



**AMPARO EN REVISIÓN: 149/2019.**

**RECURRENTES:**

- Y OTROS (Parte quejosa).

- ,  
SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE; ,  
SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, y ,  
SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE (Parte tercero interesada).

- DIRECTORA GENERAL DE MINAS [ANTES DIRECTOR GENERAL DE REGULACIÓN MINERA] (Autoridad responsable).

- SUBDIRECTOR DEL REGISTRO PÚBLICO DE MINERÍA (Autoridad responsable).

**REVISIÓN ADHESIVA:**

- Y OTROS (Parte quejosa).

- ,  
SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE;;  
SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, y ,  
SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE (Parte tercero interesada).

- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (Autoridad responsable).

**MAGISTRADO PONENTE: MIGUEL ÁNGEL RAMÍREZ GONZÁLEZ.**

**SECRETARIA: SANTA FLOR DE MARÍA AVENDAÑO LÓPEZ.**

**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

San Andrés Cholula, Puebla. Acuerdo del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, correspondiente al día tres de marzo de dos mil veintidós.

**VISTOS**, para resolver, los autos del amparo en revisión número **149/2019**, relativo al juicio de amparo indirecto número **1017/2015**, tramitado ante el Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla (antes **390/2015**, del entonces Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Puebla, actualmente Juzgado Segundo de Distrito en Procesos Penales Federales en el Estado de Puebla), y

### **R E S U L T A N D O:**

**PRIMERO.** Por escrito presentado el diecisiete de marzo de dos mil quince ante la entonces Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Puebla y que, por razón de turno, correspondió conocer al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Puebla, actualmente Juzgado Segundo de Distrito en Procesos Penales Federales en el Estado de Puebla, \*\*\*\*\*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

por derecho propio y como representantes elegidos por usos y costumbres, de conformidad con los artículos 9 y 10 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, de las comunidades de Municipio de \*\*\*\*\* en el **Municipio de \*\*\*\*** y **\*\*\* Municipio de \*\*\*\* Municipio de \*\*\***; El **\*\*\*, Municipio de \*\*\* Municipio de \*\*\***, todas en el Estado de Puebla, nombrando como representante común a **\*\*\*\*\***, solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal contra las autoridades y por los actos siguientes:



# PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

## “III. AUTORIDADES RESPONSABLES.-

1. *El H. Congreso de la Unión, es decir, la Cámara de*

*Diputados y la Cámara de Senadores.*

*2. El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.*

*3. El C. Secretario de Gobernación.*

*4. El C. Director del Diario Oficial de la Federación.*

*5. El C. Secretario de Economía, con domicilio en Alfonso Reyes No. 30 Col. Hipódromo Condesa C.P. 06140, Delegación Cuauhtémoc, México, D.F.*

*6. El C. Coordinador General de Minas de la Secretaría de Economía, con domicilio en Puente de Tecamachalco No. 6 Colonia Lomas de Tecamachalco, Naucalpan, Estado de México.*

*7. El C. Director General de Regulación Minera de la Secretaría de Economía, con domicilio en Acueducto No. 4 Esq. Calle 14 Bis, Col. Reforma Social, Delegación Miguel Hidalgo, C.P. 11650, México, Distrito Federal.*

*8. El C. Director de Cartografía y Concesiones Mineras de la Secretaría de Economía, con domicilio en Acueducto No. 4 Esq. Calle 14 Bis, Col. Reforma Social, Delegación Miguel Hidalgo, C.P. 11650, México, Distrito Federal.*

*9. El C. Director del Registro Público de Minería y Derechos Mineros de la Secretaría de Economía, con domicilio en Acueducto No. 4 Esq. Calle 14 Bis, Col. Reforma Social, Delegación Miguel Hidalgo, C.P. 11650, México, Distrito Federal.*

*10. El C. Registrador Público de Minería de la Secretaría de Economía, con domicilio en Acueducto No. 4 Esq. Calle 14 Bis, Col. Reforma Social, Delegación Miguel Hidalgo, C.P. 11650, México, Distrito Federal.*

*11. El C. Delegado Federal de la Secretaría de Economía en el Estado de Puebla, con domicilio en Privada de*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

la 3 "A" Sur No. 3710, Col. Gabriel Pastor C.P. 72420, Puebla de Zaragoza, Puebla.

12. El C. Director General de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con domicilio en Avenida México – Coyoacán No. 343, colonia Xoco, Delegación Benito Juárez, C.P. 03330, México, Distrito Federal.

13. El C. Jefe de la Unidad de Planeación y Consulta de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con domicilio en Avenida México – Coyoacán No. 343, colonia Xoco, Delegación Benito Juárez, C.P. 03330, México, Distrito Federal.

14. El C. Director de Participación y Consulta Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con domicilio en Avenida México – Coyoacán No. 343, colonia Xoco, Delegación Benito Juárez, C.P. 03330, México, Distrito Federal.

15. El C. Delegado de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el Estado de Puebla, con domicilio en Calle 13 Sur No.2108 Esq. 23 Pte., Colonia Santiago, en la ciudad de Puebla, C.P. 72000, Puebla.

IV. LA NORMA, ACTO U OMISIÓN QUE DE CADA AUTORIDAD SE RECLAME (sic)

PRIMERO. Del Congreso de la Unión se reclama la discusión y aprobación del Decreto Legislativo por el se (sic) expide la Ley Minera (LM), particularmente se reclaman la inconstitucionalidad de los artículos vigentes 15 y 19 fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII de la LM en relación con los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, 13 Bis, de dicho ordenamiento jurídico, relativos a la naturaleza jurídica de las concesiones mineras, al procedimiento administrativo para otorgar títulos de

*concesión minera, a los derechos que arrojan dichas concesiones y las obligaciones a cargo de los beneficiarios, que se citan a continuación:*

*‘Artículo 6. La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades.*

*Artículo 7. Son atribuciones de la Secretaría:*

*(...);*

*VI.- Expedir títulos de concesión y de asignación mineras, al igual que resolver sobre su nulidad o cancelación o la suspensión e insubsistencia de los derechos que deriven de las mismas;*

*Artículo 10. La exploración y explotación de los minerales o sustancias a que se refiere el artículo 4, así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial, y de las sales y subproductos de estas, solo podrá realizarse por personas físicas de nacionalidad mexicana, ejidos y comunidades agrarias, pueblos y comunidades indígenas a que se refiere el artículo 2o. Constitucional reconocidos como tales por las Constituciones y Leyes de las Entidades Federativas, y sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesiones mineras otorgadas por la Secretaría.*

*Artículo 13. Las concesiones y las asignaciones mineras se otorgarán sobre terreno libre al primer*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

solicitante en tiempo de un lote minero, siempre que se cumplan las condiciones y requisitos que establecen la presente Ley y su Reglamento.

(...)

Cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo o comunidad indígena, y dicho pueblo o comunidad indígena solicite dicho terreno simultáneamente con otra persona o personas, será preferida la solicitud del pueblo o comunidad indígena a efecto de que se le otorgue la concesión minera sobre dicho terreno, siempre y cuando cumpla con las condiciones y requisitos que establecen la presente Ley y su Reglamento.

**Artículo 13 BIS.** Los concursos mediante los cuales se otorguen las concesiones a que se refiere el artículo anterior deberán garantizar las mejores condiciones económicas para el Estado, y se realizarán conforme a lo siguiente:

I. La Secretaría publicará la convocatoria por lo menos en el Diario Oficial de la Federación;

II. Las bases del concurso incluirán, como mínimo:

a) La descripción de los terrenos o zonas de que se trate, los estudios realizados sobre los mismos, así como los planos de su localización, geológicos y de muestreo;

b) Los requisitos con los que los participantes acreditarán su capacidad jurídica, técnica y económica, y

c) La modalidad para la presentación de las propuestas de contraprestación económica y prima por descubrimiento, que podrá ser en sobre cerrado o alguna otra que se determine, y

d) el clausulado del contrato que, en su caso,

*deberá otorgarse para garantizar el cumplimiento de la contraprestación económica y la prima por descubrimiento que se ofrezca.*

*III. Las concesiones se otorgarán a quien acredite el cumplimiento de los requisitos que se prevean en las bases y presente la mejor propuesta económica, para lo que se tomará en consideración, exclusivamente, la contraprestación económica y prima por descubrimiento ofrecidas.*

*Cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo o comunidad indígena y dicho pueblo o comunidad indígena participe en el concurso, tendrá el derecho de igualar la mejor propuesta económica que presente otro concursante, y en caso de hacerlo tendrá derecho preferente la propuesta de dicho pueblo o comunidad indígena.*

**Artículo 15.** *Las concesiones mineras conferirán derechos sobre todos los minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente Ley.*

*Las concesiones mineras tendrán una duración de cincuenta años, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería y se prorrogarán por igual término si sus titulares no incurrieron en las causales de cancelación previstas en la presente Ley y lo solicitan dentro de los cinco años previos al término de su vigencia.*

*En tanto se resuelven las solicitudes de prórroga de vigencia, continuarán en vigor las concesiones con respecto a las cuales se formulen.*

**Artículo 19.** *Las concesiones mineras confieren derecho a:*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

I. Realizar obras y trabajos de exploración y de explotación dentro de los lotes mineros que amparen;

II. Disponer de los productos minerales que se obtengan en dichos lotes con motivo de las obras y trabajos que se desarrollen durante su vigencia;

III. Disponer de los terreros que se encuentren dentro de la superficie que amparen, a menos que provengan de otra concesión minera vigente;

IV. Obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terreros, jales, escorias y graseros, al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros;

V. Aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la exploración o explotación y beneficio de los minerales o sustancias que se obtengan y el uso doméstico del personal empleado en las mismas;

VI. Obtener preferentemente concesión sobre las aguas de las minas para cualquier uso diferente a los señalados en la fracción anterior, en los términos de la ley de la materia;

VII. Transmitir su titularidad o los derechos establecidos por las fracciones I a VI anteriores a personas legalmente capacitadas para obtenerlas;

VIII. Reducir, dividir e identificar la superficie de los lotes que amparen, o unificarla con la de otras concesiones colindantes;

IX. Desistirse de las mismas y de los derechos que de ellas deriven;

X. Agrupar dos o más de ellas para efectos de comprobar obras y trabajos previstos por esta Ley y de rendir informes estadísticos y técnicos;

XI.- Solicitar correcciones administrativas o duplicados de sus títulos;

XII. Obtener la prórroga en las concesiones minera por igual término de vigencia, de acuerdo con lo previsto por el artículo 15 de esta Ley...'

SEGUNDO. Del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos se reclama la promulgación, la orden de publicación, circulación, observación y de dar el debido cumplimiento a la Ley Minera.

TERCERO. Del Secretario de Gobernación se reclama el refrendo del Decreto promulgatorio de la Ley Minera.

CUARTO. Del Director del Diario Oficial de la Federación se reclama la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto legislativo anteriormente referido.

