

AMPARO EN REVISIÓN 498/2021.

**QUEJOSA Y RECURRENTE ADHESIVA:
COMUNIDAD MAYO-YOREME “LÁZARO
CÁRDENAS”, CON ASIENTO EN EL
CAMPO PESQUERO DEL MISMO
NOMBRE, EN EL MUNICIPIO DE AHOME,
SINALOA.**

**AUTORIDAD RESPONSABLE
RECURRENTE: DIRECTOR GENERAL DE
IMPACTO Y RIESGO AMBIENTAL DE LA
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES.**

PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

SECRETARIO: ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales 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.

Contra esa autorización, diversos miembros de la comunidad indígena Mayo-Yoreme, que tiene su asiento en la misma bahía en que se encuentra la referida planta de amoniaco, promovieron juicio de amparo indirecto alegando, sustancialmente, la omisión de la autoridad ambiental de realizar una consulta previa, libre e informada con dicha comunidad.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia es competente para conocer del presente asunto.	6
II.	OPORTUNIDAD	Los recursos se interpusieron de manera oportuna.	7
III.	LEGITIMACIÓN	Los recursos principales y adhesivos fueron presentados por parte legitimada para ello.	7

IV.	PROCEDENCIA	En sesión privada, 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 los presentes recursos de revisión.	
V.	V.1. Ausencia de interés legítimo.	<p>Se confirma la determinación del fallo recurrido en el sentido de que los quejosos cuentan con interés legítimo.</p> <p>Ello, pues basta la auto adscripción para reconocerles el carácter de personas indígenas.</p> <p>Asimismo, se aprecia que cuentan con un interés diferenciado o cualificado para promover el amparo respecto a la autorización ambiental reclamada, ya que la comunidad indígena se encuentra en la misma bahía en donde se autorizó la planta de amoniaco y aducen una violación al derecho a al consulta previa.</p>	22
VI.	VI.1. La necesidad de consultar a los pueblos indígenas en tratándose de estudios y autorizaciones ambientales	<p>El derecho a la consulta previa, libre e informada resulta exigible en tratándose de evaluaciones y autorizaciones ambientales.</p> <p>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.</p>	31
	VI.2. La viabilidad ambiental del proyecto no sustituye el	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	36

	<p>deber de realizar la consulta.</p>	<p>propia naturaleza y contenido de dichos estudios.</p> <p>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.</p>	
	<p>VI.3. La actualización del deber de consulta.</p>	<p>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.</p> <p>En ese sentido, en el presente caso se actualiza tal débito, pues en el fallo recurrido se sostuvo que, de hecho, existe un impacto significativo sobre la comunidad indígena quejosa, pues el acto impugnado se trata de un proyecto que implica la realización de actividades altamente riesgosas.</p> <p>Consideración que no fue desvirtuada por la autoridad recurrente en el recurso de revisión principal.</p>	<p>39</p>

AMPARO EN REVISIÓN 498/2021

VII.	REVISIÓN ADHESIVA	Se declara sin materia al haber resulta infundada la revisión principal.	50
VIII.	DECISIÓN	Se confirma el fallo recurrido. Resolutivos. PRIMERO. Se confirma la sentencia recurrida. SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a la comunidad quejosa, para los efectos establecidos en el fallo recurrido. TERCERO. Queda sin materia el recurso de revisión adhesivo.	51

AMPARO EN REVISIÓN 498/2021.

**QUEJOSA Y RECURRENTE ADHESIVA:
COMUNIDAD MAYO-YOREME “LÁZARO
CÁRDENAS”, CON ASIENTO EN EL
CAMPO PESQUERO DEL MISMO
NOMBRE, EN EL MUNICIPIO DE AHOME,
SINALOA.**

**AUTORIDAD RESPONSABLE
RECURRENTE: DIRECTOR GENERAL DE
IMPACTO Y RIESGO AMBIENTAL DE LA
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES.**

**PONENTE:
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

SECRETARIO: ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión **498/2021**, interpuesto por Juan Manuel Torres Burgos, **Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**, en contra de la resolución que dictó el veintitrés de febrero de dos mil veintiuno el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Sinaloa, en el expediente **528/2018-7B**.

El problema jurídico a resolver por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si:

- I. La parte quejosa cuenta con interés legítimo para combatir la autorización de manera condicionada del proyecto denominado

“Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa”, por estimar que se debía realizar la consulta a la comunidad indígena “Yoreme Mayo”, en forma previa, libre e informada; y

- II. 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 referido plan.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE:

1. **Trámite y resolución del juicio de amparo.**
2. Por escrito presentado el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Los Mochis Sinaloa, **Librado Bacasegua Elenes**, en su carácter de Presidente del **Consejo Supremo de Kobanaros y Pueblos Indígenas Yoremes Mayos de Sinaloa, con asiento en la Comunidad Indígena de Lázaro Cárdenas, Ahome Sinaloa, Municipio de Ahome, Sinaloa**, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra las siguientes autoridades y actos:

III. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES:

[...] el Director General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA), de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) [...].

IV. LA NORMA GENERAL, ACTO U OMISIÓN QUE DE CADA AUTORIDAD SE RECLAME.

- **ACTO RECLAMADO.** Del Director General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la emisión de la resolución en materia de impacto y riesgo ambiental contenida en el Oficio No. SGPA/DGIRA/DG/03576, del 21 de abril del 2014, mediante la cual autorizó de manera condicionada el proyecto denominado “*Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa*”, (ANEXO 2), en adelante, la Resolución Impugnada, 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. (ANEXO 2A), sin haber consultado a nuestro pueblo y a nuestras comunidades, particularmente a la Comunidad Indígena de “Lázaro Cárdenas”, de la que formo parte.

- **OMISIÓN RECLAMADA.** Del Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la SERMARNAT, quien fue omiso en respetar, garantizar y proteger los derechos humanos del Pueblo Mayo-Yoreme, pues de forma manifiesta decidió ignorarlo, omitiendo informar y consultar a nuestro pueblo y a nuestras comunidades sobre la solicitud recibida y sobre la autorización otorgada en materia de impacto y riesgo ambiental del proyecto denominado “*Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa*”, (ANEXO 2), en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 6, numeral 1, inciso a), del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169 OIT).

