parte quejosa no se encuentra en los supuestos de transgresión de los artículos 1, 2, 14 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6.1 inciso a), 7, 13, 14, 15 y 16 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y 3, 4, 5, 8, 10, 11, 12, 19, 20, 25, 26, 27, 28, 29, 31 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, pues de los citados peritajes se obtiene **que el acto que reclaman los quejosos no causa impactos significativos en su vida o en su entorno, que requiriera el deber de**

AMPARO EN REVISIÓN 497/2021

consultarlo, es decir, quedó acreditado el acto impugnado no impacta significativamente en el desarrollo social, económico, cultural o ambiental de la comunidad indígena a la cual pertenecen los quejosos.

11. **Recursos de revisión.**

12. Inconforme con la determinación anterior, mediante escrito presentado en la Oficialía de Partes Común de Los Mochis, Sinaloa de **cuatro de agosto de dos mil veinte**, Felipe Montaña Álvarez y Miguel Ángel Atondo Valenzuela, el primero como representante común de los quejosos y el segundo como autorizado legal, promovieron **recurso de revisión**.
13. **Adhesivo**. De igual forma, por escrito presentado el **uno de octubre de dos mil veinte**, Luis Iván Carvallo Robledo, en su carácter de apoderado legal de la parte tercero interesada Gas y Petroquímica de Occidente, Sociedad Anónima de Capital Variable, interpuso recurso de revisión adhesiva ante el propio Juzgado de Distrito.
14. Por acuerdo de **siete de agosto de dos mil veinte**, el Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Sinaloa certificó que se levantaba la suspensión del procedimiento que se había decretado en virtud de la pandemia, por lo que se debía continuar con el trámite correspondiente. A través de acuerdo emitido el **siete de abril de dos mil veintiuno** el citado órgano jurisdiccional remitió los autos y los recursos referidos al Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito en turno.
15. Los recursos se turnaron al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, y por auto de **siete de mayo de dos mil veintiuno**, se registraron y admitieron con el expediente 157/2021.

AMPARO EN REVISIÓN 497/2021

16. Por diverso acuerdo de diecinueve de mayo de dos mil veintiuno el referido Tribunal admitió la ampliación de revisión adhesiva, presentada de manera electrónica el catorce de mayo de ese año por el apoderado legal de la parte tercero interesada Gas y Petroquímica de Occidente, Sociedad Anónima de Capital Variable.
17. Asimismo, el Director de lo Contencioso Judicial de la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con el carácter de Delegado del Director General de Impacto y Riesgo Ambiental promovió recurso de revisión adhesiva, el cual, mediante acuerdo de diez de agosto de dos mil veintiuno, fue desechado de plano por haberse presentado fuera del plazo legal.
18. **Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.**
19. Mediante proveído de doce de agosto de dos mil veintiuno, la Ministra Presidenta de la Segunda Sala tuvo por recibido el oficio a través del cual el Secretario General de Acuerdos de este Alto Tribunal, informó que se formó y se registró la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción **320/2021** para que esta Suprema Corte conozca de los amparos en revisión **157/2021** y **236/2021**, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito y del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, respectivamente. En la misma providencia solicitó a los Presidentes de dichos Tribunales la suspensión del dictado de las resoluciones correspondientes a los amparos en revisión de sus respectivos índices.
20. En sesión privada celebrada el **trece de octubre** de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos la Ministra y los Ministros integrantes de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinaron **atraer**

AMPARO EN REVISIÓN 497/2021

los recursos de revisión a que se refiere el párrafo anterior, y solicitaron a los presidentes de los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito que remitieran los autos de los amparos en revisión **236/2021** y **157/2021** de sus índices correspondientes, así como los juicios de amparo indirecto que les dieron origen.

21. **Avocamiento.**

22. Recibidos los autos en este Alto Tribunal, mediante proveído de cuatro de enero de dos mil veintidós, su Presidente determinó que éste **se avoca** al conocimiento del recurso de revisión principal y su adhesiva, y ordenó su registro con el número de amparo en revisión **497/2021**; asimismo, turnó el expediente para su estudio al **Ministro Luis María Aguilar Morales**; ordenó su radicación en la Segunda Sala de este Alto Tribunal y, en la misma providencia, ordenó notificar al Agente del Ministerio Público de la Federación.

23. Por acuerdo de ocho de febrero de dos mil veintidós, la Presidenta de la Segunda Sala, determinó el **avocamiento** al conocimiento del asunto y ordenó remitir el expediente relativo al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

24. El proyecto de sentencia fue publicado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo en vigor; y

I. COMPETENCIA.

25. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver este recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y, 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, *vigentes hasta el siete de junio de dos mil veintiuno*, con relación al precepto Quinto transitorio¹ del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en la fecha citada²; así como a los puntos primero y segundo, fracción III, del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se interpuso contra una sentencia dictada en la audiencia constitucional en un juicio de amparo indirecto en la que se impugnan actos de autoridades federales que se estiman lesivos a los derechos humanos a la consulta indígena y al medio ambiente sano. Siendo que no resulta necesaria la intervención del Pleno.

26. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN.

27. El recurso de revisión principal promovido por **la parte quejosa** se interpuso en tiempo, ya que la sentencia recurrida se notificó por lista el viernes trece de marzo de dos mil veinte, notificación que surtió sus efectos al día hábil siguiente (martes diecisiete de marzo siguiente). Sin embargo, con motivo de la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del virus SARS-Cov-

¹ "Quinto. Los procedimientos iniciados *con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio*".

² Por el cual "se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 Y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles".

AMPARO EN REVISIÓN 497/2021

2, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal determinó la suspensión de actividades jurisdiccionales y la correspondiente pausa en los plazos procesales a partir del dieciocho de marzo de dos mil veinte, situación que se extendió hasta el tres de agosto de ese mismo año.

28. Conforme a lo anterior y según lo dispuesto por el artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo, si el recurso de revisión se interpuso el cuatro de agosto siguiente, es inconcuso que su presentación fue oportuna, dentro del término de diez días a que se refiere el artículo 86 del citado ordenamiento.
29. Asimismo, dicho recurso fue interpuesto por Felipe Montaña Álvarez y Miguel Ángel Atondo Valenzuela, el primero como representante común de los quejosos y el segundo como autorizado legal, personalidad debidamente reconocida en autos del juicio de amparo 350/2019, por lo que se encuentra satisfecho el presupuesto procesal de la legitimación para promover el presente medio de impugnación.
30. De igual forma, la revisión adhesiva fue interpuesta en tiempo, toda vez que aconteció antes de que el Tribunal Colegiado del conocimiento proveyera sobre la admisión del recurso principal.
31. Asimismo, dicho recurso fue interpuesto por Luis Iván Carvallo Robledo, en su carácter de apoderado legal de la parte tercero interesada Gas y Petroquímica de Occidente, Sociedad Anónima de Capital Variable, en su carácter de tercero interesado personalidad debidamente reconocida en autos del juicio de amparo 350/2019, por lo que se encuentra satisfecho el presupuesto procesal de la legitimación para promover el presente medio de impugnación.

32. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

III. ESTUDIO (REVISIÓN PRINCIPAL).

33. De los antecedentes narrados, así como de los agravios expuestos por la parte quejosa –los cuales no se reproducen ya que enseguida serán sintetizados los dos agravios que se consideran esencialmente fundados y suficientes–, se advierte que debe revocarse la sentencia recurrida, y concederse la protección constitucional con motivo de que previo a la emisión de la resolución reclamada, existía el deber de las autoridades responsables de realizar una consulta con las comunidades indígenas que pudiesen ser afectadas con la autorización ambiental del referido plan.
34. El anterior tema se identifica a partir de la lectura integral del escrito de agravios y de considerar fundados el segundo y el tercero de los que se contienen en tal documento, consistentes, el primero, en la posibilidad de lesión al ecosistema en que se desenvuelve el grupo quejoso, y el segundo relativo a que tales integrantes de la comunidad indígena, al mantener una relación de vecindad con el sitio en donde habrá de instalarse la planta de amoniaco, y de interactuar con el ecosistema de la bahía a través del desarrollo de sus actividades de subsistencia (pesca y caza de autoconsumo), son titulares del derecho irrestricto en participar –a través del procedimiento de consulta– en las decisiones que les trascienden.
35. A juicio de esta Corte Constitucional resultan **fundados** los agravios acabados de sintetizar los cuales serán analizados en su conjunto, conduciendo las siguientes consideraciones el segundo de los tópicos descritos, pues debe considerarse que en el presente asunto converge el tema ambiental y el tema indígena.

36. La metodología que empleará el presente fallo consistirá en lo siguiente: **(I)** se examinarán los alcances del derecho a una consulta previa, libre e informada, en tratándose de estudios y autorizaciones ambientales; y **(II)** a partir de ello, se precisarán las razones por las cuales en el presente caso, previo a la autorización ambiental reclamada, sí le era exigible a las autoridades responsables llevar a cabo la consulta libre e informada con la comunidad indígena quejosa.

37. **Necesidad de consultar a los pueblos indígenas en tratándose de estudios y autorizaciones ambientales.** El Pleno de este Tribunal ha sostenido en reiteradas ocasiones que el artículo 2 de la Constitución Federal y los artículos 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo –OIT por sus siglas– obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes o autoridades tradicionales, **cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente.**

38. Ahora bien, dentro de las características que deben cumplir las referidas consultas, acorde al parámetro de regularidad constitucional, se destaca el relativo **a que sean previas.** Esto significa, como fue asentado en la acción de inconstitucionalidad 240/2020, que las comunidades afectadas **“deben ser involucradas lo antes posible en el proceso”.** La consulta 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”.**

39. Dentro de esas primeras etapas del plan o proyecto, que demandan la

realización de una consulta, **se encuentra la relativa a los estudios y autorizaciones sobre impacto social y ambiental** –tal y como lo es la reclamada en el presente juicio de amparo–. Esa exigencia se desprende: **(I)** del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; **(II)** de la jurisprudencia interamericana y; **(III)** de los precedentes sentados por este Tribunal Constitucional.