QUINTO. De los C.C. Secretario de Economía, Coordinador General de Minas, Director General de Regulación Minera, Director de Cartografía y Concesiones Mineras, Director del Registro Público de Minería y Derechos Mineros, Registrador Público de Minería y el Delegado Federal en el Estado de Puebla, de la Secretaría de Economía se reclaman:

- La intervención que hayan tenido, tengan o pudieran tener en la expedición de los títulos de concesión minera con los números: **219198-lote Atexcaco I** (Anexo 2); **221609-lote Atexcaco II** (Anexo 3); y **208799-lote Macuilquila** (Anexo 4), los cuales fueron emitidos a favor de las terceras perjudicadas en aplicación de los artículos 6 primer párrafo, 7 fracción VI, 10 primer párrafo, 13 primer y tercer párrafos, 13 Bis, 15 y 19 fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Minera que se han tildado de inconstitucionales, a fin de llevar a cabo actividades de explotación minera dentro del territorio ancestral del pueblo **maseual** y que lesionan nuestros derechos fundamentales y amenazan nuestros sitios sagrados.*

*Los títulos de concesión que se reclaman fueron expedidos sin respetar y garantizar nuestros derechos fundamentales a la identidad cultural, autonomía, territorio, acceso a los recursos naturales tradicionalmente manejados, derecho al agua, así como el derecho a la consulta previa para obtener nuestro consentimiento previo, libre e informado, ello es así porque esta decisión administrativa, es decir, los actos reclamados generarán y desarrollarán impactos fortísimos e irreparables sobre nuestro territorio ancestral y recursos naturales que históricamente hemos manejado y que nos son absolutamente indispensables para la subsistencia de nuestro pueblo **maseual**.*

*Se refiere adicionalmente que los títulos **219198** y **221609** fueron expedidos a favor de **Compañía Minera Autlán**, S.A. de C.V., y el **208799** a favor de **Minas de Santa Martha**, S.A.*

- La inscripción y registro en el Registro Público de Minería y Derechos Mineros de los títulos reclamados y que fueron expedidos a favor de las terceras perjudicadas.*

- Las omisiones consistentes en que con la expedición de los actos reclamados, estas autoridades responsables incumplieron con sus obligaciones constitucionales y convencionales de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos de los quejosos y del pueblo **maseual** a la identidad cultural, la autonomía, el territorio, el acceso preferente a los recursos naturales tradicionalmente manejados, y el derecho al agua, los cuales nos son indispensables para nuestra subsistencia como pueblo*

y por tanto hemos sido objeto de discriminación, situación que está prohibida por el bloque de constitucionalidad. A ello se le debe sumar el agravante **de que nuestro pueblo nunca fue previamente consultado, ni mucho menos hemos consentido la emisión de título minero alguno dentro de nuestro territorio ancestral.**

- **La omisión de obtener nuestro consentimiento previo, libre e informado para la expedición de las concesiones mineras títulos 219198-lote Atexcaco I; 221609-lote Atexcaco II y 208799-lote Macuilquila** que se les reclaman y que fueron otorgadas dentro de nuestro territorio ancestral y que amenazan real e inminentemente a nuestros sitios sagrados como son los manantiales (apamej) de los que se abastecen nuestras comunidades.

- **La falta de promoción y/o participación de la consulta previa y obtención del consentimiento previo del pueblo maseual,** que debió realizar junto con las autoridades responsables de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, previo a otorgar las concesiones mineras **Atexcaco I, Atexcaco II y Macuilquila.**

SEXTO. De los C.C. Director General de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Jefe de la Unidad de Planeación y Consulta de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Director de Participación y Consulta Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Delegado de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el Estado de Puebla, se reclaman:

- **La omisión consistente en la ausencia de consulta previa, libre e informada a nuestro pueblo maseual sobre la planeación, elaboración y/o ejecución**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

para la expedición de los títulos **219198-lote Atexcaco I**, **221609-lote Atexcaco II** y **208799-lote Macuilquila**, hoy los actos reclamados; omisiones y actos que lesionan nuestros derechos fundamentales y amenazan nuestros sitios sagrados.

- **La omisión de obtener nuestro consentimiento previo, libre e informado para la expedición de las concesiones mineras reclamadas títulos 219198-lote Atexcaco I, 221609-lote Atexcaco II y 208799-lote Macuilquila**, otorgadas dentro de nuestro territorio ancestral y que amenazan directamente nuestros sitios sagrados como son los manantiales de los que se abastecen nuestras comunidades.

- La falta de promoción y/o participación de la consulta previa y obtención del consentimiento previo del pueblo **maseual**, que debió realizar junto con las autoridades responsables de la Secretaría de Economía previo a otorgar las concesiones mineras **Atexcaco I, Atexcaco II y Macuilquila**.

OCTAVO (sic). De todas y cada una de las autoridades señaladas como responsables se reclama:

- Una serie de omisiones a cargo de las responsables, consistentes en la violación de nuestros derechos fundamentales de acceso a la información, participación en la toma de decisiones, consulta previa, audiencia y consentimiento previo libre e informado, a fin de que se salvaguardaran nuestros derechos humanos como pueblo indígena al agua, territorio ancestral, acceso a recursos naturales tradicionalmente manejados e identidad cultural. Todo lo cual constituye un patrón sistemático de violación de los derechos fundamentales del pueblo **maseual**, como se explica en los conceptos de violación.

NOVENO (sic). Cualquier acto que de hecho o de

*derecho, haya detenido, tenga y/o pueda tener por efecto la privación total o parcial, temporal o definitiva de nuestros derechos colectivos como pueblo maseual al libre acceso, uso, goce, disfrute y conservación de nuestro territorio ancestral y de nuestra identidad cultural”.*

**SEGUNDO.** Los quejosos estimaron como preceptos constitucionales violados los artículos 1, 2, apartado A, fracciones IV, V y VI, y apartado B, fracción IX; 4, párrafos quinto, sexto y décimo primero, 6, 14, 16 y 27 párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y narraron como antecedentes en la demanda, bajo protesta de decir verdad, lo siguiente:

*“BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, se manifiesta a su Señoría que los hechos y abstenciones que constan a esta parte y que constituyen los antecedentes de las omisiones reclamadas y que además contribuyen a mostrar lo fundado de los conceptos de violación, son los que se comparten enseguida:*

*PRIMER ANTECEDENTE. Sobre el pueblo maseual, también llamado nahua de la Sierra Norte de Puebla.*

*La información que a continuación se presenta está ampliamente desarrollada en la declaración jurada del Dr. Luis Enrique Fernández Lomelín, investigador independiente (Anexo 5) y el libro publicado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), intitulado “Nahuas de la Sierra Norte de Puebla” y disponible en línea en [http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/nahuas\\_sierra\\_norte\\_puebla.pdf](http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/nahuas_sierra_norte_puebla.pdf).*

*Antes de la llegada de los españoles a tierras mexicanas,*

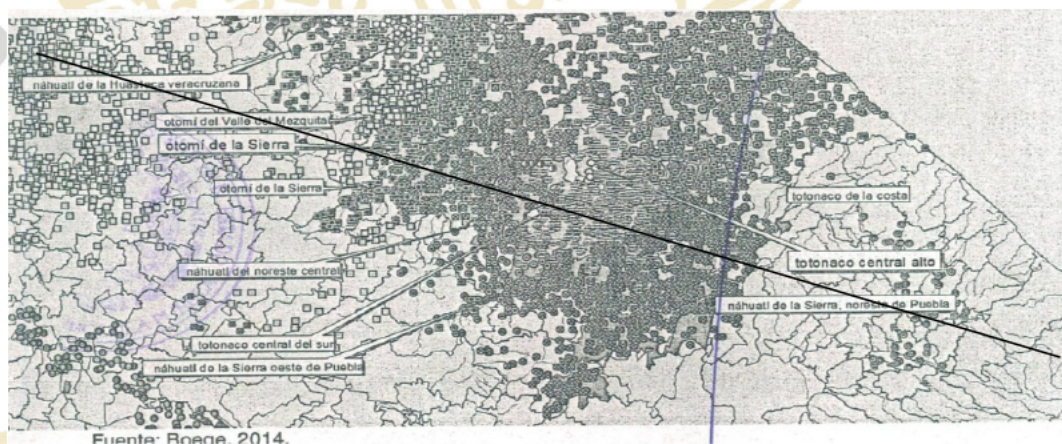


PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

nuestro pueblo estaba distribuido en comunidades (altepemej) que integradas conformaron el vasto territorio *maseual* conocido como el Señorío de *Tlatlauquitepec*; este territorio comprende hoy los actuales municipios poblanos de *Zacapoaxtla*, *Yaonahuac*, *Cuetzalan del Progreso* y *Tlatlauquitepec*, entre otros. Durante la Colonia los señoríos fueron fragmentados y con ello surgieron las llamadas “Repúblicas de Yndios” gobernados por un cabildo y un gobernador indígena electos. Posteriormente durante la intervención francesa y en el contexto de las Leyes de Reforma, el pueblo *maseual* aceptó registrar como parcelas privadas nuestro territorio, ello a fin de evitar el despojo liberal. Ello explica, por una parte, la ausencia de ejidos y bienes comunales en la región, y por la otra, la antigüedad de la apropiación material y simbólica de la totalidad del territorio puesto que desde entonces a la fecha los topónimos de los lugares están en lengua nahuatl.<sup>1</sup>

De hecho la *Sierra Norte* de Puebla es también hogar de otros pueblos indígenas de México, como son los *tutunakú* (*tonacos*), los *hñahñü* (*otomís*) y los *teenek* (*huastecos*), estos territorios ancestrales están configurados de la siguiente manera:

Figura 3



<sup>1</sup> Taller de Tradición Oral, 2013, p. 128 sig).

Véase además el mapa “Puebla. Concesiones mineras, áreas naturales protegidas y lenguas indígenas” (Anexo 6), donde se visibiliza con nitidez el territorio ancestral *maseual*, las concesiones mineras que se reclaman y su traslape.

Al respecto Bonfil (1989)<sup>2</sup> ha demostrado que el control cultural por parte de un pueblo sobre los recursos naturales dentro de su territorio es fundamental para su supervivencia cultural<sup>3</sup>. En efecto al ocupar este territorio ancestral desde hace por lo menos 1000 años, como da cuenta el Dr. *Fernández*, los campesinos *nahuas* desarrollaron un enorme Patrimonio Biocultural<sup>4</sup> que ha generado la transformación de la

---

<sup>2</sup><http://cieras.edu.mx/Publicaciones/Clasicos/articulos/TeoriadelControl.pdf> Consultado el 13 de febrero de 2015

<sup>3</sup> Este autor define el control cultural como “el sistema según el cual se ejerce la capacidad social de decisión sobre los elementos culturales. Los elementos culturales son todos los componentes de una cultura que resulta necesario poner en juego para realizar todas y cada una de las acciones sociales: mantener la vida cotidiana, satisfacer necesidades, definir y solventar problemas, formular y tratar de cumplir aspiraciones”

<sup>4</sup> De acuerdo con Boege (2008) este concepto está compuesto por tres elementos unidos de manera inexorable, a saber, a) los recursos naturales bióticos intervenidos en distintos grados, b) el uso de estos recursos naturales de acuerdo con patrones culturales, y c) agroecosistemas tradicionales, como la expresión de la diversidad biológica domesticada, generados por alrededor de 300 generaciones de abuelos y abuelas. Por su parte Toledo y Barrera-Bassols (2008:54) enseñan que el modo de vida tradicional o campesino expresa varias olas de diversificación (biológica, genética, lingüística, cognitiva, agrícola y paisajista), que en su conjunto





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

naturaleza mediada por procesos bioculturales que se expresan en la milpa (milaj), el monte o selva intervenido (kuojta), el monte en el que se produce (kuojtakiloyan), el potrero (ixtauat) o el cafetal bajo sombra (caffenta), lo cual refiere un proceso de coevolución que generó una gran diversidad tanto biológica como cultural.