Se reclama la omisión de la consulta a la comunidad indígena de la que formo parte, respecto de la medida administrativa referida, que puede afectarnos directamente respecto de nuestros derechos colectivos relativos al libre acceso, uso, goce, disfrute y conservación de nuestro territorio y de los recursos naturales, así como a nuestros derechos a un medio ambiente sano para nuestro desarrollo bienestar y a la salud, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. El quejoso señaló 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. Narró los antecedentes del caso y expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes.
4. **Registro.** La demanda de amparo se turnó al Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Los Mochis, donde mediante auto de veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, se registró con el expediente **528/2018-7B**, y se requirió a la parte quejosa para que en el plazo de cinco días, ampliara o aclarara su demanda y manifestara si era su deseo señalar como responsable a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

5. **Admisión.** Mediante auto de quince de octubre de dos mil dieciocho, se **admitió** la demanda de garantías y su ampliación; 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.
6. **Sentencia.** Seguido el juicio por sus trámites, el veintitrés de febrero de dos mil veintiuno el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Sinaloa **dictó la sentencia que ahora se recurre.**
7. **Recursos de revisión.**
8. **Principal.** Inconforme con la determinación anterior, mediante escrito depositado el dieciséis de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Correos de México, y recibido el veintiséis de marzo siguiente en el Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Los Mochis, Juan Manuel Torres Burgos, **Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**, interpuso **recurso de revisión** en su contra.
9. **Adhesivo.** De igual forma, por escrito presentado el veintiuno de abril de dos mil veintiuno, Tiburcio Ahumada Maldonado y Miguel Ángel Atondo Valenzuela, promoviendo el primero en su carácter de **Gobernador Tradicional de la Comunidad Quejosa** y el segundo en su carácter de autorizado de los quejosos: **MELINA MALDONADO SANDOVAL, BERTHA ALICIA VALENZUELA GAXIOLA, GENY ZENAYDA ESPINOZA, EVA LETICIA RAMOS ROMERO, ROSARIO GUTIERREZ BARRAZA, RAUL HUMBERTO MERCADO AHUMADA, LORENZO AHUMADA, JOSEFINA GAMEZ MACIAS, JAVIER GARCIA ARMENTA, MARIA JUSTINA AHUMADA JOCOBI, ELIZETH GUADALUPE AHUMADA JOCOBI, TEODORA ESPINOZA**

CHICUATE y LORENZO AHUMADA CORRALES, interpusieron **recurso de revisión adhesiva**.

10. **Registro y admisión.** Los recursos se turnaron al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito y por acuerdo de cinco de julio de dos mil veintiuno, se registraron y admitieron con el expediente **236/2021**.
11. **Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.** 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.
12. 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 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.

13. **Avocamiento.**

14. 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 **498/2021**; asimismo, turnó el expediente para su estudio al **Ministro Alberto Pérez Dayán**; 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.

15. Por acuerdo de cuatro 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.

16. 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.

17. 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.

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN.

18. El recurso de revisión principal promovido por **la autoridad responsable** se interpuso en tiempo, ya que la sentencia recurrida se notificó por lista el **lunes uno de marzo de dos mil veintiuno**, notificación que surtió sus efectos ese mismo día, según lo dispuesto por el artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo, por lo que el término de diez días a que se refiere el artículo 86 del citado ordenamiento, transcurrió del **martes dos al martes dieciséis de marzo de la misma anualidad**, sin contar los días **seis, siete, trece, catorce y quince del**

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".

mismo mes y año, por haber sido inhábiles; por tanto si el recurso de revisión se depositó el **martes dieciséis de marzo del año mencionado** en la Oficina de Correos de México, es inconcuso que su presentación fue oportuna.

19. Asimismo, dicho recurso fue interpuesto por el Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, autoridad responsable en el juicio de amparo, por lo que **se encuentra satisfecho el presupuesto procesal de la legitimación** para promover el presente medio de impugnación.
20. De igual forma, la revisión adhesiva **fue interpuesta en tiempo**, toda vez que la admisión del recurso de revisión principal le fue notificada personalmente el **martes trece de abril de dos mil veintiuno**, consecuentemente, dicha notificación surtió efectos al día hábil siguiente, esto es, el **miércoles catorce de abril**, por lo que el término de cinco días previsto en el artículo 82 de la Ley de Amparo, transcurrió del **jueves quince al miércoles veintiuno de abril del mencionado año**, descontando de ese cómputo los días diecisiete y dieciocho del mismo mes y año por haber sido sábado y domingo.
21. Por lo que, si la revisión adhesiva se presentó el **veintiuno de abril de dos mil veintiuno**, en la Oficialía de Partes Común del Poder Judicial de la Federación en el Estado de Sinaloa, es claro que se hizo en tiempo.
22. Asimismo, dicho recurso fue interpuesto por Tiburcio Ahumada Maldonado, en su carácter de **Gobernador Tradicional de la Comunidad quejosa** y por Miguel Ángel Atondo Valenzuela, **autorizado legal de los quejosos**: Melina Maldonado Sandoval, Bertha Alicia Valenzuela Gaxiola, Geny Zenayda Espinoza, Eva Leticia Ramos Romero, Rosario Gutiérrez Barraza, Raúl Humberto Mercado Ahumada,

Lorenzo Ahumada, Josefina Gamez Macias, Javier Garcia Armenta, María Justina Ahumada Jocobi, Elizeth Guadalupe Ahumada Jocobi, Teodora Espinoza Chicuate y Lorenzo Ahumada Corrales, personalidad debidamente reconocida en autos del juicio de amparo 528/2018, por lo que **se encuentra satisfecho el presupuesto procesal de la legitimación** para promover el presente medio de impugnación.

ANTECEDENTES.

23. Para estar en aptitud de examinar la materia del presente recurso, es importante tener presentes los siguientes antecedentes:
24. **I. Juicio de amparo indirecto.** Por escrito presentado el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Sinaloa, Librado Bacasegua Elenes, en su carácter de Presidente del Consejo Supremo de Kobanaros y Pueblos Indígenas **Yoremes Mayos de Sinaloa, con asiento en la Comunidad Indígena de Lázaro Cárdenas, Ahome Sinaloa, Municipio de Ahome, Sinaloa**, promovió juicio de amparo indirecto. La demanda se turnó al Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Los Mochis, donde mediante auto de veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, se registró con el expediente **528/2018-7B**, y se requirió a la parte quejosa para que en el plazo de cinco días, ampliara o aclarara su demanda y manifestara si era su deseo señalar como responsable a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
25. **Ampliación de demanda.** Mediante escrito presentado el once de octubre de dos mil dieciocho, el representante de la parte quejosa dio

cumplimiento al requerimiento formulado y amplió la demanda, en la que señaló como autoridad responsable a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y señaló los actos que se le reclaman. Mediante auto de quince de octubre siguiente, se **admitió** la demanda de garantías así como su ampliación.