40. En efecto, el artículo 7.3 del Convenio 169 de la OIT es claro al establecer que los Estados deberán velar por que, siempre que haya lugar, **“se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia [...] sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos”**.
41. Asimismo, en el caso *Saramaka* la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció **el deber estatal de garantizar a los pueblos indígenas su participación en el proceso de la valoración y autorización de estudios de impacto ambiental**³. En términos generales, la Corte sostuvo que la obligación estatal de supervisar los estudios de impactos sociales y ambientales **“coincide con su deber de garantizar la efectiva participación de [los pueblos y comunidades indígenas] en el proceso de otorgamiento de concesiones”**⁴.
42. Esta interpretación sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada, resulta vinculante para resolver el presente asunto, en términos de la jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.), de rubro: **“JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA**

³ Corte IDH, Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C No. 185, párr. 16.

⁴ Ibidem, párr. 41

MÁS FAVORABLE A LA PERSONA⁵”.

43. Por otra parte, al resolver el amparo en revisión 631/2012, la Primera Sala de este Alto Tribunal sostuvo que, si bien la autorización de impacto ambiental no se trata de un *acto privativo* de derechos a la comunidad indígena, lo cierto es que **“nos encontramos en presencia de un grupo que cuenta con normas de protección especial y extraordinaria por su vulnerabilidad”⁶**.
44. Por ello, pese a que las autorizaciones de impacto ambiental *no los priven de manera directa e inmediata* de su derecho sobre la disposición de los recursos naturales que se encuentran en su territorio, lo cierto es que **“la sola posibilidad de afectación [...] hace necesario que se les deba otorgar derecho a audiencia previa a la emisión de la resolución de impacto ambiental”**, pues será en el desahogo de dicha audiencia, en donde la autoridad deberá precisar si existe afectación o no a los derechos de la comunidad a la que pertenezcan los quejosos.
45. Máxime que, conforme al artículo 2, Apartado B, fracción IX, de la Constitución y el Convenio 169 de la OIT, el deber por parte del Estado a la consulta para los pueblos y comunidades indígenas **“no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse”**, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados. En ese sentido, se concluyó que la autoridad ambiental tenía la obligación de realizar una consulta pública de

⁵ Tesis P./J. 21/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 204, registro digital 2006225.

⁶ Sentencia recaída al Amparo en Revisión 631/2012, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 8 de mayo de 2013.

manera previa, adecuada y a través de sus representantes tradicionales a fin de respetar sus costumbres y tradiciones.

46. Finalmente, conforme a lo determinado por esta Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 365/2018 –caso “Bacanuchi”–, la realización de consultas públicas en tratándose de evaluaciones ambientales, como lo son las manifestaciones de impacto ambiental y la presentación de informes preventivos, resulta necesaria en ciertos casos para salvaguardar el derecho de las personas a un medio ambiente sano. Ello, pues la participación del público interesado en estos supuestos: **Permite efectuar un análisis más completo del posible impacto ambiental que puede ocasionar la realización de un proyecto o actividad determinada y permite analizar si afectará o no derechos humanos**, de modo que es relevante permitir, principalmente, **que las personas que pudieran resultar afectadas tengan la posibilidad de presentar sus opiniones o comentarios sobre el tema que les atañe al inicio de procedimiento**, pues es cuando todas las opciones y soluciones son aún posibles y pueden ejercer una influencia real.
47. Luego, si lo anterior fue determinado por esta Sala respecto de las personas y comunidades en general, **cuánto más resultará necesaria esta exigencia de consulta previa respecto de autorizaciones ambientales en tratándose de personas y comunidades indígenas** que, como se ha razonado, **aparejan un marco especial de protección respecto a sus territorios y los ecosistemas que ahí se encuentran**.
48. Con base en lo hasta aquí expuesto, para esta Sala Constitucional es claro que el derecho a la consulta previa, libre e informada resulta exigible en tratándose de evaluaciones y autorizaciones ambientales, como la aquí reclamada. Luego, resta determinar si la autorización ambiental combatida

en el presente juicio *incide en la comunidad quejosa*.

49. **La omisión de consultar a la comunidad indígena quejosa.** Como se ha expuesto, el argumento toral contenido en la sentencia recurrida (y desarrollado como parte principal de los agravios de la revisión adhesiva) consiste en que si la autorización de impacto ambiental reclamada ha arrojado que el proyecto de la planta de amoniaco es *ambientalmente viable*, entonces, *ante la ausencia de una afectación significativa al ecosistema, resulta innecesario realizar la consulta indígena*.

50. Esta línea de pensamiento resulta errada por dos razones fundamentales. La primera, porque, por una parte, la presunta *viabilidad ambiental* de un proyecto no sustituye el deber de consultar a los pueblos indígenas, pues la finalidad de realizar tal proceso consultivo consiste, precisamente, *en permitir que estos pueblos y comunidades puedan participar en la determinación de los impactos que podría generar el proyecto* y, por otra, porque la consulta previa debe realizarse *con independencia de si los impactos de un proyecto son negativos o positivos*.