El modelo de manejo histórico del territorio **maseual**, esto es, de su patrimonio biocultural, revela una evaluación precisa de las posibilidades del lugar. En efecto y tomando por ejemplo el caso de **Cuetzalan**, el territorio toma una forma alargada donde en las tierras más altas del sur se encuentran los bosques y manantiales y las tierras cálidas del norte son utilizadas para la agricultura. Con esta explotación diferenciada de los recursos naturales, el territorio del pueblo **maseual** pudo sostener una población en constante aumento. Por ejemplo y siguiendo con el caso de **Cuetzalan**, tres de las cuatro comunidades que se formaron en la época colonial se establecieron en el centro-sur del municipio, zona dotada de fuentes permanentes de agua por estar al pie de la serranía (**Xocoyolotepec**) donde se recargan los mantos acuíferos. Esta zona no era habitada, pero constituía una reserva de madera, de productos silvestres y de materias primas como las hojas de anayo (Beischmediaanay) para techumbre de las casas. Los **cuetzaltecos** preferían cultivar en la zona más baja donde se dan dos cosechas de maíz al año. Este modelo de asentamiento, que combina las ventajas de la explotación

---

integran el complejo biológico-cultural originado históricamente y que es producto de los miles de años de interacción entre las culturas y sus ambientes. Esto significa que “las sociedades indígenas albergan un repertorio de conocimientos ecológicos que generalmente es local, colectivo, diacrónico y holístico.

*simultánea de varios niveles ecológicos, es típico de los territorios de los pueblos originarios de la región.*

*El doctor **Fernández** señala que los elementos más importantes del territorio **maseual** son las montañas (tepet) y las aguas (at). En la montaña están las grutas (tekal) donde habitan los duendes (masakamej, tepeuanimej) y son las entradas al mundo subterráneo, el Talokan. Allí abajo moran dos espíritus, el Padre y la Madre de Nuestro Sustento, sentados bajo el Xochikuouit (árbol que lleva todas las semillas y todas las frutas). Los manantiales o fuentes permanentes de agua (ameyal) tienen una importancia mayúscula para el pueblo **maseual**. Se observa que los pueblos más antiguos están generalmente situados al pie del cerro o a media pendiente, cerca de las fuentes. La importancia del agua resalta en la toponimia: solamente en la jurisdicción de **San Miguel**, 94 topónimos de 300 se refieren al agua. El Dr. **Fernández** refiere por su parte que, ‘el hecho de que por lo menos el 20% de las poblaciones del municipio de **Cuetzalan** tengan toponímicos ligados al agua, nos habla del profundo entendimiento y significación que se le da a los lugares en donde el agua resulta ser un eje orientador para la construcción del espacio/territorio que se explica por la cercana relación entre humanos y naturaleza.’*

*Los apamej o manantiales intervenidos para la satisfacción del derecho humano al agua son considerados por nuestro pueblo como sitios sagrados y este carácter se refuerza con la asociación que existe entre estos y las grutas (entrada al Talokan), pues el agua brota de la Madre Tierra que está viva, el agua es un don de los dioses del mundo subterráneo para calmar la sed de los humanos y no hay que desperdiciarla o desviarla de su función. Desde nuestra cosmovisión el agua es*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*un ser vivo al que hay que cuidar y de quien se depende para la sobrevivencia. Para nosotros no hay cultura sin agua.*

*En nuestra gestión-manejo del agua se distingue entre los apamej, los ameyal y los aichkual. El ameyal es aquel nacimiento de agua que no es usado como fuente de abastecimiento permanente, que solo es utilizado eventualmente y no se ha modificado su cauce; los apamej, como ya se adelantó, son manantiales usados de forma cotidiana como abastecimiento de agua para las comunidades y donde se ha modificado parcial o totalmente el sitio en donde se toma el agua; y los aichkualmej o achicuales, son reservorios construidos para captar el agua de lluvia durante todo el año y servir de cisterna para cuando se presente la época de estiaje (Fernández, 2011).*

*Así las cosas, nuestras comunidades para satisfacer nuestro derecho humano al agua hemos construido, manejado y administrado una serie de “sistemas tradicionales de agua” sustentados no en criterios modernos como son el económico y la eficiencia tecnológica sino basados en los principios de reciprocidad y respeto, en donde la eficiencia y rentabilidad no son los criterios determinantes para la toma de decisiones.*

*Nuestros sistemas tradicionales de agua se cimientan en la organización social de nuestras comunidades (mayoritariamente indígena), cuyos órganos principales son la asamblea y los comités. Otro rasgo distintivo es que las aportaciones (pago de la tarifa) se pueden realizar en dinero o en especie a través de faenas<sup>5</sup>. Esto sistemas son fundamentales para la vida de nuestras comunidades pues como refiere el Dr. Fernández, solo para el caso de Cuetzalan,*

<sup>5</sup> La faena o “mano vuelta” es el trabajo que las personas aportan a la comunidad sin remuneración económica.

*el 70% de las comunidades depende de nuestros sistemas tradicionales, mientras el 30% restante del sistema operador municipal.*

*La asamblea se constituye como el órgano colectivo máximo en la toma de decisiones para la gestión del agua y está formada por todos los usuarios de la comunidad. En esta instancia se nombra o cambia al comité encargado de la operación, se fijan las tarifas de conexión y, para tener el servicio, se autorizan las nuevas tomas, se determinan las funciones del comité, el cual tiene que mantener informada a la asamblea lo relacionado con la operación y mantenimiento del sistema y toma decisiones en caso de conflictos entre usuarios. Las asambleas se llevan a cabo en maseualkopaj (nahua) y solo cuando asiste algún tipo de autoridad no indígena se traduce al español.*

*De suma importancia es resaltar el carácter sagrado de los apamej, el cual se evidencia fácilmente en el hecho de que nuestra cosmovisión obliga a que sobre los apamej llevemos a cabo rituales o celebraciones donde la cruz es colocada cuando se construye una pileta o una caja de agua, asimismo para nosotros es muy importante la fiesta de la **Santa Cruz** que se festeja todos los 3 de mayo, pues en esa fecha se realiza la “bendición de los manantiales”. Parte del rito consiste en colocar y bendecir las cruces, ofrendar flores y hacer oraciones en maseualkopa o español para pedir que siempre haya agua (**Fernández**, 2011).*

*En estos términos queda expuesto que sobre nuestro territorio ancestral existe un manejo tradicional indígena, particularmente del agua, que de conformidad con el artículo segundo constitucional, los artículos 13 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos*



*Moguel y Víctor Toledo (2004) en la revista Biodiversitas de la CONABIO, en su artículo 'Conservar produciendo: Biodiversidad, Café Orgánico y Jardines Productivos.'*<sup>6</sup>

SEGUNDO ANTECEDENTE. Como ya se refirió para nuestro pueblo *maseual* el agua es un ser vivo y los manantiales, particularmente los apamej, son sitios sagrados para nosotros. Asimismo realizamos desde hace siglos un manejo tradicional y pluricultural del agua en nuestro territorio para la satisfacción y goce de nuestro derecho humano al agua, mediante la construcción de sistemas tradicionales de abastecimiento de agua. En este sentido se adjunta a este libelo de garantías el documento denominado Apamej del pueblo *maseual* (Anexo 7), donde se refieren los nombres de estos manantiales, sus coordenadas UTM para su georreferencia, el número de familias que se abastecen de ellos, y las comunidades y municipios a los que pertenecen.

El pueblo *maseual* ha mostrado su apego entrañable a nuestro territorio ancestral, como ha quedado expuesto en el antecedente anterior donde los montes y fuentes de agua nos son absolutamente vitales para nuestra supervivencia cultural así como para la satisfacción de nuestro derecho humano al agua.

TERCER ANTECEDENTE. En los últimos años han circulado en nuestro territorio rumores acerca de que nuestro territorio ancestral estaba siendo concesionado a empresas mineras, de energía y petroleras. Estos rumores se fueron materializando cuando en 2011 la empresa *Grupo Ferrominero*

---

6

<http://www.biodiversidad.gob.mx/Biodiversitas/Articulos/biodiv55art1.pdf> Consultado el 10 de marzo de 2015.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

construyó en 2011, la central hidroeléctrica **Atexcaco** y cuando en el segundo semestre de 2013 ingenieros y personal de una compañía minera, presuntamente de la tercera perjudica **Compañía Minera Autlán**, S.A. de C.V., realizaron en nuestro territorio actividades de exploración minera. Según dijeron en aquella ocasión harían una mina que “traería progreso” a nuestras comunidades.

CUARTO ANTECEDENTE. Ante la incertidumbre sobre la destrucción de nuestro territorio ancestral las comunidades maseuales de **Coatectzin, Cuacualaxtla, El Campanario, Huaxtla, Tepetzinta, Mazatepec, Túnel Dos, Zapotitan, Municipio de Tlatlauquitepec; Acaxiloco, Amateno, Atalpan, Atemoloj, Atepatahua, Ayotzinapan, Cacatecuahuta, Chicueyaco, Chilcuaujta, Coapan, Colonia Centro, Cuahutamazaco, Cuamono, Cuapech, Cuauhtapanaloyan, Cuetzalan, Huaxtitan, Ixtahuata, La Chaca, La Providencia, Lomontitan, Nectepec, Octimaxal, Olopioco, Pahpatapan, Pepechta, Pezmapan, Zacatipan, Pinahuista, Quezapa, Reyesogpan, Tacuapan, Tecuauta, Tenango, Tenexteta, Tenextepec, Tepango, Tepetitan, Tepetzala, Tonalix, Totocuauta, Tuzamapan, Tzinacapan, Tzoquiaco, Vista Hermosa, Xalcuahuta, Xalpantzingo, Xaltipan, Xaltzintan, Xiloxochico, Xochical, Xocoyolo, Yancuictlapan, Zacatipan y Zoquita, en el Municipio de Cuetzalan del Progreso; Huitziltepec y Tuzamapan de Galeana, Municipio de Tuzamapan de Galeana; Jonotla, Municipio de Jonotla; El Guayabal, Municipio de Nauzontla; Atotocoyan y Ocotepec, Municipio de Yaonahuac, todas en el Estado de Puebla, nos reunimos en Asamblea el 7 de septiembre de 2014 en la comunidad de **Zacatipan**, Municipio de **Cuetzalan** (Anexo 8), y acordamos entre otras cosas investigar-documentar los rumores sobre**