26. **II. Primer desistimiento del juicio de amparo.** Por escrito presentado el veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho, Librado Bacasegua Elenes, en su carácter de Presidente del Consejo Supremo de Kobanaros y Pueblos Indígenas Yoremes Mayos de Sinaloa, con asiento en la comunidad indígena Lázaro Cárdenas, Ahome, Sinaloa, se **desistió** del juicio de garantías, y en acuerdo de veintidós de noviembre siguiente, se le requirió para que ratificara ante la presencia judicial el contenido y firma de su ocurso.
27. En auto de **veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho**, se tuvo a **Ramón Ahumada Llanes**, compareciendo a juicio **en su carácter de Gobernador tradicional** de la Comunidad Indígena Mayo Yoreme, con asiento en Lázaro Cárdenas, Ahome, Sinaloa, personalidad que acreditó con la copia certificada del acta de asamblea de trece de septiembre de dos mil quince, de la cual se desprende su nombramiento.
28. El veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho **Librado Bacasegua Elenes en su carácter de Presidente del Consejo Supremo** de Kobanaros y pueblos Indígenas Yoremes Mayos de Sinaloa, **compareció y ratificó** el contenido y firma del escrito de desistimiento. Por auto de veintinueve siguiente **se tuvo por desistido** a Librado Bacasegua Elenes, por su propio derecho, de la prosecución de la demanda y se **sobreseyó** en el juicio únicamente respecto a su persona. Ello, en virtud de que se estableció que en el juicio **la parte quejosa se constituye por la Comunidad Indígena de Lázaro**

Cárdenas, del municipio de Ahome, por lo que el desistimiento realizado por Librado Bacasegua Elenes, únicamente perjudicaba a su persona y no a la citada comunidad; y a que en auto de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, había comparecido **Ramón Ahumada Llanes**, en su carácter de Gobernador tradicional de la Comunidad Indígena Mayo Yoreme, en Lázaro Cárdenas, y se le había reconocido tal personalidad y **se le tuvo por apersonado**. Por lo que **se ordenó la continuación del juicio**, únicamente por cuanto hace a la Comunidad Indígena de Lázaro Cárdenas, Municipio de Ahome, Sinaloa, con excepción de Librado Bacasegua Elenes.

29. **III. Recurso de queja.** Inconforme con la determinación de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho en que se tuvo por apersonado a Ramón Ahumada Llanes, **Gas y Petroquímica de Occidente, Sociedad Anónima de Capital Variable**, por conducto de su autorizado, interpuso recurso de queja, el cual se registro mediante auto de seis de diciembre de esa anualidad. En el mismo proveído se ordenó la suspensión del procedimiento respectivo, hasta en tanto el Tribunal Colegiado resolviera lo procedente.
30. Del recurso de queja conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito con el expediente **14/2019**, y en sesión de cuatro de abril de dos mil diecinueve lo declaró **infundado**.
31. **IV. Primer recurso de revisión.** En contra de la determinación de veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, **Gas y Petroquímica de Occidente, sociedad anónima de capital variable**, por conducto de su autorizado, interpuso recurso de revisión. Mediante auto de

diecisiete de diciembre siguiente, el Juez del conocimiento se reservó proveer al respecto hasta que se levantara la suspensión del procedimiento decretada.

32. Una vez resuelto el recurso de queja, por auto de veinticinco de abril de dos mil diecinueve, el Juez de Distrito **levantó la suspensión** del procedimiento y tuvo por interpuesto el recurso de revisión, el cual se turnó al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, donde se registró con el expediente **201/2019** y en auto de cinco de agosto se **desechó de plano**.
33. **V. Segundo desistimiento.** Por escrito de diez de mayo de dos mil diecinueve, Ramón Ahumada Llanes, en su carácter de Gobernador Tradicional de la parte quejosa Comunidad Indígena Mayo-Yoreme de Lázaro Cárdenas, se desistió del juicio de garantías y en auto de trece de mayo se le requirió para que **ratificara** ante la presencia judicial el contenido y firma del escrito.
34. Mediante proveído de quince de mayo de dos mil diecinueve, el Juez **tuvo por desistido** al quejoso **Ramón Ahumada Llanes** de la demanda, y **sobreseyó** en el juicio respecto de **Ramón Ahumada Llanes**, y de: **Melina Maldonado Sandoval, Bertha Alicia Valenzuela Gaxiola Escalante, Geny Zenayda Espinoza, Barrios Ahumada, Jordi Mauricio Mercado A., Josefina Montaña Valenzuela, Juan Carlos Maldonado Ramos, Eva Leticia Ramos R., Rosario Gutiérrez Barraza, Raúl Humberto Mercado Ahumada, Patricia Valdez Mercado, Ramona Maldonado, Lorenzo Ahumada, Rosario V, Gloria Yesenia Montaña Sánchez, Josefina Gómez Macías, I. Mercado Ahumada, Ahumada Jacobi Elizeth, Javier García A., Ma. Justina Ahumada J., Teodora Espinoza Chicuate, Adelaida Leyva Buitimea, Brenda Odalys Cervantes Ahumada y Gerardo Jacobi Ávila**; por lo que se ordenó la continuación del juicio únicamente por el

resto de los integrantes de la comunidad Mayo-Yoreme “Lázaro Cárdenas”, que no expresaron su voluntad para desistirse de la demanda. En dicho proveído se solicitó también al Delegado en Sinaloa del Instituto Federal de Defensoría Pública, con residencia en Mazatlán, Sinaloa, la designación de un profesionista para fungir como representante especial de la comunidad indígena.

35. **VI. Segundo recurso de revisión.** La determinación anterior fue controvertida mediante recurso de revisión por los quejosos, y en auto de uno de octubre de dos mil diecinueve el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, lo registró y **admitió** con el expediente **222/2019**, únicamente por lo que respecta a **Melina Maldonado Sandoval, Bertha Alicia Valenzuela Gaxiola, Geny Zenayda Espinoza, Rosario Gutiérrez Barraza, Raúl Humberto Mercado Ahumada, Lorenzo Ahumada, Josefina Gámez Macías, Javier García Armenta, María Justina Ahumada Jocobi, Elizeth Guadalupe Ahumada Jocobi, Teodora Espinoza Chicuate y Patricio Valdez Mercado;** y lo desechó por improcedente respecto a **Eva Leticia Ramos Romero y Josefina Montaña Valenzuela**, en razón de que el escrito de agravios no contaba con su firma autógrafa.
36. En el mismo proveído se admitió a trámite la revisión adhesiva interpuesta por **Ramón Ahumada Llanes**, en su carácter de **Gobernador Tradicional de la Comunidad Indígena denominada Mayo Yoreme de Lázaro Cárdenas del Municipio de Ahome, Sinaloa**. En sesión celebrada el veinte de agosto de dos mil veinte, el Tribunal Colegiado **desechó** el recurso de revisión principal y **declaró sin materia** la revisión adhesiva.
37. **VII. Tercer desistimiento.** Mediante escrito presentado el veintidós de