51. **La determinación de viabilidad ambiental del proyecto no sustituye el deber de realizar la consulta.** Respecto a la primera razón, debe tenerse en cuenta que el mero hecho de que, a juicio de la autoridad responsable en el acto reclamado y por el Juez en la sentencia recurrida, el proyecto de la planta de amoniaco resulte “viable ambientalmente”, **en forma alguna subsana o sustituye el débito de consultar en forma previa, libre e informada a la comunidad quejosa**.

52. Se dice lo anterior, pues como se ha razonado, **cualquier decisión administrativa que pueda afectar jurídicamente los derechos o intereses de los pueblos indígenas y tribales –con independencia de**

su viabilidad ambiental, económica, política o social–, debe estar basada en un proceso de participación plena con estas comunidades. Esto implica que las autorizaciones de impacto ambiental no pueden prescindir de las opiniones o comentarios de las personas y comunidades indígenas que, precisamente, *pueden ser afectadas con tal decisión estatal*.

53. La participación de los pueblos indígenas en las actividades relativas a los procesos de evaluaciones y autorizaciones de impacto ambiental **“es una exigencia que deriva de la propia naturaleza y contenido de dichos estudios”**⁷. En la medida en que tales análisis pretenden documentar los *posibles impactos negativos* de los planes de desarrollo o inversión sobre la relación entre los pueblos indígenas y sus territorios tradicionales, **“se requiere necesariamente del conocimiento de los miembros de los pueblos indígenas para identificar dichos impactos, así como para la identificación de posibles alternativas y medidas de mitigación”**⁸.
54. De ahí que no puede hablarse de una verdadera evaluación de impactos ambientales si no se otorga participación alguna a las comunidades y pueblos indígenas, **ya que estos cuentan con un enfoque especializado respecto a los problemas, exigencias y necesidades que apareja su territorio, no ya como una simple propiedad o posesión, sino como parte inherente de su forma de vida, tradiciones, cultura y desarrollo espiritual**.
55. Los pueblos indígenas y tribales **“tienen formas de vida únicas, y su cosmovisión se basa en su estrecha relación con la tierra”**⁹. Las tierras tradicionalmente utilizadas y ocupadas por ellos **“son un factor primordial**

⁷ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales* [...] op. cit. párr. 267.

⁸ Ídem.

⁹ Ibidem, párr. 1.

de su vitalidad física, cultural y espiritual¹⁰ ”.

Como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para las comunidades indígenas ***“la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural”¹¹.***

56. Por ende, resulta fundamental otorgarles participación plena en toda actividad estatal que resulte *susceptible de afectar su territorio* –se insiste, con independencia de la viabilidad de tales afectaciones–. Su involucramiento en el desarrollo, evaluación y autorización de impactos ambientales, entonces, deriva de la necesidad de que estas personas y comunidades *puedan expresar sus opiniones y puntos de vista acerca de alguna actividad, plan o proyecto que pueda incidir en sus ecosistemas, en tanto parte fundamental de sus tradiciones, formas de vida y desarrollo espiritual.*
57. Como lo sostuvo la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, en su última visita a México, si bien la legislación ambiental y energética mexicana requiere que las empresas que desarrollan proyectos elaboren evaluaciones de impacto social y ambiental aprobadas por la autoridad ambiental y la Secretaría de Energía, lo cierto es que **“estas evaluaciones se aprueban antes de realizarse las consultas, y presentan deficiencias en la identificación de los verdaderos impactos**

¹⁰ Ídem.

¹¹ Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 149. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrafos. 124, 131. Corte IDH. Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre 2004. Serie C No. 116, párr. 85.

sobre los derechos de los pueblos indígenas¹²”.

58. Es decir, una autorización de este tipo puede y debe identificar, de manera técnica, las posibles repercusiones ambientales que tendrá un determinado plan, actividad o proyecto, en un territorio determinado, **pero resultan insuficientes para determinar las afectaciones a los derechos de los pueblos indígenas que ese impacto ambiental conlleve; cuestión que, de hecho, sólo es posible identificar, de manera adecuada, a través de la participación plena de las comunidades que tienen su asiento en tal región o territorio** –al ser quienes conocen, precisamente, la importancia o significado de las actividades que realizan y del ecosistema que aprovechan en el desarrollo de sus tradiciones y forma de vida–.
59. Por ende, el dictado de una autorización ambiental para desarrollar algún proyecto u obra *que pueda afectar el territorio indígena y los ecosistemas que ahí se encuentran*, sin participación alguna de las comunidades y pueblos indígenas interesados, claramente vulnera el derecho a la consulta previa, libre e informada.
60. **La consulta debe realizarse ante la mera posibilidad de afectación.** Asimismo, debe tenerse en cuenta que, contrario a lo sostenido en la sentencia recurrida y de lo manifestado por la parte tercero interesada como agravio adhesivo, el hecho de que, presuntamente, el proyecto de la planta de amoníaco *no constituya un peligro o perjuicio ambiental significativo* –al resultar viable siempre y cuando la empresa tercera interesada cumpla con las condiciones establecidas en la autorización reclamada–, en forma alguna implica que sea innecesario consultar a la comunidad indígena quejosa, **pues se inadvierte que ese débito consultivo se actualiza sin**

¹² ONU. *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México*. A/HRC/39/17/Add.2. 28 de junio de 2018, párr. 38.

necesidad de acreditarse plenamente el perjuicio, pues basta la mera posibilidad de afectación.