*cualquier instalación minera en nuestro territorio y de ser el caso proceder a la defensa legal de nuestro territorio ancestral **maseual**, para ello se designó bajo usos y costumbres a los quejosos como representantes del pueblo **maseual**.*

*QUINTO ANTECEDENTE. El 5 de noviembre de 2014 y a petición del pueblo **maseual**, el cabildo de **Cuetzalan del Progreso** celebró una sesión pública extraordinaria de cabildo donde se acordó por unanimidad declarar al territorio municipal como libre de explotación minera, de proyectos de hidrocarburos y de energía hidroeléctrica (Anexo 9).*

*SEXTO ANTECEDENTE. El pasado 9 de enero de 2015, nuestro representante común \*\*\*\*\* formuló vía INFOMEX, la solicitud de información con folio **0001000003015** dirigida a la SE (Anexo 10), donde le requirió: 'Por medio de la presente solicito se me informe si esta Secretaría ha expedido algún título de concesión minera en los Municipios de **Cuetzalan del Progreso, Tlatlauquitepec** y **Yaonahuac**, en el Estado de Puebla. De ser el caso solicito se me proporcione: 1) Los números de título de concesión, 2) Los nombres de los lotes mineros; 3) Las coordenadas U.T.M. donde se ubiquen, 4) La fecha de expedición y 5) El nombre o razón social del concesionario. Amén de lo anterior se pide copia electrónica de los títulos de concesión'.*

*SÉPTIMO ANTECEDENTE. La respuesta a esta solicitud la generó la SE el 24 de febrero de este año (Anexo 11); sin embargo, y por iniciativa de esa autoridad responsable, la respuesta a nuestra solicitud nos fue enviada a través del servicio MEXPOST, bajo el número de guía **EE843196156MX**, paquete que nos fue entregado el día 27 de febrero de 2015, como se ve en el recibo de entrega de la guía referida (Anexo 12). Esto es, que tuvimos certeza plena de la existencia de los*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

acto que se reclaman, esto es, los títulos de concesión **219198-lote Atexcaco I**, **221609-lote Atexcaco II** y **208799-lote Macuilquila**, hasta esta fecha, es decir, hace menos de 15 días hábiles, por lo que sin duda es a partir de ese momento que empezó a correr el término relativo a la interposición de la demanda de garantías.

La respuesta en comento consta del oficio de fecha 24 de febrero de 2015 de la Unidad de Enlace de la Secretaría de Economía, de una tabla donde se proporciona información de 12 concesiones mineras para los municipios **Cuetzalan**, **Tlatlauquitepec** y **Yaonahuac**, donde se proporciona el número de concesión, el lote minero, los titulares y las coordenadas UTM de su ubicación; amén de que se proporcionó copia simple de los 12 títulos mineros”.

**TERCERO.** Por auto de diecinueve de marzo de dos mil quince, el Juez del entonces Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Puebla, actualmente Juzgado Segundo de Distrito en Procesos Penales Federales en el Estado de Puebla, registró la demanda con el número **390/2015**, la admitió a trámite, solicitó a las autoridades responsables sus informes justificados, dio a la Agente del Ministerio Público de la Federación la participación que legalmente le corresponde y concedió la suspensión de plano de los actos reclamados (fojas 177 a 179, tomo I).

**CUARTO.** Inconforme con el anterior acuerdo, en la parte que concedió la suspensión de plano, el **Secretario de Economía** interpuso recurso de queja que, por razón de turno, correspondió conocer a este Tribunal Colegiado, bajo el número **61/2015**.

El recurso de queja **61/2015** fue resuelto por el Pleno de este Tribunal, en sesión de veintiocho de abril de dos mil quince, en el sentido de declararlo infundado (fojas 467 a 526).

**QUINTO.** Por acuerdo de veintinueve de mayo de dos mil quince, en cumplimiento al Acuerdo General 23/2015 del Pleno de la Judicatura Federal, mediante el cual se instruyó el cambio de denominación, domicilio y competencia de los once Juzgados de Distrito en el Estado de Puebla, el Juez del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Puebla, actualmente Juzgado Segundo de Distrito en Procesos Penales Federales en el Estado de Puebla, remitió el juicio de amparo a la entonces Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Puebla, para que fuera turnado al Juzgado que correspondiera (foja 693).

**SEXTO.** Mediante proveído de doce de junio de dos mil quince, la Jueza **Quinto** de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, a quien, por turno, correspondió el asunto, lo radicó con el número **1017/2015**, se declaró competente para seguir conociendo del juicio de amparo y señaló día y hora para la celebración de la audiencia constitucional (foja 760 a 762, tomo I).

**SÉPTIMO.** Por acuerdo de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, la Jueza **Quinto** de Distrito ordenó suspender el procedimiento hasta en tanto se resolviera el recurso del queja interpuesto por la parte quejosa contra el auto de diecinueve de enero de dos mil dieciséis (en que se pidió a la Dirección



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales designara perito que fungiera como oficial en el desahogo de la prueba pericial en materia de impacto ambiental) (fojas 1573, tomo II).

Del recurso anterior, por razón de conocimiento previo, correspondió conocer a este Tribunal Colegiado, bajo el número **61/2016**, y, en sesión de catorce de julio de dos mil dieciséis, el Pleno de este Tribunal desechó el recurso (fojas 1648 a 1665, tomo II).

**OCTAVO.** Mediante proveído de trece de noviembre de dos mil diecisiete, la Jueza **Quinto** de Distrito tuvo por interpuesto el recurso de queja de las tercero interesadas, **Compañía Minera Autlán, Sociedad Anónima de Capital Variable, Minas de Santa Martha, Sociedad Anónima y Grupo Ferrominero, Sociedad Anónima de Capital Variable**, contra los acuerdos dictados el treinta de octubre y nueve de noviembre (relacionados con el reconocimiento de la Comisión Federal de Electricidad como tercero interesada), ambos de dos mil diecisiete, recurso que, por razón de conocimiento previo, correspondió conocer a este Tribunal Colegiado, bajo los números **36/2018** y **39/2018** (fojas 2515 y 2516, tomo III).

En sesión de siete de junio de dos mil dieciocho, el Pleno de este Tribunal desechó los referidos recursos (fojas 2663 a 2693 y 2695 a 2725, tomo III).

**NOVENO.** Seguido el juicio por sus cauces legales, el **tres de septiembre de dos mil dieciocho**, la Jueza **Quinto** de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de

Juicios Federales en el Estado de Puebla inició la celebración de la audiencia constitucional (fojas 2884 a 2937), que concluyó con la sentencia dictada el veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho, bajo los siguientes puntos resolutivos:

**“PRIMERO.** Se **SOBRESEE** en el juicio respecto de la expedición, promulgación, refrendo y publicación del expedición del Decreto por el que se expide la Ley Minera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de junio de mil novecientos noventa y dos, así como el decreto que la reforma, de veintiocho de abril de dos mil cinco; específicamente los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, 13 bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII; así como respecto de los actos atribuidos al **Secretario, Director de Cartografía y Concesiones Mineras, y Delegado Federal en el Estado de Puebla, todos de la Secretaría de Economía** consistentes en la expedición de las concesiones mineras de explotación números **219298; 221609; y, 208799;** en términos de lo establecido en los considerandos **tercero y séptimo** de este fallo.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión **ampara y protege a**

\*\*\*\*\*

SANTA FLOR DE MARIA AVENDANO LOPEZ  
70 64 66 20 63 64 66 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 01 dd 90  
25/10/22 23:39:47



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

representantes del pueblo *masehual* o *nahua* asentado en la *sierra norte* del Estado de Puebla, en contra de la expedición e inscripción en el Registro Público de Minería, de las concesiones mineras de explotación números **219298**, lote **Atexcaco 1**; **221609**, lote **Atexcaco II**; y, **208799**, lote **Macuilquila**, reclamados del **Coordinador General de Minería, Director General de Regulación Minera, Director del Registro Público de Minería y Derechos Mineros y Subdirector del Registro Público de Minería**; por los motivos expuestos en el **último** considerando de esta **sentencia**".

**DÉCIMO.** Inconforme con dicha resolución, **\*\*\*\*\***, representante común de la parte quejosa; la parte tercero interesada, **\*\*\*\***, **Sociedad Anónima de Capital Variable**, **\*\*\*\*\***, **Sociedad Anónima de Capital Variable**, y **\*\*\*\***, **Sociedad Anónima de Capital Variable**, y las autoridades responsables, **Subdirector del Registro Público de Minería y Director General de Regulación Minera**, interpusieron sendos recursos de revisión, de los que, por razón de conocimiento previo, correspondió conocer a este Tercer Tribunal Colegiado en **Materia Administrativa del Sexto Circuito**

**DÉCIMO PRIMERO.** Por acuerdo de Presidencia de veinte de marzo de dos mil diecinueve, se registró el recurso de revisión con el número **149/2019** y se ordenó devolver el juicio

de amparo a fin de que el Juzgado de origen integrara debidamente el expediente (foja 119 a 122).

Cumplido lo anterior, por acuerdo de veinticinco de abril de dos mil diecinueve, la Presidencia de este Tribunal admitió a trámite los recursos de revisión interpuestos (foja 318 a 321).

**DÉCIMO SEGUNDO.** Mediante acuerdo de nueve de mayo de dos mil diecinueve, el Presidente de este Tribunal admitió a trámite la revisión adhesiva interpuesta por la parte quejosa (foja 343).

Por acuerdo de dieciséis de mayo de dos mil diecinueve, admitió a trámite el recurso de revisión adhesiva interpuesto por la parte tercero interesada (foja 394).

Posteriormente, mediante proveído de cinco de junio de dos mil diecinueve, admitió a trámite el recurso de revisión adhesiva interpuesto por el Presidente de la República.

**DÉCIMO TERCERO.** En proveído de doce de julio de dos mil diecinueve, se turnaron los autos al magistrado Miguel Ángel Ramírez González para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

**DÉCIMO CUARTO.** En sesión de tres de octubre de dos mil diecinueve, el Pleno de este Tribunal, en la materia de su competencia, dictó la resolución que culminó con los siguientes puntos resolutivos:

**“PRIMERO.** *En lo que es la materia competencia de este*



Tribunal Colegiado, se **REVOCA** la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** En lo que es la materia competencia de este Tribunal Colegiado, son **INFUNDADOS** los recursos de revisión adhesiva interpuestos por la parte tercero interesada y por la autoridad responsable, **Presidente de la República**.

**TERCERO.** Se **SOBRESEE** en el juicio de amparo **1017/2015**, del índice del Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, contra los actos atribuidos al Secretario de Gobernación, Director del Diario Oficial de la Federación, Secretario, Director de Cartografía y Concesiones Mineras y Delegado en Puebla, estos tres últimos de la Secretaría de Economía.

**CUARTO.** Este Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito carece de legal competencia para resolver el presente recurso de revisión, interpuesto contra la sentencia de veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho, dictada por el Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, en el juicio de amparo **1017/2015**, al ser materia de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**QUINTO.** Se deja a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión.