mayo de dos mil diecinueve, **Ramón Ahumada Llanes**, en su carácter de **Gobernador Tradicional Indígena de la Comunidad Indígena Mayo Yoreme, del Municipio de Ahome, Sinaloa**, manifestó el desistimiento del juicio de amparo, en representación de la Comunidad Indígena quejosa, el cual fue ratificado mediante comparecencia de treinta de mayo y en auto de tres de junio del mismo año, se tuvieron por desistidos de la prosecución de la demanda de amparo a **Ilse Arely Mercado Ahumada, Daniel Leopoldo Gastélum Buitimea, Fausto Figueroa, Ignacio Juárez Jocobi, René Gerardo González Jocobi, Dora Alicia Montaña Valenzuela, Jean Carlos Jocobi Ávila, Regino Jocobi C., Dora Alicia Ávila López, Gerardo Jocobi P., Braulio Pava Bacasegua, Ramona Yolanda Pava Jocobi, Jaquelin Rivera Pava, Claudia Yolanda Rivera Pava, Nicolás Figueroa, Brisley del Rosario Valdez E., José Leonardo Montaña Espinoza, Miguel A. Valdez O., José Leonardo MP, Alejandra Montaña Rivera, Carmen Fabiola Ahumada, Dany Duviel Armenta Espinoza, Sultey B. Espinoza Ahumada, Denis Carlet Espinoza Ahumada, Dora Alicia Ahumada V., Suarli Melina Maldonado Espinoza, Ofelia Espinoza Elenes, José Luis Maldonado Acosta, María del Rosario Maldonado E., Olegario Ahumada M., Eleazar M.G., Rosario Ahumada Ochoa, Lucy Guadalupe Rivera Ahumada, Brenda Sobeida Ahumada Leyva, Guillermo A.S., Adelayda Leyva B., Anselmo Ahumada Miranda y Julio César Álvarez Maldonado**; continuándose con el trámite del juicio de amparo, por lo que corresponde al resto de los integrantes de la comunidad **Mayo-Yoreme “Lázaro Cárdenas”**, con asiento en el **Campo Pesquero del mismo nombre, en el Municipio de Ahome, Sinaloa**, que no expresaron su voluntad para desistirse de la demanda de amparo, ni su consentimiento para que Ramón Ahumada Llanes se desistiera en su nombre de la prosecución del juicio.

38. **VIII. Tercer recurso de revisión.**

Inconformes con esa determinación, **Ilse Arely Mercado Ahumada, Daniel Leopoldo Gastélum Buitimea, Dora Alicia Montaña Valenzuela y Rosario Ahumada Ochoa**, interpusieron recurso de revisión, el cual se turnó al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito donde se registró con el expediente **223/2019** y en auto de doce de septiembre de dos mil diecinueve, se **admitió** únicamente por lo que respecta a **Ilse Arely Mercado Ahumada, Daniel Leopoldo Gastélum Buitimea, Dora Alicia Montaña Valenzuela y Rosario Ahumada Ochoa**; desechándose por improcedente dicho recurso respecto a **Braulio Pava Bacasegua** en razón de que el escrito de agravios no contaba con su firma autógrafa. En sesión de veinte de agosto de dos mil veinte, el Tribunal lo **desechó** por improcedente.

39. Seguido el juicio por sus trámites, el veintitrés de febrero de dos mil veintiuno el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Los Mochis, dictó sentencia en la que resolvió **conceder el amparo** a la parte quejosa, con base en las siguientes consideraciones:

✦ **Interés legítimo.** En principio, el Juez Federal precisó que, conforme a las pruebas aportadas a juicio, se acreditó que los promoventes son integrantes de la comunidad indígena Lázaro Cárdenas, Ahome, Sinaloa, así como que dicha comunidad se encuentra ubicada en las cercanías de la zona de impacto del proyecto "Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa".

De ahí que cuentan con un interés cualificado que le permite expresar un agravio diferenciado del resto de los demás integrantes de la sociedad, precisamente porque tal autorización del *proyecto podría ser*

susceptible de afectar a dicho grupo vulnerable, al encontrarse dentro del área de impacto del proyecto, lo que se considera suficiente para estimar que la comunidad quejosa se encuentra legitimada para promover el presente juicio. Asimismo, se estima desacertado lo aducido por la autoridad, en el sentido de que la parte quejosa no cuenta con el carácter de comunidad indígena, pues la “autoadscripción” o la “autoidentificaron” como indígena, es suficiente para estimar que se encuentran legitimados para promover el juicio de amparo.

- ✦ **Actos consumados.** Precisado lo anterior, el juzgador consideró que la resolución reclamada no constituye un acto consumado, pues la autorización ambiental del proyecto no hace imposible restituir a la comunidad agraviada en el goce de los derechos fundamentales, pues sus efectos sí *pueden ser reparados mediante la declaratoria de inexistencia de los mismos vía constitucional.*

Máxime que en el caso las consecuencias de la autorización no se consumaron en su totalidad, pues es un hecho notorio, conforme a la diligencia de inspección judicial desahogada el diecinueve de octubre de dos mil dieciocho, en el incidente de suspensión que deriva del presente expediente, *que la referida planta no fue construida en su totalidad y menos se encuentra en operación, pero ni aún en ese supuesto se podrían estimar irreparablemente consumados los actos impugnados, ni que no podrían concretarse los efectos de una eventual concesión, pues se insiste, bien podrían suspenderse los efectos de la autorización emitida y restituir a la parte agraviada en el pleno goce del derecho fundamental que se estimara infringido, por ende, las causales de improcedencia no se actualizan.*

- ✦ **Principio de definitividad.** El Juez Federal consideró que en la especie no era necesario que la comunidad quejosa agotara algún recurso ordinario previamente al juicio de amparo, pues los artículos 176 y 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *prevén una facultad potestativa de impugnar las*

resoluciones emitidas conforme a dicha legislación – mediante el recurso de revisión–; ello hace que resulte innecesario agotar la sede administrativa previamente a la promoción del juicio de amparo, *al ser optativo el recurso ordinario*.

- ✦ **Omisión de realizar una consulta previa, libre e informada.** El juez federal sostuvo que, del análisis de la resolución reclamada se advierte 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”**, como lo determinó la autoridad responsable en el considerando 8, pues 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 riesgo, como lo señaló la responsable en el considerando 9 de la resolución reclamada”**.

No obstante ello, también se advierte que la responsable a lo largo de la resolución, pareciera que trata de minimizar los daños que pudieran producirse durante la realización de la obra, pues ante cada descripción de los posibles escenarios dañinos o catastróficos que pudieran ocasionarse en la ejecución del proyecto, emitió conclusiones como si las consecuencias que en su caso pudieran llegar a producirse, fueran irrelevantes para el ambiente, la vegetación, la fauna, la biodiversidad y el sano desarrollo de la vida en el entorno próximo al lugar del proyecto, en cuyas cercanías se encuentra situada la comunidad quejosa, pues estableció que las posibles afectaciones detectadas no se encuentran en el área de influencia del proyecto o que no habría alteración de las condiciones naturales, el funcionamiento de sitios prioritarios con presencia de vegetación natural, ni se preveía que se alteraran las condiciones naturales de los

cuerpos de agua.

- ✦ Como se ve, por un lado, la autoridad estableció que de acuerdo a lo descrito en la manifestación de impacto ambiental modalidad regional (MIA-R) y el estudio de riesgo ambiental (ERA), la promovente indicó que manejaría amoníaco (75,000,000 kg) y gas natural (metano, 4,653.98 kg), en cantidades que superan la cantidad de reporte (10 y 500 kg, respectivamente) **“establecidas en el primer y segundo listado de Actividades Altamente Riesgosas, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de marzo de mil novecientos noventa y el cuatro de mayo de mil novecientos noventa y dos”**, respectivamente, que la actividad que pretende realizar la promovente, es considerada como altamente riesgosa.