61. El entonces Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, ha dejado claro que el deber estatal de realizar una consulta previa, libre e informada, se actualiza o es aplicable siempre que una decisión del Estado **“pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad¹³”**. Asimismo, sostuvo que los Estados tienen el deber de **“consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos especiales y diferenciados sobre los asuntos que les conciernen, con la finalidad de obtener su consentimiento libre, previo e informado¹⁴”**.

62. Así, se concluyó que el deber de celebrar consultas se aplica siempre que una decisión estatal **“pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por la población general del Estado, y en tales casos el deber se aplica en relación con los pueblos indígenas que se ven particularmente afectados y respecto de esos intereses particulares¹⁵”**.

63. Asimismo, en el Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México, se precisó, de manera clara, que **“cualquier consulta sobre actividades o medidas que pudieran afectar a los pueblos indígenas debe ser previa y debe proporcionarles información adecuada sobre [...] posibles medidas de mitigación, indemnización y beneficios¹⁶”**.

¹³ ONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. A/HRC/12/34. 15 de julio de 2009. párr. 43.

¹⁴ Ibidem, párr. 62.

¹⁵ Ibidem, párr. 63.

¹⁶ ONU. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México. A/HRC/39/17/Add.2. 28 de junio de 2018, párr. 106.

64. Similarmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que **“cualquier decisión administrativa que pueda afectar jurídicamente los derechos o intereses de los pueblos indígenas y tribales sobre sus territorios debe estar basada en un proceso de participación plena¹⁷”**.
65. El propio “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas” de esta Suprema Corte, reconoce que el derecho de consulta previa a los pueblos indígenas abarca no solamente el uso de los recursos naturales, sino **“cualquier medida que pueda afectar directamente a estas comunidades¹⁸”**.
66. Como se aprecia de lo anterior, conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como al *corpus* de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, **bastaba la posibilidad de afectación para actualizar el débito de realizar una consulta previa, libre e informada –con independencia de la “magnitud” de la posible afectación resentida–. Esto se explica por una sencilla razón: el deber de consulta no atañe al grado o nivel de afectación, sino más bien al carácter de los destinatarios o afectados por la decisión estatal respectiva.**
67. Es decir, el elemento indispensable para determinar cuándo existe el deber del Estado de realizar consultas previas, libres e informadas, es **la población o las personas a las cuales se dirige el actuar estatal, esto es, si los probables impactos de esa decisión de la autoridad se**

¹⁷ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales* [...] *op. cit.* párr. 277

¹⁸ SCJN. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*. Segunda edición. 2014. pág. 23.

proyectan directa o diferenciadamente hacia las personas, comunidades o pueblos indígenas.

68. De ahí que, con independencia del “grado de afectación” –bajo, intermedio o alto– que pudiese tener una decisión estatal, lo relevante es tener en cuenta que, **si ésta impacta o se resiente por las comunidades indígenas, de manera directa o diferenciada al resto de la población**, resultará necesario garantizar su participación en tal toma de decisiones, mediante la consulta previa, libre e informada.

69. Tan es así que este Tribunal Constitucional no sólo ha ordenado que se celebren tales consultas cuando el actuar estatal apareje posibles perjuicios, **sino también cuando pueda aparejar ciertos beneficios para esas poblaciones**. En efecto, el Pleno de esta Corte ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas a los que alude el artículo 6 del Convenio 169, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, **no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio**.

70. Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 151/2017 se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto **era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa**. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019 se declaró la invalidez de disposiciones normativas ya que no se consultaron de manera adecuada, **a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas** a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

71. Como se asentó en el primero de los precedentes acabados de citar, **“la**

consulta indígena [...] se activa cuando los cambios [...] son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas”. De ahí que no resulta dable a esta Corte que se sobreponga en los intereses de los pueblos y comunidades indígenas **“y valore qué es o qué no es lo que más les beneficia [...] cuando precisamente ese es parte del objetivo de una consulta indígena”**. Por ello, basta que se advierta que la decisión estatal **“incid[a] en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente [...] que se haya celebrado una consulta indígena”**.