**SEXTO.** Previa la formación del expedientillo correspondiente, remítanse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación los autos del actual juicio de amparo **1017/2015** del índice del Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla y el presente toca de revisión **149/2019**, así

*como la versión electrónica de esta resolución a través de la dirección oficial de correo electrónico sentenciastccscjnssga@mail.scjn.gob.mx.”*

Seguidos los trámites legales, por oficio número **381/2019-IX**, de fecha **dieciséis de octubre de dos mil diecinueve**, la Secretaría de Acuerdos de este Tribunal, en cumplimiento a lo ordenado en el sexto punto resolutivo de la citada ejecutoria, remitió el toca de referencia, así como los autos originales del juicio de amparo indirecto **1017/2015** del índice del Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (foja 937, tomo II).

**DÉCIMO QUINTO.** En proveído de **catorce de noviembre de dos mil diecinueve**, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación registró el asunto con el número de amparo en revisión **928/2019** de su índice y asumió la competencia originaria para conocerlo (foja 945, tomo II).

**DÉCIMO SEXTO.** En sesión de **trece de enero de dos mil veintiuno**, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad, resolvió el amparo en revisión **928/2019**, bajo los siguientes puntos resolutivos:

*‘PRIMERO. En la materia del recurso competencia de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se MODIFICA la sentencia recurrida.*

**SEGUNDO. La Justicia de la Unión NO AMPARA NI PROTEGE a \*\*\*\*\***





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

y al pueblo indígena *maseual o nahua*, asentado en la sierra norte del Estado de Puebla, contra los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, 13 bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera.

**TERCERO.** Se reserva jurisdicción al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito para que resuelva los agravios pendientes de examen en su ámbito de competencia legal” (fojas 965 a 1024, tomo II).

**DÉCIMO SÉPTIMO.** Por acuerdo de presidencia de veinticuatro de junio de dos mil veintiuno, este Tribunal tuvo por recibido el oficio **CT-251/52021** de la Subsecretaria de Acuerdos de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que remitió el toca del amparo en revisión 149/2019 del índice de este tribunal y el juicio de amparo indirecto **1017/2015** del índice del Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de

Juicios Federales en el Estado de Puebla; en el mismo auto se reservó reintegrar el presente asunto a la ponencia del magistrado Miguel Ángel Ramírez González hasta en tanto fueran notificadas las partes.

En auto de [veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno](#), se determinó que, como el presente asunto se encontraba integrado, en cumplimiento al acuerdo de veinticuatro de junio del mismo año, debía reintegrarse el asunto a la ponencia del Magistrado Miguel Ángel Ramírez González, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente, y

### **C O N S I D E R A N D O :**

**PRIMERO.** Este Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución General de la República; 81, fracción I, inciso e), y 84 de la Ley de Amparo; 37, fracción IV, y 144 de la [abrogada](#) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, [que se encontraba vigente en la fecha en que inició el juicio de amparo, en términos del artículo Quinto Transitorio del Decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación, por el que, entre otras, se expidió la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,](#) así como por los Acuerdos Generales números 47/2000 y 3/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal; porque el citado medio de defensa se intenta contra la sentencia de un juicio de amparo en materia administrativa, dictada en la audiencia constitucional por la Jueza Quinto de Distrito en Materia de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, que está bajo la jurisdicción de este Tribunal Colegiado.

Además, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el resolutivo tercero de la ejecutoria de trece de enero de dos mil veintiuno, al resolver el Amparo en Revisión 928/2019, precisó:

*“**TERCERO.** Se reserva jurisdicción al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito para que resuelva los agravios pendientes de examen en su ámbito de competencia legal”.*

**SEGUNDO.** No es necesario pronunciarse sobre la temporalidad en la presentación del recurso de revisión principal y sobre la legitimación de los recurrentes para interponer el presente recurso de revisión, toda vez que ello fue realizado en el fallo dictado por este órgano jurisdiccional el tres de octubre de dos mil diecinueve.

**TERCERO.** En primer lugar, debe precisarse que este Tribunal Colegiado citará, como apoyo de su determinación, diversas tesis y jurisprudencias referidas a la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece.

Dicha invocación de criterios no es contraria a derecho ni afecta a las partes, pues, conforme al artículo Sexto Transitorio de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, la jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la legislación





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, que está bajo la jurisdicción de este Tribunal Colegiado.*

*Asimismo, este Tribunal Colegiado tiene competencia para conocer del asunto, en razón de que se reclamaron diversos preceptos de una ley federal y diversos actos administrativos; en la sentencia de amparo se sobreseyó en el juicio por las normas reclamadas y concedió el amparo por los actos administrativos; en los agravios de revisión la quejosa combate el sobreseimiento de las normas reclamadas y las autoridades hacen valer causales de improcedencia; por lo que se surte la hipótesis prevista en el Punto Cuarto, fracción I, inciso A), del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:*

**‘CUARTO.** *De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los Puntos Segundo y Tercero de este Acuerdo General, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:*

**I.** *Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando:*

**A)** *No obstante haberse impugnado una ley federal o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o se hubiere planteado la interpretación directa de uno de ellos, en la sentencia recurrida no se hubiere abordado el estudio de esas cuestiones por haberse sobreseído en el juicio o habiéndose pronunciado sobre tales planteamientos, en los agravios se hagan valer causas de improcedencia.*

*Lo anterior se concretará sólo cuando el sobreseimiento decretado o los agravios planteados se refieran a la totalidad de los quejosos o de los preceptos impugnados, y en todos aquellos asuntos en los que la materia de la revisión no dé lugar a que, con independencia de lo resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito, deba conocer necesariamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación;*

*[...].*

*Luego, cuando se trata de asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito están obligados a verificar la procedencia de los recursos de revisión, así como de la vía y resolver, en su caso, sobre el desistimiento o la reposición del procedimiento; en la especie es la primera hipótesis sobre la que se pronunciará este Tribunal Colegiado; por lo que debe procederse en términos de lo previsto en el Punto Noveno, fracción I, del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:*

**‘NOVENO.-** *En los supuestos a que se refiere el inciso A) de la fracción I del Punto Cuarto del presente Acuerdo General, el Tribunal Colegiado de Circuito procederá en los términos siguientes:*

*[...]*

*En los supuestos a que se refiere el inciso A) de la fracción I del Punto Cuarto del presente Acuerdo General, el Tribunal Colegiado de Circuito procederá en los términos siguientes:*

**I.- Verificará la procedencia de los recursos de revisión, así como de la vía y resolverá, en su caso, sobre el desistimiento o la reposición del procedimiento;**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

[...]

**SEGUNDO.** Los recursos de **revisión principal** se interpusieron dentro del plazo de diez días que prevé el artículo 86 de la Ley de Amparo.

Es así porque la resolución que se recurre se notificó a la parte quejosa y a las tercero interesadas el dos de octubre de dos mil dieciocho, como consta a foja 2968 vuelta y 2969 vuelta, tomo III del expediente de amparo, notificaciones que surtieron efectos al siguiente día hábil, de conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 31 de la Ley de Amparo, esto es el tres de octubre posterior, de manera que el plazo para la interposición del recurso comenzó el cuatro de octubre siguiente y concluyó el dieciocho de octubre de dos mil dieciocho.

En la inteligencia que se descontaron los días seis, siete, trece y catorce de octubre de dos mil dieciocho, por haber sido sábados y domingos, así como el doce de octubre de la misma anualidad, inhábiles, de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Entonces si el recurso de revisión de la parte quejosa se presentó el quince de octubre de dos mil dieciocho, por vía electrónica, como consta del acuse del Sistema de Integración de Seguimiento de Expedientes (SISE) a foja 10 de este toca de revisión, y el de las tercero interesadas se presentó el dieciocho de octubre de dos mil dieciocho, como consta a foja 12 del toca, es incuestionable que se intentaron oportunamente, es decir, al séptimo y décimo día hábil, respectivamente.

Por otro lado, la resolución que se recurre se notificó al **Subdirector del Registro Público de Minería** el diez de octubre de dos mil dieciocho, como consta a foja 3003, tomo III,

*del expediente de amparo, notificación que surtió efectos ese mismo día, de conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 31 de la Ley de Amparo, de manera que el plazo para la interposición del recurso comenzó el once de octubre siguiente y concluyó el veinticinco de octubre de dos mil dieciocho.*

*En la inteligencia que se descontaron los días trece, catorce, veinte y veintiuno de octubre de dos mil dieciocho, por haber sido sábados y domingos, así como el doce de octubre de la misma anualidad; inhábiles, de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.*

*Entonces si el recurso de revisión se presentó el veinticinco de octubre de dos mil dieciocho en la Oficina de Correos de México, como consta a foja 105 de este toca de revisión, es incuestionable que se intentó al décimo día hábil.*

*Mientras que al **Director General de Regulación Minera** se le notificó la sentencia de amparo el diecinueve de octubre de dos mil dieciocho, como consta a foja 3000, tomo III, del expediente de amparo, notificación que surtió efectos ese mismo día, de conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 31 de la Ley de Amparo, de manera que el plazo para la interposición del recurso comenzó el veintidós de octubre siguiente y concluyó el seis de noviembre de dos mil dieciocho.*

*En la inteligencia que se descontaron los días veinte, veintiuno —que precedieron al inicio del cómputo—, veintisiete y veintiocho de octubre, tres y cuatro de noviembre de dos mil dieciocho, por haber sido sábados y domingos, inhábiles, de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el uno y dos de noviembre de dos mil dieciocho, inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por la circular 31/2018 del*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Secretario Ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Entonces si el recurso de revisión se presentó el seis de noviembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Correos de México, como consta a foja 118 de este toca de revisión, es incuestionable que se intentó al décimo día hábil.

Los recursos de **revisión adhesiva** fueron interpuestos en tiempo, conforme a lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley de Amparo.

En efecto, el acuerdo de admisión de la revisión principal se notificó a la parte quejosa el treinta de abril de dos mil diecinueve (foja 331 del presente toca), notificación que surtió efectos al día hábil siguiente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 31 de la Ley de Amparo; esto es el dos de mayo siguiente, de manera que el plazo para la interposición del recurso comenzó el tres de mayo posterior y concluyó el nueve de mayo de dos mil diecinueve.

En la inteligencia que se descontaron los días cuatro y cinco de mayo de dos mil diecinueve, por haber sido sábado y domingo, así como el uno de mayo de dos mil diecinueve; inhábiles, de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Entonces, si el recurso de revisión adhesiva se presentó el siete de mayo de dos mil diecinueve por vía electrónica, como consta del acuse del Sistema de Integración de Seguimiento de Expedietes (SISE) que obra a foja 342 de este toca, es de concluirse que la promoción del recurso se efectuó al tercer día hábil.

Así mismo, el acuerdo de admisión de la revisión principal se notificó la parte tercero interesada el seis de mayo de dos mil

diecinueve, como consta a foja 333 del presente toca, notificación que surtió efectos al día hábil siguiente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 31 de la Ley de Amparo, esto es el siete de mayo siguiente, de manera que el plazo para la interposición del recurso comenzó el ocho de mayo posterior y concluyó el catorce de mayo de dos mil diecinueve.