Y por otro, emitió conclusiones en las que básicamente afirmó que, la mayor parte del predio presenta un suelo arenoso sin vegetación aparente; que el estrato herbáceo es escaso; que en el predio del proyecto no se habían detectado zonas de anidación de la especie protegida iguana negra; así como que no se alterarían las condiciones naturales, el funcionamiento de sitios prioritarios con presencia de vegetación natural, ni se preveía que se alterara las condiciones naturales de los cuerpos de agua; todo lo que, como se anticipó, denota una aparente minimización de las posibles afectaciones que pudieran ocasionarse en el medio ambiente, con la ejecución del proyecto.

- ✦ Lo anterior, permite considerar que pese a que la autoridad reconoce los posibles daños que pudieran producirse durante la realización de la obra, lo cierto es que concluyó que esas posibles afectaciones, no se encontraban en el área de influencia del proyecto y que no habría alteración de las condiciones naturales, el funcionamiento de sitios prioritarios con presencia de vegetación natural, ni se preveía que se alteraran las condiciones naturales de los cuerpos de agua.

De ahí que, contrario a lo considerado por la responsable, los datos expuestos constituyen elementos suficientes para determinar que en el caso **“sí existe un impacto significativo sobre la comunidad**

indígena quejosa, pues de la información detallada se demuestra que el acto impugnado se trata de un proyecto que implica la realización de actividades altamente riesgosas” y por ende, que podrían llegar a representar un daño en el ambiente en el que se desarrolla la comunidad indígena, debido a la posibilidad de generar alteraciones sobre la diversidad biológica, así como a la sanidad animal y vegetal; aunado al peligro por la dispersión de gas y amoníaco antes posibles fugas accidentales, en las áreas cercanas de donde habita la comunidad quejosa.

- ✦ Así, es inconcuso que la ejecución de la resolución combatida **“sí podría tener impactos significativos en la vida y entorno de la comunidad indígena quejosa, pues se reitera que el proyecto implica la realización de actividades altamente riesgosas”**, con las que se podrían ocasionar diversos daños al ecosistema, a las especies de vegetación y fauna silvestre con categoría de riesgo, y con ello, afectar la vida y entorno de la comunidad indígena quejosa.

En ese orden de ideas, la serie de impactos recién mencionados que se derivarán de la resolución reclamada, con motivo de la construcción y operación del proyecto autorizado, **“refrenda lo destacado en el sentido de que la autoridad responsable tenía la obligación de consultar a la comunidad indígena quejosa, antes de la emisión de la resolución en la que autorizó de manera condicionada”** el proyecto denominado Planta de Amoníaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa, toda vez que la ejecución material de las consecuencias de dicha autorización podría causar un impacto significativo en los integrantes de la citada comunidad indígena, dado que habitan en las áreas aledañas o cercanas al lugar donde se desarrollará el proyecto.

- ✦ **Concesión de amparo.** Dado que la autoridad responsable, Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio

AMPARO EN REVISIÓN 498/2021

Ambiente y Recursos Naturales, con sede en la Ciudad de México, no otorgó el procedimiento previo, a través del cual se haya brindado a la comunidad indígena quejosa el derecho de consulta previa, lo que se impone es conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal para los efectos siguientes:

- Deje sin efecto jurídico la resolución reclamada.
- En 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, como se estableció en el resolutivo segundo de la misma (resolución impugnada) 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 (falta de consulta previa a una comunidad indígena).
- 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.
- 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.*

40. **IX. Recurso de revisión.** Inconforme con la determinación anterior, la autoridad responsable interpuso recurso de revisión. De igual forma la Comunidad quejosa interpuso recurso de revisión adhesiva. De los recursos conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, en donde se registró con el expediente **236/2021** y se admitieron a trámite mediante proveído de cinco de julio

de dos mil veintiuno.

41. **X. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.** Mediante proveído de **doce de agosto** de dos mil veintiuno, la Ministra

Presidenta de la Segunda Sala tuvo por recibido el oficio por el que 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 conocer 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.

42. 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 los recursos de revisión** a que se refiere el párrafo anterior, y se acordó solicitar 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.

III. ESTUDIO.

43. De los antecedentes narrados, así como de los agravios expuestos por la autoridad recurrente –los cuales no se reproducen ya que serán sintetizados al analizar en lo individual los puntos jurídicos materia de la

presente revisión–, se advierte que los problemas jurídicos que atañen a la presente revisión consisten en determinar si:

- I. La parte quejosa cuenta con interés legítimo para combatir la autorización de manera condicionada del proyecto denominado “Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa”, por estimar que se debía realizar la consulta a la comunidad indígena “Yoreme Mayo”, en forma previa, libre e informada; y
- II. 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 referido plan.

44. **1. Actualización del Interés legítimo.** En su primer agravio la Secretaría recurrente aduce que, contrario a lo determinado en el fallo recurrido, la parte quejosa no acreditó su interés legítimo para combatir la resolución reclamada, ya que: **(I)** no bastaba auto llamarse indígena para demostrar la titularidad de los presuntos derechos afectados; y **(II)** no demostró que los pretendidos derechos de los que afirmó ser titular, *pudieran verse afectados de forma alguna con la autorización en impacto ambiental.*

45. A juicio de esta Sala Constitucional resulta **infundado** el agravio acabado de sintetizar y, para demostrar las razones de ello, se abordarán las razones planteadas por la autoridad recurrente en forma individual.

46. **1.1. Reconocimiento de los quejosos como indígenas.** Al resolver los amparos en revisión 420/2015 y 923/2016, esta Sala sostuvo que los derechos reconocidos por el artículo 2 constitucional a los pueblos y comunidades indígenas, corresponden –en principio– a dichos grupos de forma colectiva; sin embargo, la fracción VIII, apartado A del citado

artículo constitucional, **“permite que cualquiera de sus miembros o integrantes puedan hacer justiciables dichas prerrogativas de forma individual, estando en posibilidad de reclamar una afectación *personal y colectiva* al mismo tiempo”**.

47. Asimismo, en el amparo en revisión 499/2015 esta Sala Constitucional sostuvo que **“la autoadscripción constituye el criterio fundamental y suficiente para determinar quiénes deben ser considerados integrantes de pueblos o comunidades indígenas”**. Sostener lo contrario, es decir, que las personas indígenas deban estar obligadas a acreditar dicha condición, **“constituiría una grave violación a la libre determinación de los grupos indígenas y sus integrantes”**.
48. Como se aprecia de los anteriores precedentes, la autoadscripción es el criterio esencial para determinar si una persona es indígena y, por ende, si es titular de tales derechos, pues **“la definición de lo indígena no corresponde al Estado”**³, sino que es prerrogativa de quienes tienen conciencia de pertenecer a un pueblo o comunidad indígena definirse como tales.
49. De tal suerte que **“[b]asta el dicho de la persona para que se acredite este hecho y esto debe ser suficiente para la juzgadora o el juzgador”**⁴. No es facultad del Estado, ni del órgano jurisdiccional, definir lo indígena, ni expedir constancias o certificados de pertenencia, **“tampoco controvertir el dicho de quien se ha definido como tal”**⁵.
50. Esto significa que **“es derecho y responsabilidad de los pueblos y**

³ SCJN. “Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas”. México. 2da Edición. 2014. Pág.35.