72. En suma, para determinar la procedencia de una consulta a los pueblos y comunidades indígenas, conforme al parámetro de regularidad constitucional, **basta con advertir si la decisión estatal, como lo es la autorización ambiental de una obra, plan o proyecto determinado, incide o puede afectar, de manera directa, a los pueblos y comunidades indígenas**, sin importar, se insiste, si esa incidencia o probable afectación cuente con una determinada “magnitud”, pues una “pequeña” afectación o lesión a los derechos de tales personas, no deja de constituirse en una determinación en la que, necesariamente, debe otorgársele voz y participación deliberativa, pues, precisamente, **son estas comunidades quienes se encuentran mejor posicionadas para determinar la magnitud real de una afectación o incidencia en su territorio y los ecosistemas que ahí se encuentran**.
73. De hecho, la magnitud o grado de afectación no resulta relevante para la actualización del deber de consulta, sino más bien para determinar si se requiere del consentimiento de la comunidad o pueblo indígena. Es decir, la gradualidad de la incidencia de la decisión estatal sirve para determinar **si basta con tomar en cuenta las opiniones de la comunidad indígena, o si por el contrario, resulta exigible obtener su consentimiento**.

74. Esto ha sido reconocido tanto por la Relatoría Especial en la materia, como por la Corte Interamericana. En efecto, la referida relatoría ha señalado que: Necesariamente, la solidez o importancia de la finalidad de lograr el consentimiento varía según las circunstancias y los intereses indígenas que estén en juego. **Un efecto directo y considerable en la vida o los territorios de los pueblos indígenas establece una presunción sólida de que la medida propuesta no deberá adoptarse sin el consentimiento de los pueblos indígenas.** En determinados contextos, **la presunción puede convertirse en una prohibición de la medida o el proyecto si no existe el consentimiento de los indígenas.** La Declaración [de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas] reconoce dos situaciones en que el Estado tiene la obligación de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas interesados, fuera de la obligación general de que las consultas tengan por finalidad procurar el consentimiento. Esas situaciones incluyen el caso en que el proyecto dé lugar al traslado del grupo fuera de sus tierras tradicionales y los casos relacionados con el almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en las tierras indígenas.

75. Asimismo, la Corte Interamericana en el caso *Saramaka* sostuvo que, cuando se trate de ***“planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio indígena, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar [...] sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones¹⁹”***. En suma, la jurisprudencia de tal Tribunal Internacional sostiene que, ***“dependiendo del nivel de impacto que tendrá la actividad que se propone, el Estado podría ser requerido a***

¹⁹ Corte IDH. Caso del “Pueblo Saramaka vs. Surinam”. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. párr. 134.

obtener el consentimiento [de la comunidad indígena o tribal]²⁰”.

76. Como se aprecia de lo anterior y, contrario a lo aducido por la autoridad recurrente, **el nivel de impacto o magnitud de las afectaciones es una cuestión que debe valorarse no ya para determinar la procedencia de la consulta** –basta para ello la probable afectación directa o diferenciada, sea negativa o incluso aparentemente positiva–, **sino para determinar si en el desarrollo de tal consulta se requiere tomar en cuenta las opiniones de la comunidad afectada o, por el contrario, el consentimiento de éstas.**
77. Es decir, si bien basta una probable afectación para generar el débito consultivo, cuando se trate de actividades que generen un impacto directo y considerable en la vida o los territorios de los pueblos indígenas, se *requerirá además de la obtención del consentimiento*. En el entendido de que esta exigencia **“no confiere a los pueblos indígenas un poder de veto sino que, más bien, establece la necesidad de elaborar procedimientos de consulta con el fin de hacer todo lo posible por lograr el consenso de todas las partes interesadas²¹”**.
78. Esos principios –el consenso y el consentimiento– han sido concebidos para crear un diálogo en que los Estados y los pueblos indígenas puedan trabajar de *buena fe* con miras a llegar a un acuerdo satisfactorio. Los principios de consenso y consentimiento, entonces, están más bien encaminados **“a evitar que se imponga la voluntad de una parte sobre la otra y a que, en lugar de ello, se procure llegar a un entendimiento mutuo y adoptar**

²⁰ Corte IDH. Caso del “Pueblo Saramaka vs. Surinam”. Sentencia de 12 de agosto de 2008 (interpretación de la sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). párr. 17.

²¹ ONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. A/HRC/12/34. 15 de julio de 2009. párr. 48.

decisiones por consenso²²”.

79. Conforme a lo anteriormente expuesto, se concluye que resulta **fundado** lo argumentado por la parte quejosa, pues el hecho de que la manifestación de impacto ambiental, haya arrojado un resultado de “viabilidad” del proyecto de la planta de amoniaco, en forma alguna exime a las autoridades competentes de realizar una consulta previa, libre e informada, pues con independencia de que la autoridad ambiental estime que tal proyecto no generaría impactos negativos relevantes en el ecosistema, lo cierto es que **no resulta dable excluir a la comunidad indígena ni, por ende, privarles de su derecho a emitir las opiniones y puntos de vista que estimen relevantes respecto a una decisión estatal que incide en su territorio y en los ecosistemas que ahí se encuentran** –principalmente, en la bahía de Ohuira en la que se autorizó la construcción del proyecto y en la que también se ubica la comunidad quejosa–.