En la inteligencia que se descontaron los días once y doce de mayo de dos mil diecinueve, por haber sido sábado y domingo, inhábiles, de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Entonces, si el recurso de revisión adhesiva se presentó el catorce de mayo de dos mil diecinueve ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Sexto Circuito, como consta a foja 349 de este toca, es de concluirse que la promoción del recurso se efectuó al quinto día hábil.

Por su parte, el acuerdo de admisión de la revisión principal se notificó al **Presidente de la República** el dieciséis de mayo de dos mil diecinueve, como consta a foja 479 del presente toca, notificación que surtió efectos ese mismo día, de conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 31 de la Ley de Amparo; de manera que el plazo para la interposición del recurso comenzó el diecisiete de mayo siguiente y concluyó el veintitrés de mayo de dos mil diecinueve.

En la inteligencia que se descontaron los días dieciocho y diecinueve de mayo de dos mil diecinueve, por haber sido sábado y domingo, inhábiles, de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



Entonces, si el recurso de revisión adhesiva de esa autoridad se presentó el veintitrés de mayo de dos mil diecinueve ante la Oficina de Correos de México, como consta a foja 406 de este toca, es de concluirse que la promoción del recurso se efectuó al quinto día hábil.

**TERCERO. Ximena Ramos Pedrueza Ceballos** está legitimada para interponer el recurso de revisión principal y adhesiva en representación de la parte quejosa, como su autorizada en términos amplios, pues tal personalidad le fue reconocida por la Jueza de Distrito en acuerdo de veintinueve de enero de dos mil dieciséis (foja 1573, tomo II, del juicio de origen).

**Raúl Pérez Johnston** está legitimado para interponer el recurso de revisión principal y adhesiva en representación de las tercero interesadas, **Compañía Minera Autlán, Sociedad Anónima de Capital Variable, Minas de Santa Martha, Sociedad Anónima de Capital Variable, y Grupo Ferrominero, Sociedad Anónima de Capital Variable**, como su autorizado en términos amplios, personalidad que le fue reconocida por la Jueza de Distrito en acuerdos de trece de mayo de dos mil quince y veintiocho de mayo de dos mil quince (foja 581 y 683 del tomo I del juicio de origen).

De igual manera, **Silvia Meneses González** está legitimada para interponer el recurso de revisión principales y adhesivas en su carácter de delegada de la autoridades responsables, **Directora General de Minas, antes Director General de Regulación Minera, y Subdirector del Registro Público de Minería y Presidente de la República**; ya que esa calidad se la reconoció la a quo en el juicio de origen, mediante acuerdos de **veintiocho de abril de dos mil quince y cuatro de mayo de dos mil quince** (fojas 463 y 545, tomo I, del juicio de

origen).

**CUARTO.** *En primer lugar, debe precisarse que este Tribunal Colegiado citará, como apoyo de su determinación, diversas tesis y jurisprudencias referidas a la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece.*

*Dicha invocación de criterios no es contraria a derecho ni afecta a las partes, pues, conforme al artículo Sexto Transitorio de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, la jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la legislación vigente.*

*Dada su importancia, se transcribe el mencionado artículo transitorio.*

**‘SEXTO.** *La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente Ley’.*

*Luego, dado que los criterios invocados no se oponen a la Ley de Amparo en vigor, pues sólo complementan y abundan sobre los diversos temas que se tratarán en el presente asunto, resulta correcta su aplicación.*

**QUINTO.** *Queda firme el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito en el punto resolutivo primero, en términos de los razonamientos expuestos en los considerandos tercero y séptimo, apartado 1, respecto de los actos atribuidos al Secretario de Gobernación, Director del Diario Oficial de la Federación, Secretario, Director de Cartografía y Concesiones Mineras y Delegado en Puebla, estos tres últimos de la Secretaría de Economía, toda vez que no existe agravio de la parte a quien afecta tal determinación.*

*Cobra aplicación la Jurisprudencia que dice:*

*‘Época: Novena Época*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Registro: 174177**Instancia: Primera Sala**Tipo de Tesis: Jurisprudencia**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**Tomo XXIV, Septiembre de 2006**Materia(s): Común**Tesis: 1a./J. 62/2006**Página: 185*

**REVISIÓN EN AMPARO. LAS CONSIDERACIONES NO IMPUGNADAS DE LA SENTENCIA DEBEN DECLARARSE FIRMES.** Cuando la sentencia recurrida se apoya en dos o más consideraciones desvinculadas entre sí y cada una de ellas sustenta la declaratoria de inconstitucionalidad de distintos preceptos o actos, no deben estimarse inoperantes los agravios expresados por la parte recurrente que controvierten sólo una de esas consideraciones, pues al tratarse de razonamientos que revisten autonomía, el recurrente se encuentra en posibilidad legal de combatir únicamente la parte de la sentencia que estime contraria a sus intereses. En ese orden de ideas, cuando alguna consideración de la sentencia impugnada afecte a la recurrente y ésta no expresa agravio en su contra, tal consideración debe declararse firme.

*Amparo en revisión 1475/2005. María del Consuelo Buendía Ramírez. 7 de diciembre de 2005. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Gustavo Ruiz Padilla.*

*Amparo en revisión 168/2006. Leticia Fernández*

*Mañón. 1o. de marzo de 2006. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.*

*Amparo en revisión 235/2006. Jorge González Gallegos. 15 de marzo de 2006. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.*

*Amparo en revisión 394/2006. Elia Margarita Flores Jarquín. 29 de marzo de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.*

*Amparo en revisión 1179/2006. Ernesto Orlando Ortiz Vázquez. 16 de agosto de 2006. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: José de Jesús Bañales Sánchez.*

*Tesis de jurisprudencia 62/2006. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de treinta de agosto de dos mil seis’.*

*Así, la materia del presente recurso de revisión lo constituyen el **sobreseimiento** decretado en el juicio de amparo respecto de los artículos 6, primer párrafo, 7 fracción VI, 10, primer párrafo, 13, primer y tercer párrafos, 13 Bis, 15 y 19 fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera y la **concesión** del amparo por cuanto los títulos de concesión minera números **219298**, **221609** y **208799** y sus consecuencias.*

**SEXTO.** *Toda vez que, en términos del Punto Noveno, fracción I, del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este Tribunal Colegiado está obligado a verificar, en primer lugar, la procedencia del juicio de amparo, al otorgarle competencia para resolver sobre todas las cuestiones de procedencia en los casos en que se hubiera*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*reclamado una ley federal o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto constitucional, o se hubiere planteado la interpretación directa de uno de ellos, se analizarán los argumentos de las revisiones relativos a la improcedencia del juicio de amparo y las causales de improcedencia hechas valer en el juicio y que el Juez de Distrito omitió estudiar.*

*Este Tribunal Colegiado analizará en primer lugar, en los siguientes considerandos, los agravios relativos a las causales de improcedencia del juicio de amparo en relación con los títulos de concesión minera reclamados.*

*Lo que se estima necesario hacer previamente al estudio de los agravios relacionados con el sobreseimiento del juicio respecto de las normas generales reclamadas, en virtud de que, conforme la técnica del juicio de amparo, debe analizarse, en primer término, si el juicio de amparo resulta procedente respecto del acto de aplicación impugnado, es decir, si constituye el primero que concrete en perjuicio del quejoso la hipótesis jurídica controvertida y si en relación con él no se actualiza una diversa causa de improcedencia; de no suceder así, se decretará el sobreseimiento en el juicio respecto del acto de aplicación y la norma impugnada.*

*En cambio, de resultar procedente el juicio en cuanto al acto de aplicación, debe analizarse la constitucionalidad de la disposición impugnada y, sólo en el supuesto de negar el amparo por lo que corresponde a ésta, será factible abordar el estudio de los conceptos de violación enderezados por vicios propios, en su caso, contra el acto de aplicación.*

*Lo anterior tiene apoyo en las jurisprudencias que en seguida se insertan:*

*Época: Séptima Época*

*Registro: 232361*

*Instancia: Pleno*

*Tipo de Tesis: Jurisprudencia*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Volumen 181-186, Primera Parte*

*Materia(s): Constitucional*

*Tesis:*

*Página: 251*

***LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACION.***

*Cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una ley o reglamento con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el Juez no puede desvincular el estudio de la ley o reglamento del que concierne a su aplicación, acto éste que es precisamente el que causa perjuicio al promovente del juicio, y no por sí solos, considerados en abstracto, la ley o el reglamento. La estrecha vinculación entre el ordenamiento general y el acto concreto de su aplicación, que impide examinar al uno prescindiendo del otro, se hace manifiesta si se considera: a) que la improcedencia del juicio en cuanto al acto de aplicación necesariamente comprende a la ley o reglamento; b) que la negativa del amparo contra estos últimos, por estimarse que no adolecen de inconstitucionalidad, debe abarcar el acto de aplicación, si el mismo no se combate por vicios propios; y c) que la concesión del amparo contra la ley o el reglamento, por considerarlos inconstitucionales, en todo caso debe comprender también el acto de su aplicación.*

*Séptima Epoca, Primera Parte:*

*Volúmenes 157-162, página 198. Amparo en*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

revisión 902/80. Alberto Cruz Padrón. 23 de marzo de 1982. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Atanasio González Martínez.

Volúmenes 163-168, página 110. Amparo en revisión 5381/73. Sergio Fajardo Ortiz. 6 de julio de 1982. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Volúmenes 163-168, página 112. Amparo en revisión 73/82. Sergio Ramón Bogarín Amarillas y otros. 16 de noviembre de 1982. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Pedro Esteban Penagos López.

Volúmenes 163-168, página 110. Amparo en revisión 1559/62. Banco Nacional de México, S.A. 7 de diciembre de 1982. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Volúmenes 181-186, página 126. Amparo en revisión 8993/82. Lucrecia Banda Luna. 22 de mayo de 1984. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos.