⁴ Ídem.

⁵ Ídem.

personas indígenas definir su pertenencia a estas colectividades"⁶. Tan es así que el propio artículo 2 de la Constitución Federal establece que la **"conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas"**.

51. En esa misma línea de pensamiento, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que **"no corresponde a este Tribunal ni al Estado determinar la pertenencia étnica"**⁷. De hecho, tal Corte ha reconocido que, la circunstancia de que algunas personas que se auto identifican como indígenas *vivan fuera de la comunidad*, esto es, de su territorio tradicional, no implica que, por ello, se les deba o pueda privar de los derechos que les corresponden en virtud de su auto identificación como miembros de esa colectividad indígena⁸.
52. En suma, ante la pregunta sobre la titularidad de derechos indígenas de personas -con entera independencia de que vivan o no dentro de un territorio indígena o hablen o no una lengua indígena-, **"la ley es clara al referirse al principio de autoidentificación o autoadscripción como criterio fundamental para definir al sujeto de derechos"**⁹. Esto significa que **"no corresponde al Estado ni a los especialistas decidir a quién se aplican los derechos indígenas, sino que es facultad de la persona definirse como tal"**.
53. Conforme a las razones expuestas, esta Sala concluye que si los quejosos se auto adscribieron como indígenas *Yoreme-Mayo*, ello es suficiente para reconocerles tal carácter y, por ende, acreditar ser

⁶ Ibidem. Pág. 14.

⁷ Corte IDH. Caso de la "Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs Paraguay". Sentencia del 24 de agosto de 2010. Párr. 37.

⁸ Cfr. Corte IDH. Caso del "Pueblo Saramaka vs. Surinam". Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Párr. 164.

⁹ SCJN. "Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia [...]". op. cit. Pág. 13.

titulares de los derechos que constitucional y convencionalmente les corresponden como personas indígenas, así como para representar los intereses y derechos de tal comunidad.

54. **1.2. Acreditación del interés legítimo.** Esta Corte Constitucional estima que fue correcta la determinación del fallo recurrido en el sentido de que los quejosos acreditaron su interés legítimo en el presente juicio. Es así, pues esta Segunda Sala al resolver los amparos en revisión 478/2013¹⁰, 56/2016¹¹, 523/2018¹², 506/2018¹³ y 761/2018¹⁴, sostuvo, sustancialmente, que para acreditar el interés jurídico se requiere de: la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente.
55. En cambio, para probar el interés legítimo, debe acreditarse que: **(I)** exista una norma constitucional o convencional "en la que se

¹⁰ Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Nuclear. 23 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Úrsula Hernández Maquívar.

¹¹ Silvia Marcela Martínez Vivanco. 5 de abril de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Oscar Vázquez Moreno.

¹² Sergio Murguía Aguirre y otros. 12 de septiembre de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Eduardo Romero Tagle y Marco Tulio Martínez Cosío.

¹³ Juan Luis Hernández Salas y otros. 3 de octubre de 2018. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

¹⁴ Luis Enrique Fernández Mejía y otros. 30 de enero de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Adriana Carmona Carmona.

establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada"; (II) el acto reclamado "transgreda ese interés difuso", ya sea de manera individual "o colectiva"; y, (III) el promovente "pertenezca a esa colectividad".

56. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, "éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo".

57. Las anteriores consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.), de rubro: **"INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"**¹⁵.

58. A juicio de esta Sala, en el presente caso se cumplen con todos y cada uno de los requisitos para acreditar que los promoventes cuentan con *interés legítimo de índole colectivo* para acudir al presente amparo, pues:

- I. **Existen normas convencionales y constitucionales que tutelan un interés difuso en beneficio de una colectividad.** A saber, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta previa, libre e informada, consagrado por el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre

¹⁵ Tesis 2a./J. 51/2019 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 64, Marzo de 2019, Tomo II, página: 1598, registro digital 2019456.

Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

II. El acto reclamado transgrede ese interés difuso de manera colectiva.

Ello, pues se aduce que la autorización condicionada del proyecto denominado “Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa”, correspondiente a la Manifestación de Impacto Ambiental, Modalidad Regional (MIA-R), **fue emitida sin que haya mediado la referida consulta previa.** De ahí que, como fue sostenido por esta Sala en los precedentes citados en el anterior subapartado –casos sobre “soya transgénica”–, conforme al artículo 2 constitucional, así como del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo–, las comunidades indígenas tienen derecho a ser consultadas **“en aquellos casos en que la actividad del estado pueda impactar [...] su entorno o forma de vida”.**

Cuestión que resulta relevante pues, como fue sostenido por el Juez de Distrito, la comunidad indígena **“se encuentra ubicada en las cercanías de la zona de impacto del proyecto¹⁶”.** Es decir, la planta de amoniaco –que implica la realización de actividades *altamente riesgosas*, tal y como fue reconocido por las propias autoridades¹⁷– **se encuentra en la bahía de Ohuira, donde precisamente también se asienta la comunidad indígena Yoreme-Mayo quejosa.** Aserto que además no fue controvertido por la autoridad recurrente en la presente instancia;

y

¹⁶ Foja 50 del fallo recurrido.

¹⁷ Foja 191 del fallo recurrido.

III. Los quejosos pertenecen a esa colectividad. Ello, pues desde su demanda de amparo los justiciables se auto adscribieron como indígenas Yoreme-Mayo, pertenecientes a la referida comunidad indígena.

59. Asimismo, esta Corte no inadmite que la protección de los recursos naturales presentes en los territorios indígenas y de la integridad medioambiental de tales territorios, **“es necesaria para garantizar ciertos derechos fundamentales de sus miembros, tales como la vida, la dignidad, la integridad personal, la salud, la propiedad, la privacidad o la información¹⁸”**.
60. En ese sentido, la protección efectiva de los recursos naturales presentes en los territorios indígenas y tribales requiere que los Estados **“garanticen a sus miembros 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 justicia¹⁹”**.
61. De ahí que ciertos proyectos de infraestructura o desarrollo, tales como carreteras, canales, represas, puertos o afines, así como las concesiones para la exploración **“o explotación de recursos naturales en territorios ancestrales, pueden afectar a las poblaciones indígenas con consecuencias particularmente graves, ya que ponen en peligro sus territorios y los ecosistemas que allí se encuentran²⁰”**.
62. Es por ello que los órganos internacionales de derechos humanos han prestado una atención específica **“a las consecuencias que la**

¹⁸ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09. 30 diciembre 2009. párr. 194.