80. Máxime que, como lo sostuvo esta Sala en el ya referido amparo en revisión 365/2018 –caso “Bacanuchi”–, ***“la participación del público interesado permite efectuar un análisis más completo del posible impacto ambiental que puede ocasionar la realización de un proyecto o actividad determinada”***. Cuánto más es cierta tal exigencia tratándose de comunidades indígenas que no sólo cuentan con marco de protección especial y reforzado, sino que son quienes *se encuentran en una mejor posición para determinar las afectaciones reales que una determinada actividad puede generar en su territorio, tradiciones, forma de vida y desarrollo espiritual*.

81. Es por ello que, con independencia de los aciertos técnicos que pudiese

²² Ibidem, párr. 49.

presentar la autorización ambiental reclamada, subsiste una obligación de que tales análisis en la materia se realicen además **“tomando en cuenta el conocimiento de las comunidades sobre su hábitat en la elaboración de los estudios²³”**.

82. **La existencia de posibles afectaciones significativas a la comunidad quejosa.** Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que en el acto reclamado en este juicio de amparo, la autoridad determinó que las **actividades autorizadas mediante la misma podrían tener impactos significativos en la vida y entorno de la comunidad indígena quejosa, debido a que se advierte, que el proyecto implica la realización de actividades altamente riesgosas.**
83. En el considerando 8 y 9 de ese acto reclamado, se sostuvo que se manejará amoníaco y gas natural en cantidades que superan la cantidad de reporte **y que durante la realización de la obra, pudieran producirse daños graves al ecosistema al existir especies de flora y fauna silvestre con categoría de riesgo²⁴.**
84. Como se aprecia de lo anteriormente expuesto, en el acto de autoridad se extraen diversas razones **que tienden a evidenciar que el proyecto de la “Planta de Amoníaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa”, sí podría generar impactos significativos en la vida y entorno de la comunidad indígena quejosa** –máxime que la comunidad se encuentra en la misma bahía en la que se autorizó la construcción del proyecto–.
85. Resulta importante mencionar que la “Planta de Amoníaco 2200 TMPD” **tiene su ubicación en donde también tiene su asiento la comunidad**

²³ ONU. *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México*. A/HRC/39/17/Add.2. 28 de junio de 2018, párr. 104.

²⁴ Foja 121 de la sentencia recurrida.

indígena quejosa, es decir, que ambas se encuentran en la misma bahía de Ohuira. Cuestión que además se corrobora mediante las pruebas periciales en materia de topografía exhibidas en el juicio de amparo y citadas en la sentencia recurrida – conforme a las cuales se desprende que, tanto la comunidad quejosa como la referida planta, se ubican en dicha bahía y que entre ellas *media una distancia aproximada de 12 km en línea recta*–.

86. De ahí que, ante lo fundado de los agravios y conforme a los argumentos anteriores, **sí resulta indispensable realizar una consulta libre e informada con la comunidad indígena quejosa, de manera previa a la autorización ambiental del proyecto de la planta de amoniaco en cuestión.**
87. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de cuatro votos.

IV. ESTUDIO (REVISIÓN ADHESIVA).

88. La lectura integral del escrito de revisión adhesiva (y su correspondiente ampliación), permite advertir que la parte tercero interesada sostiene cuatro agravios: (I) el caso debe resolverse conforme a los principios de la figura de la *“cosa juzgada refleja”*; (II) el acto reclamado y, en general, la totalidad del proyecto relativo a la instalación de la planta de amoniaco, es respetuoso de la legislación ambiental; (III) el proyecto no impacta significativamente a la comunidad indígena, máxime que tuvieron oportunidad para solicitar la consulta correspondiente como parte del proceso de emisión del acto reclamado; y (IV) el proyecto en conflicto forma parte de un programa nacional de infraestructura que se vería entorpecido y afectado de forma grave en caso de determinarse la realización de la

consulta.

89. En cuanto a los agravios marcados con los números II y III, estos son infundados en la medida del estudio realizado en el apartado previo, en el cual esta Segunda Sala fue enfática en sostener que no es aplicable el criterio de “impacto significativo” para determinar la obligación de practicar la consulta correspondiente, en la medida de que tal obligación de protección y tutela se cimenta en la más amplia protección y en el derecho irrestricto de participación de las comunidades indígenas; asimismo, se reconoció en la referida consideración que en el propio acto de autoridad se manifestó la posibilidad de que, por la naturaleza del proyecto, ocurra alguna lesión al ecosistema del cual forman parte los miembros de la comunidad indígena.
90. Por otra parte, también es infundado el agravio I en el sentido de que en el caso debe resolverse este juicio de amparo conforme al sentido y consideraciones sostenidas por el Juez de Distrito al resolver un proceso constitucional con identidad de acto reclamado. Lo anterior es así, pues el recurrente adhesivo parte de la premisa errónea de que el caso previo ante ese órgano jurisdiccional versó sobre el mismo debate jurídico, cuando lo cierto es que el principal rasgo diferenciador radica en el hecho de que en aquel caso la parte quejosa no tenía el carácter de indígena, de manera que el acto reclamado fue analizado desde una diferente perspectiva.
91. Finalmente, en relación con el agravio IV, se tiene que éste es infundado porque para su construcción jurídica se hace depender de cuestiones ajenas al debate de control constitucional, como lo es las posibles pérdidas económicas, dejando de lado el análisis de tutela y protección de derechos fundamentales que es la pauta de solución de conflictos como el de esta naturaleza.

92. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de cuatro votos.

V. DECISIÓN Y EFECTOS.

93. En los términos expuestos, lo procedente es **revocar** el fallo recurrido y, por ende, **conceder el amparo** a la comunidad quejosa, bajo los siguientes efectos:

- I. Dejar **sin efectos la resolución reclamada**;
- II. En el caso de que la tercero interesada hubiere solicitado la ampliación de la autorización para llevar a cabo la preparación del sitio y construcción del proyecto, y se hubiere aprobado su solicitud, **de igual manera se deberá dejar sin efecto dicha ampliación**, por ser una extensión de un acto que resultó violatorio de derechos humanos.
- III. La autoridad responsable **deberá coordinarse con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, así como con cualquier otra autoridad que deba tener participación**, a fin de que se lleve a cabo la consulta a la comunidad indígena quejosa, acorde a lo dispuesto en el artículo 2 Constitucional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- IV. Se estima necesario **hacer extensivos** los efectos protectores de la sentencia, relativos a la realización de la consulta previa, **a las demás comunidades indígenas que se encuentren dentro del área de impacto del proyecto de que se trata**. En consecuencia, la autoridad responsable en coordinación con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, o con cualquier otra autoridad que pueda proporcionar información, **deberá investigar cuáles son**

las comunidades indígenas que tienen su asentamiento en la zona de impacto del proyecto cuya autorización se pretende, ello conforme a los posibles impactos y riesgos manifestados por la propia solicitante; hecho lo cual, deberá respetarles también el derecho de consulta previa.

- V. Atendiendo a que la resolución reclamada se emitió a partir de una solicitud de la empresa tercera interesada, **una vez que se lleve a cabo la consulta** a la comunidad indígena quejosa, así como a las diversas comunidades indígenas que se encuentren dentro del área de impacto del proyecto de que se trata; **deberá continuar con el procedimiento respectivo conforme a derecho corresponda**.

94. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas es la autoridad que vino a sustituir a la otrora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas –conforme al Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho–.
95. De acuerdo al artículo 4, fracción XIII, de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, será tal instituto **“el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos”**. De ahí que debe ser dicho Instituto con quien deban coordinarse las responsables para el cumplimiento del referido débito consultivo, sin perjuicio de cualquier otra autoridad que deba tener participación en éste.

AMPARO EN REVISIÓN 497/2021

96. En segundo lugar, se estima adecuado añadir que, para realizar el proceso consultivo respectivo, las autoridades tomen en cuenta lo dispuesto en el **“Protocolo para la Implementación de consultas y pueblos indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribunales en Países Independientes”**, emitido por la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
97. Asimismo, se considera oportuno **fijar un plazo razonable** para la elaboración de la referida consulta a la comunidad quejosa, así como a las demás comunidades indígenas que, en su caso, se encuentren dentro del área de impacto del proyecto de que se trata, el cual deberá ser **no mayor a cuatro meses desde su convocatoria hasta su culminación**²⁵, pudiendo ser prorrogado por única ocasión por el Juez de Distrito siempre y cuando las responsables manifiesten causas o circunstancias objetivas que justifiquen la necesidad de tal ampliación y la misma resulte necesaria para salvaguardar adecuadamente dicho derecho consultivo.
98. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia recurrida.

²⁵ Si bien el Pleno de este Alto Tribunal ha concedido plazos más amplios para la realización de la consulta, por ejemplo, de seis meses al resolver las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017; doce meses en las acciones de inconstitucionalidad 84/2016, 81/2018 y 201/2020; y hasta dieciocho meses en la acción de inconstitucionalidad 178/2020, lo cierto es que ello ha acontecido cuando se tratan de leyes emitidas por el Poder Legislativo (que por ende, tienen un alcance, ya nacional, ya estatal), lo cual no acontece en el presente caso, pues la decisión de la autoridad que violó el derecho a la consulta previa, libre e informada, consiste en una autorización administrativa en materia ambiental, que se circunscribe a una región específica.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a los integrantes de la Comunidad Indígena Mayo - Yoreme denominada “Ohuira” asentada en la comunidad de Ohuira, Municipio de Ahome, Estado de Sinaloa, para los efectos establecidos en el fallo recurrido y con las precisiones establecidas en el último considerando de la presente ejecutoria.

TERCERO. Es **infundada** la revisión adhesiva.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Alberto Pérez Dayán emitió su voto en contra.

Firman la Ministra Presidenta de la Segunda Sala y el Ministro Ponente Luis María Aguilar Morales, con la Secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

PRESIDENTA DE LA SEGUNDA SALA

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

PONENTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

**SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA
SEGUNDA SALA**

CLAUDIA MENDOZA POLANCO

Esta hoja corresponde al Amparo en Revisión 497/2021, resuelto en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintidós. CONSTE.-

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