Véase: *Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 145-150, Tercera Parte, página 169, tesis de rubro "LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN".*

Época: Novena Época

Registro: 191311

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo XII, Agosto de 2000*

*Materia(s): Constitucional*

*Tesis: 2a./J. 71/2000*

*Página: 235*

**LEYES, AMPARO CONTRA. REGLAS PARA SU ESTUDIO CUANDO SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN.** *Conforme a lo dispuesto en la jurisprudencia número 221, visible en las páginas 210 y 211 del Tomo I del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, compilación 1917-1995, de rubro: "LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN.", cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una ley o reglamento con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el Juez de Distrito no debe desvincular el estudio de la disposición impugnada del que concierne a su acto de aplicación. De ahí que el juzgador de garantías debe analizar, en principio, si el juicio de amparo resulta procedente en cuanto al acto de aplicación impugnado, es decir, si constituye el primero que concrete en perjuicio del peticionario de garantías la hipótesis jurídica controvertida y si en relación con él no se actualiza una diversa causa de improcedencia; de no acontecer así, se impondrá sobreseer en el juicio respecto del acto de aplicación y la norma impugnada. Por otra parte, de resultar procedente el juicio en cuanto al acto de aplicación, debe analizarse la constitucionalidad de la disposición impugnada determinando lo conducente y, únicamente en el caso de que se determine negar el amparo por lo que corresponde a ésta, será factible abordar el estudio de los conceptos de violación*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*enderezados por vicios propios, en su caso, en contra del acto de aplicación; siendo incorrecto, por ello, el estudio de estas últimas cuestiones antes de concluir sobre la constitucionalidad de la norma reclamada.*

*Amparo en revisión 519/99. Jaime Humberto Vega Lugo y otros. 21 de mayo de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.*

*Amparo en revisión 488/99. Juan Carlos Esper Félix y otros. 21 de mayo de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández.*

*Amparo en revisión 485/99. Manuel Mitsuru Yoshida Yoshida y otros. 10 de septiembre de 1999. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: José Carlos Rodríguez Navarro.*

*Amparo en revisión 453/99. Óscar Borboa Villegas y otros. 10 de septiembre de 1999. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.*

*Amparo en revisión 691/99. Manuel Conde Rodríguez y otros. 24 de septiembre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.*

*Tesis de jurisprudencia 71/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cuatro de agosto del año dos mil.*

*Véase: Semanario Judicial de la Federación y su*

*Gaceta, Novena Epoca, Tomo IX, abril de 1999, tesis P.XVII/99, página 34, de rubro: "LEYES, AMPARO CONTRA. REGLAS PARA SU ESTUDIO CUANDO SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN".*

*Sentado lo anterior, se procede a dar respuesta a los agravios de las autoridades responsables y las tercero interesadas relacionados con la improcedencia del juicio de amparo contra las concesiones mineras reclamadas.*

*En el tercer agravio de la revisión principal, la **Directora General de Minas** (antes Director General de Regulación Minera) aduce que, al declarar infundada la causal de actos consentidos, el juez no fue exhaustivo, pues de lo narrado por los quejosos en su demanda inicial se advierte que los quejosos señalaron que conocían de los trabajos de exploración minera desde el segundo semestre de dos mil trece, lo que hace prueba plena contra ellos, en términos del artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles (fojas 112 vuelta a 113).*

*Cita como apoyo la tesis de rubro "DEMANDA DE AMPARO. TÉRMINO PARA PROMOVERLA CUANDO EXISTE MANIFESTACIÓN EXPRESA DE LA FECHA EN QUE SE TUVO CONOCIMIENTO DEL ACTO RECLAMADO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY DE AMPARO", así como las jurisprudencias P./J. 27/96, de rubro "DEMANDA DE AMPARO. TÉRMINO PARA INTERPONERLA (ARTÍCULO 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO). LA CONFESIÓN EXPRESA DEL QUEJOSO CONTENIDA EN LA DEMANDA, ACERCA DE QUE TUVO CONOCIMIENTO DE LA EXISTENCIA DEL PROCEDIMIENTO QUE MOTIVÓ EL ACTO RECLAMADO, CONSTITUYE PRUEBA PLENA DE ESE*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

HECHO Y HACE INAPLICABLE DICHO PRECEPTO”, y 2a./J. 50/2002, cuyo rubro dice “AMPARO CONTRA LEYES. EL MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE SU IMPROCEDENCIA, PUEDE SUSTENTARSE EN LA CONFESIÓN DEL QUEJOSO DE QUE NO RECLAMA EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN SINO UNO POSTERIOR”, y, por analogía, las tesis I.3o.C.609 C, de rubro “CONFESIÓN EXPRESA DE UNO DE LOS ACTORES. DEMUESTRA EL PAGO DE TÍTULOS DE CRÉDITO CUANDO EXISTE SOLIDARIDAD ACTIVA”, la 2a. II/2007, de rubro “CONFESIÓN EXPRESA EN CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. ES UN MEDIO DE PRUEBA ADMISIBLE EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO” y la XX.2º.23 L, cuyo rubro es “CONFESIÓN EXPRESA EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. TIENE VALOR PROBATORIO PREPONDERANTE RESPECTO DE LA CONFESIÓN FICTA” (fojas 113 a 115).

Que, no obstante, la demanda de amparo se presentó en el mes de febrero de dos mil quince, lo que actualiza el consentimiento de los actos reclamados; de ahí que el juez no fue exhaustivo en valorar la manifestación expresa de los quejosos, al señalar que tenían conocimiento de la existencia de la expedición de las concesiones mineras desde el segundo semestre del año dos mil trece (foja 115).

Que, por tanto, le causa agravio lo resuelto por el a quo, pues los actos reclamados son actos consentidos tácitamente, al no promoverse el juicio de amparo dentro del plazo legal (foja 115).

Invoca como aplicable la jurisprudencia 1ª./J. 10/2014, de rubro “PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS

LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA” (foja 115 vuelta).

*El agravio es ineficaz.*

*Ello es así, porque el Juez de Distrito, en el considerando séptimo de la sentencia recurrida, abordó la causal de improcedencia de actos consentidos, que fue propuesta por la ahora autoridad recurrente, en el sentido de que, de lo narrado en la demanda inicial de amparo, se advierte que los quejosos señalaron que conocían de los trabajos de exploración minera desde el segundo semestre de dos mil trece, lo que hace prueba plena contra ellos, en términos del artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que al haberse presentado en el mes de febrero de dos mil quince, se actualizaba su extemporaneidad y el consentimiento de los actos reclamados (foja 385 vuelta, tomo I), la cual la Jueza de Distrito declaró infundada, básicamente por las consideraciones siguientes:*

- No obra en autos prueba fehaciente de que la quejosa haya tenido conocimiento directo, exacto y completo de la expedición de los títulos de concesión minera reclamados.*
- Las autoridades responsables fundaban esa causal en el hecho de que la quejosa reconoció que tuvo noticia, en el segundo semestre de dos mil trece, de trabajos de exploración minera en su territorio ancestral; lo que no era apto para demostrar con claridad que la quejosa haya tenido conocimiento específico de la existencia de tales títulos de concesión.*
- Estimó que servían de apoyo la jurisprudencia P./J. 115/2010, de rubro “DEMANDA DE AMPARO. EL PLAZO PARA PROMOVERLA DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE EL QUEJOSO TUVO*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

CONOCIMIENTO COMPLETO DEL ACTO RECLAMADO POR CUALQUIER MEDIO CON ANTERIORIDAD A LA FECHA EN LA QUE LA RESPONSABLE SE LO NOTIFICÓ”, y la diversa 1ª./J. 42/2002, de rubro “ACTO RECLAMADO. DEBE TENERSE POR CONOCIDO DESDE EL MOMENTO EN QUE SE RECIBEN LAS COPIAS SOLICITADAS A LA AUTORIDAD RESPONSABLE”.

- Al no existir constancia alguna de que la quejosa hubiera tenido conocimiento directo, exacto y completo de la expedición de los títulos de concesión en la fecha que mencionan las responsables, sino que los conoció hasta que obtuvo respuesta a su solicitud de información, vía infomex, es a partir de esa fecha en que debe computarse el plazo para analizar la oportunidad de la demanda.
- Por tanto, si esa respuesta le fue notificada el veintisiete de febrero de dos mil quince, conforme a la guía de mexpost, que cuenta con valor probatorio, el plazo comenzó a correr a partir del día siguiente al en que surtió efectos esa notificación, es decir, transcurrió del dos al veinte de marzo de dos mil quince, y la demanda se presentó el diecisiete de marzo de dos mil quince.
- No es obstáculo que las responsables aleguen que la concesión **208799** haya sido expedida hace más de dieciséis años, pues no obra en autos constancia alguna de que la quejosa haya tenido conocimiento directo, exacto y completo previamente al veintisiete de febrero de dos mil quince de su expedición.

De lo expuesto se advierte con claridad que el juzgador no pasó por alto la manifestación de que, en el segundo semestre de dos mil trece, ingenieros y personal de una

*compañía minera realizaron actividades de exploración minera; sin embargo, explicó que no había en autos prueba fehaciente de que la quejosa hubiera tenido conocimiento directo, exacto y completo de la expedición de los títulos de concesión, y que lo manifestado por las responsables (de que la quejosa reconoció que tuvo noticia en el segundo semestre de dos mil trece de trabajos de exploración minera) no era apto para demostrar con claridad que la quejosa hubiera tenido conocimiento específico de la existencia de tales títulos de concesión.*

*De ahí que, en principio, es **infundada** la aseveración de que el Juez no tomó en cuenta la afirmación de los quejosos y que por ello fue falto de exhaustividad, pues es claro que sí atendió a ella, pero precisó que tal aseveración, por sí sola, no era suficiente para demostrar que la parte quejosa hubiera tenido conocimiento de la existencia de los títulos de concesión; de lo cual, incluso, nada se aduce en el agravio en estudio, pues en este únicamente se limita a insistir en la causal de improcedencia bajo los mismos argumentos expresados en el juicio de amparo y tildando de falta de exhaustividad el estudio del juez, pero sin combatir los argumentos que dio el juez al ocuparse de la causal de improcedencia propuesta por la recurrente; de ahí que, en ese aspecto, sea **inoperante** el agravio.*

*Al respecto sirve de apoyo el siguiente criterio:*

*‘Época: Séptima Época*

*Registro: 237213*

*Instancia: Segunda Sala*

*Tipo de Tesis: Aislada*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Volumen 205-216, Tercera Parte*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Materia(s): Común

Tesis:

Página: 71

**AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE INSISTEN EN UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA FORMULADA EN EL INFORME JUSTIFICADO, SIN REBATIR LOS RAZONAMIENTOS QUE SE DIERON PARA DESESTIMARLA.** De acuerdo con la aplicación analógica de la jurisprudencia que lleva por rubro: *AGRAVIOS EN LA REVISION*, publicada en la compilación 1917-1985, tesis comunes al Pleno y a las Salas, con el número 36 (página 61), si la autoridad responsable insiste en sus agravios en que debió sobreseer en el juicio con base en determinada causal de improcedencia, pero sin expresar argumentación alguna en contra de los razonamientos que se dieron en la sentencia recurrida para determinar que no se presentaba en el caso, deben considerarse inoperantes, pues, técnicamente, quedan en pie los motivos expresados como fundamento de la negativa a sobreseer.

*Amparo en revisión 10049/84. Alfonso González Migoya. 17 de noviembre de 1986. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Fausta Moreno Flores’.*

*Por lo demás, es de precisarse que los actos reclamados lo constituyen, fundamentalmente, las concesiones mineras a favor de las tercero interesadas; luego, para estimar consentido el acto reclamado debía quedar demostrado que la parte quejosa conoció específicamente de la existencia de tales concesiones en la fecha que refiere la responsable.*

*Así, en principio, no es cierto, como lo refiere en parte de*

su agravio, que la parte quejosa hubiera manifestado que tenía conocimiento de la existencia de la expedición de las concesiones mineras desde el segundo semestre del año dos mil trece (foja 115 del toca); pues lo que dijo fue que “en el segundo semestre de 2013 ingenieros y personal de una compañía minera, presuntamente de la tercera perjudicada **Compañía Minera Autlán**, S.A. de C.V., realizaron en nuestro territorio actividades de exploración minera. Según dijeron en aquella ocasión harían una mina que traería progreso a nuestras comunidades” (foja 19, tomo I del juicio de amparo).