¹⁹ Ibidem. párr. 197

²⁰ Ibidem. párr. 205.

contaminación ambiental causada por las actividades extractivas y otros proyectos de desarrollo o inversión tienen sobre los derechos de los pueblos indígenas²¹ ”. Al

evaluar las propuestas de planes o proyectos de inversión o desarrollo, o el otorgamiento de concesiones extractivas, los Estados **“deben tomar en cuenta como consideración primordial a las comunidades indígenas que habitan en los respectivos territorios, y sus formas tradicionales de tenencia de la tierra²²”**.

63. Una de las consideraciones obligatorias respecto a tales propuestas o proyectos de inversión y desarrollo, acorde con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, consiste en su aprobación **“sólo después de consultas de buena fe –y, cuando sea aplicable, del consentimiento– de un estudio previo de impacto ambiental y social realizado con participación indígena, y con participación razonable en los beneficios²³”**.
64. Como se aprecia de lo anterior, **existe un vínculo estrecho entre la autorización ambiental de proyectos como el aquí cuestionado –que implica la realización de actividades industriales riesgosas²⁴– y los derechos de las personas y pueblos indígenas o tribales.**
65. Es así, pues la autorización ambiental de dichos planes o proyectos **pueden afectar e incidir en sus territorios y los ecosistemas que allí se encuentran**, situación que, en principio, **demandaría al Estado que garantice, a tales personas y comunidades, la plena participación en dichos planes y en el desarrollo de tales**

²¹ Ibidem. párr. 207.

²² Ibidem. párr. 220.

²³ Ibidem. párr. 220

²⁴ Foja 191 del fallo recurrido.

proyectos, previo a su autorización, es decir, que se respete su derecho a la consulta previa, libre e informada –cuestión que será desarrollada al examinar el segundo agravio de la autoridad recurrente.

66. Atento a lo hasta aquí expuesto, esta Sala Constitucional concluye que los quejosos, **cuentan con un interés diferenciado o cualificado para combatir la autorización ambiental de la planta de amoniaco que se ubica en la misma bahía** en que tiene asiento la comunidad indígena quejosa.
67. Finalmente, debe señalarse que *el grado de perjuicio o impacto ambiental* que pueda generar la referida planta de amoniaco, respecto al territorio y ecosistema que se encuentra en la comunidad indígena quejosa, **es una cuestión que atañe al fondo del asunto**. De ahí que esa concreta determinación jurídica corresponde a la resolución del problema constitucional aquí planteado.
68. Por ahora, basta con señalar que si existe una autorización ambiental para la construcción y operación de un proyecto industrial **que se ubica en la misma bahía que la comunidad indígena de la cual forman parte los quejosos**²⁵, y respecto de la cual **se aduce que puede generar impactos directos en su territorio y su ecosistema**, se concluye que **cuentan con un agravio cualificado o diferenciado al del resto de la población para impugnar tal decisión estatal**. De ahí que resulte infundado el primer agravio expuesto por la autoridad recurrente.
69. **2. Violación al derecho humano a la consulta previa.** En su segundo agravio la autoridad recurrente aduce que es ilegal que se haya determinado la inconstitucionalidad de la resolución reclamada debido a que se omitió realizar una consulta previa a las comunidades

²⁵Ibidem, foja 146.

indígenas que pudiesen ser afectadas con el referido proyecto, ya que:

- I. Conforme a la normativa ambiental, la mera existencia de efectos o impactos al ambiente generada por obras o actividades no es ilegal –lo que exige es que tales impactos sean compatibles con el aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración ambiental–;
 - II. Sucede que estos efectos e impactos *ya han sido objeto de escrutinio administrativo a través del procedimiento de evaluación del impacto ambiental* que, precisamente, se reclama en este juicio;
 - III. Luego, si en la especie *no se demuestra que exista un impacto significativo*, debe concluirse que no es necesaria la realización de la consulta indígena.
70. A juicio de esta Corte Constitucional resulta **infundado** el agravio acabado de sintetizar y, para establecer las razones de ello, 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.
71. **2.1. La necesidad de consultar a los pueblos indígenas en tratándose de estudios y autorizaciones ambientales.** El Pleno de este Tribunal ha sostenido en reiteradas ocasiones que el artículo 2 de

la Constitución Federal y los artículos 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo –OIT por sus siglas– obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y 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.**

72. 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”**.
73. 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.
74. 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”.

75. 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**²⁶. 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”**²⁷.

76. 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 MÁS FAVORABLE A LA PERSONA**²⁸”.

77. 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**

²⁶ 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.

²⁷ Ibidem, párr. 41

²⁸ 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.

extraordinaria por su vulnerabilidad”²⁹.

78. 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.
79. 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 manera previa, adecuada y a través de sus representantes tradicionales a fin de respetar sus costumbres y tradiciones.
80. 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

²⁹ 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.

ambiente sano. Ello, pues la participación del público interesado en estos supuestos:

[P]ermite 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.

81. 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.**
82. 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.*
83. **2.2. La omisión de consultar a la comunidad indígena quejosa.** Como se ha expuesto, el argumento toral de la autoridad recurrente 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.*

84. 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*.
85. La segunda, porque sin perjuicio de lo anterior, la parte recurrente fue omisa en combatir las consideraciones del fallo recurrido en las cuales se afirmó que la autorización ambiental del proyecto de la planta de amoníaco, *sí podría tener impactos significativos en la vida y entorno de la comunidad indígena quejosa, debido a que el proyecto implica la realización de actividades “altamente riesgosas”*. Enseguida se desarrollan y explican estos asertos.
86. **2.2.1. 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, el proyecto de la planta de amoníaco resulte “viable ambientalmente”, **en forma alguna subsana o sustituye el débito de consultar en forma previa, libre e informada a la comunidad quejosa.**
87. 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*.

88. 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”³⁰**. 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”³¹**.
89. 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**.
90. Los pueblos indígenas y tribales **“tienen formas de vida únicas, y su cosmovisión se basa en su estrecha relación con la tierra”³²**. Las tierras tradicionalmente utilizadas y ocupadas por ellos **“son un factor primordial de su vitalidad física, cultural y espiritual”³³**. Como lo ha

³⁰ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales* [...] op. cit. párr. 267.

³¹ Ídem.

³² Ibidem, párr. 1.

³³ Ídem.

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”**³⁴.

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

³⁴ 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, párrs. 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.

*indígenas*³⁵”.

93. 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–.

94. 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.
95. **2.2.2. La consulta debe realizarse ante la mera posibilidad de afectación.** Asimismo, debe tenerse en cuenta que, contrario a lo alegado por la autoridad recurrente, 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 la autoridad**

³⁵ 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.

inadvierte que ese débito consultivo se actualiza sin necesidad de acreditarse plenamente el perjuicio, pues basta la mera posibilidad de afectación.

96. 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 sociedad”³⁶**. 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 informado”³⁷**.
97. 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 particulares”³⁸**.
98. 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**

³⁶ 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.

³⁷ Ibidem, párr. 62.

³⁸ Ibidem, párr. 63.

medidas de mitigación, indemnización y beneficios³⁹”.

99. 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 plena⁴⁰”:**

100. 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 comunidades⁴¹”.**

101. 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, **basta la posibilidad de afectación para actualizar el débito de realizar una consulta previa, libre e informada** –con independencia de la “magnitud” de la posible afectación resentida–. Esto se explica por una sencilla razón: **el deber de consulta no atañe al grado o nivel de afectación, sino más bien al carácter de los destinatarios o afectados por la decisión estatal**

³⁹ 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.

⁴⁰ CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales* [...] *op. cit.* párr. 277

⁴¹ SCJN. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*. Segunda edición. 2014. pág. 23.

respectiva.

102. Es decir, el elemento indispensable para determinar cuándo existe el deber del Estado de realizar consultas previas, libres e informadas, es **la población o las personas a las cuales se dirige el actuar estatal, esto es, si los probables impactos de esa decisión de la autoridad se proyectan directa o diferenciadamente hacia las personas, comunidades o pueblos indígenas.**
103. 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.
104. 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.**
105. 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.**

106. 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”:**

107. 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.

108. 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**.

109. 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.

110. 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 tradiciones⁴²”. 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 obtener el consentimiento [de la comunidad indígena o tribal]⁴³”**.

111. 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.**

112. 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 interesadas⁴⁴”**.

113. Esos principios –el consenso y el consentimiento– han sido concebidos

⁴² Corte IDH. Caso del “Pueblo Saramaka vs. Surinam”. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. párr. 134.

⁴³ 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.

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

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 decisiones por consenso⁴⁵”**.

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

115. 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*

⁴⁵ Ibidem, párr. 49.

reales que una determinada actividad puede generar en su territorio, tradiciones, forma de vida y desarrollo espiritual.

116. Es por ello que, con independencia de los aciertos técnicos que pudiese presentar la autorización ambiental reclamada, subsiste una obligación de que tales análisis en la materia se realicen además **“tomando en cuenta el conocimiento de las comunidades sobre su hábitat en la elaboración de los estudios⁴⁶”**.

117.2.2.3. La existencia de posibles afectaciones significativas a la comunidad quejosa. Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que en el fallo combatido se determinó que, de hecho, la autorización reclamada *sí puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de la comunidad indígena quejosa*. Ello, pues del análisis de la resolución impugnada:

[S]e arriba a la convicción de 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**, como lo determinó la autoridad responsable en el considerando 8, pues 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 riesgo**, como lo señaló la responsable en el considerando 9 de la resolución reclamada⁴⁷.

118. En el entendido de que, si bien tales impactos pudieran verse reducidos mediante la sujeción a diversas condiciones, lo cierto es que, a juicio del Juez Federal, los datos expuestos **“constituyen elementos suficientes para determinar que en el caso sí existe un impacto significativo sobre la comunidad indígena quejosa, pues de la**

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Foja 121 de la sentencia recurrida.

información detallada se demuestra que el acto impugnado se trata de un proyecto que implica la realización de actividades altamente riesgosas⁴⁸”.

119. De ahí que **“podrían llegar a representar un daño en el ambiente en el que se desarrolla la comunidad indígena, debido a la posibilidad de generar alteraciones sobre la diversidad biológica, así como a la sanidad animal y vegetal⁴⁹”**; aunado al peligro por la dispersión de gas y amoniaco ante posibles fugas accidentales, en las áreas cercanas de donde habita la comunidad quejosa.

120. Por ende, señaló el Juez de Distrito, aunque se hayan presentado las estrategias para la prevención y mitigación de los impactos y pronósticos ambientales, la eficacia de las estrategias propuestas por la empresa tercero interesada, **“en modo alguno convalida la infracción del derecho a la consulta previa de la comunidad indígena quejosa⁵⁰”**, pues quedó demostrado en autos que el asentamiento de la referida comunidad se encuentra en la misma bahía de Ohuira en la que se autorizó la construcción del proyecto, **“cuerpo de agua que precisamente es el que recibirá parte de los impactos ambientales que se ocasionarán con la construcción y operación de la planta de amoniaco en perjuicio de las distintas especies animales que ahí habitan⁵¹”**, y en vía de consecuencia, pudiera afectar la subsistencia de los integrantes de la comunidad quejosa, pues se trata de un campo pesquero.

121. Como se aprecia de lo anteriormente expuesto, en la sentencia recurrida se asentaron diversas razones **que tienden a evidenciar que el proyecto de la “Planta de Amoniaco 2200 TMPD en**

⁴⁸ Fojas 137 a 138 de la sentencia recurrida.

⁴⁹ Foja 138 de la sentencia recurrida.

⁵⁰ Foja 146 de la sentencia recurrida.

⁵¹ Ídem.

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–.

122. Siendo que la autoridad recurrente, **no combate tales consideraciones**, ya que en su escrito de revisión se limitó a formular asertos genéricos consistentes en que, conforme a la manifestación de impacto ambiental, el proyecto de la planta de amoniaco no creará impactos ambientales significativos en la comunidad indígena a la cual pertenecen los quejosos. De ahí que tales agravios **en forma alguna desvirtúan las referidas conclusiones del Juez Federal en el sentido de que el proyecto sí puede generar impactos ambientales significativos en la comunidad quejosa.**
123. Tampoco combatió los asertos del fallo recurrido en el sentido de que la “Planta de Amoniaco 2200 TMPD” **tiene su ubicación en donde también tiene su asiento la comunidad indígena quejosa, es decir, que ambas se encuentran en la misma bahía de Ohuira.**
124. 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 entre 6.7 y 7.5 km*⁵² *en línea recta*–.

⁵² Fojas 162, 164, 165, 185, 186 y 188 de la sentencia recurrida.



125. De ahí que, ante la ausencia de agravios que desvirtúen las conclusiones del Juez de Distrito, se colige que **éstas deben adquirir firmeza** y, por ende, se corrobora aún más el hecho de que en el presente asunto, **sí resulta indispensable realizar una consulta libre e informada con la comunidad indígena quejosa, de manera previa a la autorización ambiental del proyecto de la planta de amoniaco en cuestión.**

IV. REVISIÓN ADHESIVA

126. Atento a la conclusión alcanzada, al haber resultado infundada la revisión principal, debe declararse **sin materia la revisión adhesiva**

interpuesta por la comunidad quejosa, por su naturaleza accesoria. Así lo establece la jurisprudencia 2a./J. 166/2007 de rubro: “REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA”⁵³,

V. DECISIÓN.

127. En los términos expuestos, lo procedente es **confirmar** el fallo recurrido y, por ende, **conceder el amparo** a la comunidad quejosa.

128. Por lo expuesto y fundado, se **resuelve**:

PRIMERO. Se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a la comunidad quejosa, para los efectos establecidos en el fallo recurrido.

TERCERO. Queda **sin materia** el recurso de revisión adhesivo.

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

“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”.

⁵³ Tesis 2a./J. 166/200, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Septiembre de 2007, página 552, registro digital 171304.

PROYECTO