En ese tenor, contrario a lo que estima la recurrente y como bien lo apreció el a quo, el hecho que los quejosos señalaran que conocieron de trabajos de exploración minera desde el segundo semestre de dos mil trece, aun cuando tal aseveración hiciera prueba plena, no resulta eficaz para tener por demostrado que en esa fecha los quejosos necesariamente hubieran tenido conocimiento de la expedición de las concesiones, que constituyen los actos reclamados, de ahí que no puede sostenerse la extemporaneidad de la demanda de amparo.

**SÉPTIMO.** En parte de su **primer agravio de la revisión principal**, la **Directora General de Minas** (antes Director General de Regulación Minera) formula argumentos a fin de evidenciar que se actualiza la causa de improcedencia de falta de interés, prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo.

Al respecto, asevera que el Juez pasó por alto que los quejosos carecen de interés legítimo para solicitar el amparo, ya que con el solo otorgamiento de las concesiones mineras no sufren afectación alguna a sus derechos (foja 110 vuelta).

Que los quejosos no demostraron cuál es la afectación



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

que dicen sufrir con el otorgamiento de las concesiones; no acreditan de manera indubitable, ni con prueba idónea que su territorio ancestral se ve afectado con las concesiones reclamadas y que su solo otorgamiento tenga por efecto la privación de sus derechos colectivos al libre acceso, uso, goce, disfrute y conservación de su territorio, así como su identidad cultural (fojas 110 vuelta).

Que con las pruebas periciales en topografía y agrimensura y antropología la quejosa solo intentó demostrar que las concesiones fueron otorgadas dentro del territorio que dice le pertenece, mas no demuestran la afectación que les provoca (fojas 110 vuelta a 111).

Que un presupuesto para obtener la protección es acreditar que cuenta con interés jurídico y legítimo derivado de las normas constitucionales e instrumentos internacionales y la afectación que sufre a su esfera de derechos; lo que en el caso no se actualiza, pues no demostraron que desarrollan su cultura o valores espirituales dentro del área geográfica en la que se ubican las concesiones, lo que es una condición indispensable para que resulte aplicable la Parte III del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, pues, conforme a sus artículos 13 y 15, la comunidad debe acreditar la afectación a sus tierras (foja 111).

Que los quejosos no demostraron con prueba idónea que se afectara algún derecho jurídicamente tutelado sobre su territorio ancestral, ni que realmente se trata de un territorio ancestral, ni la conciencia de identidad en relación con este, lo que debe acreditar fehacientemente frente a una actividad prioritaria del Estado, como lo es la minería (foja 111).

Que los quejosos no demuestran que realmente su cultura

*y valores espirituales están relacionadas con las tierras o territorios, o ambos, sobre el territorio que abarcan las concesiones y que sufren alguna afectación, como tampoco demostraron la ocupación de las tierras para su hábitat o el desarrollo de sus usos y costumbres como pueblo indígena, ni la afectación que les ocasionan las concesiones (foja 111).*

*Cita como aplicable la tesis: 2a. XXVII/2016 (10a.), de rubro “PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.” (foja 111).*

*Añade que también le agravia la valoración que hizo el juez de los dictámenes en antropología, pues los peritos carecen de conocimientos para determinar si con la sola expedición de las concesiones mineras se afecta a la comunidad quejosa, pues, para ello, lo que debe analizarse son las disposiciones legales, es decir, es una cuestión de legalidad y constitucionalidad que escapa al ámbito de la antropología (foja 111 vuelta).*

*Que el juez solo valoró la calidad de los quejosos como comunidad o pueblo indígena, sin valorar que con la sola expedición de las concesiones mineras exista afectación sobre lo que llama su territorio ancestral (foja 112).*

*Insiste en que era indispensable que los quejosos acreditaran fehacientemente la vinculación del pueblo indígena con su territorio tradicional, que realmente su cultura y valores espirituales tienen relación con las tierras o territorios, o ambos, sobre el territorio donde fueron otorgadas las concesiones y que sufren alguna afectación; así como que ocupan dichas tierras para su hábitat o para el desarrollo de sus usos y costumbres; por tanto, no puede suponerse que el otorgamiento de las*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

concesiones produzca afectación o violación a un derecho del cual no son titulares (foja 112).

Que, por tanto, los quejosos no acreditan una afectación a sus intereses jurídico o legítimo, que se vea vulnerado con la expedición de las concesiones (foja 112).

Por su parte, las **tercero interesadas**, en la segunda parte de su **primer agravio de la revisión principal**, aseveran que los títulos de concesión minera no afectan por sí mismos los derechos de los quejosos, pues aunque conceden, aparentemente, el derecho para la explotación del mineral que pueda encontrarse bajo la superficie concesionada, este no concede más que un derecho abstracto sobre el potencial mineral que se encuentre en el subsuelo, el cual es propiedad de la nación (foja 61 a 62).

Que la concesión no afecta derecho de propiedad alguno, menos su propiedad ancestral, pues para ello tendrían que ocurrir actos futuros de negociación para la ocupación de los terrenos, de solicitud de permisos de exploración y, finalmente, la obtención de los permisos de explotación, lo que no forzosamente tiene que ocurrir dentro del término de vigencia de la concesión (foja 62).

Que la realidad es que los efectos de la concesión en nada afectan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, pues la potencial afectación se daría con actos posteriores al otorgamiento de la concesión, actos que no se han producido ni hay prueba alguna de su existencia (foja 62).

Que el simple otorgamiento de la concesión no vulnera derecho alguno, solo otorga a la empresa la posibilidad de comenzar a diseñar sus planes futuros de exploración y, en su caso, explotación, para lo cual deberá solicitar las autorizaciones correspondientes (foja 62).

*Que el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en su artículo 15, establece que la consulta a los pueblos y comunidades indígenas respecto de permisos o concesiones que involucren recursos naturales del subsuelo que sean propiedad de la nación, deberá realizarse en la fase de exploración o explotación, no antes, porque con anterioridad a esas condiciones no hay impacto alguno en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, puesto que se trata de la constitución de un derecho formal sobre el posible mineral del subsuelo, sin conceder derecho superficial alguno que pueda afectar los derechos ni la forma de vida, ni los usos y costumbres (foja 62).*

*Que los quejosos no acreditaron que las violaciones derivadas de los actos reclamados realmente constituyan una afectación jurídica a su esfera de derechos de manera real y directa o de la certeza de la inminencia de ellas, por lo cual carecen de interés jurídico y legítimo, al estar planteando posibles afectaciones hipotéticas (foja 62).*

*Que es procedente el sobreseimiento, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en los artículos 61, fracción XII, y 63 de la Ley de Amparo, toda vez que los quejosos no cuentan con un interés jurídico, ni legítimo, para reclamar la Ley Minera y el otorgamiento de las concesiones mineras (foja 62).*

*Cita como apoyo los criterios contenidos en las tesis VII.2o.A.T.15 K, de rubro "INTERÉS JURÍDICO. SU ANÁLISIS DEBE SER MATERIA DE LA SENTENCIA QUE RESUELVAN EL JUICIO DE GARANTÍAS", II.2o.C.92 K, de rubro "INTERÉS JURÍDICO, CONCEPTO DE", 1a. XCVII/2014 (10a.), de rubro "INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. PARA LA PROCEDENCIA DE LA DEMANDA RELATIVA, ADEMÁS DE ADVERTIRSE LA PRESENCIA DE UN DERECHO*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUBJETIVO, DEBE VERIFICARSE SI EXISTE UNO OBJETIVO CONFERIDO POR EL MARCO CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013)” y la número P. XIV/2011, cuyo rubro es “INTERÉS JURÍDICO PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO. SU INTERPRETACIÓN POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO HA SUFRIDO UNA GRAN VARIACIÓN, SINO QUE HA HABIDO CAMBIOS EN EL ENTENDIMIENTO DE LA SITUACIÓN EN LA CUAL PUEDE HABLARSE DE LA EXISTENCIA DE UN DERECHO “OBJETIVO” CONFERIDO POR EL ORDENAMIENTO JURÍDICO” (fojas 62 a 64).

Son **ineficaces** los agravios reseñados.

En efecto, tales argumentos, en que las recurrentes pretenden demostrar que la parte quejosa carece de interés para promover el juicio de amparo, en términos de lo dispuesto en el artículo 61, fracción XII, de la ley de Amparo, deben **desestimarse**, toda vez que lo relativo a si con la sola concesión de los títulos de concesión minera se causa perjuicio a las comunidades indígenas quejasas y, por tanto, debió haberseles consultado previamente es una cuestión que corresponde al fondo del asunto.

Lo anterior es así porque las tercero interesadas y autoridad responsable recurrentes hacen valer la causal de improcedencia de falta de interés sobre la base de que no quedó demostrado que con el mero otorgamiento de las concesiones mineras se afectarían los derechos de las comunidades indígenas, pues esa afectación se daría, en todo caso (refiere la autoridad recurrente), si se acredita la vinculación del pueblo indígena con su territorio tradicional, que realmente su cultura y valores espirituales tienen relación con las tierras o territorios, o ambos, sobre el territorio donde fueron

*otorgadas las concesiones y que sufren alguna afectación; así como que ocupan dichas tierras para su hábitat o para el desarrollo de sus usos y costumbres; o (señalan las tercero interesadas) con actos posteriores a la emisión de las concesiones; todo ello para que se actualizara el deber de la consulta previa, como un derecho de la parte quejosa.*

*Sin embargo, lo relativo a la afectación que pudiera resentir la quejosa en algún derecho fundamental con motivo de la emisión de las concesiones es una cuestión que involucra el fondo del asunto y no puede ser tomado como base para analizar una causa de improcedencia, de lo contrario, se estaría prejuzgando sobre ello, pues, justamente, la litis en el fondo es dilucidar si se actualizaba el deber de la consulta previa a las comunidades indígenas quejasas.*

*Luego, el estudio que debe efectuarse sobre si se actualizaba o no el deber de consulta previa es una cuestión que implica un estudio de fondo, ya que únicamente se puede llegar a esa conclusión cuando se analice si se violó el derecho contenido en el artículo 2 Constitucional; así, tales consideraciones solo pueden servir de base para negar o, en su caso, conceder el amparo.*

*Es aplicable la jurisprudencia siguiente:*

*“Época: Novena Época*

*Registro: 187973*

*Instancia: Pleno*

*Tipo de Tesis: Jurisprudencia*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo XV, Enero de 2002*

*Materia(s): Común*

*Tesis: P./J. 135/2001*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Página: 5

**IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse.

Amparo en revisión 2639/96. Fernando Arreola Vega. 27 de enero de 1998. Unanimidad de nueve votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

Amparo en revisión 1097/99. Basf de México, S.A. de C.V. 9 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo.

Amparo en revisión 1415/99. Grupo Ispat International, S.A de C.V. y coags. 9 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo en revisión 1548/99. Ece, S.A. de C.V. y coags. 9 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Irma Leticia Flores Díaz.

Amparo en revisión 1551/99. Domos Corporación,

S.A. de C.V. y coags. 9 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Manuel Quintero Montes.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 135/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

Nota: Por ejecutoria de fecha 2 de abril de 2008, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 5/2008-PL en que participó el presente criterio”.

**OCTAVO.** En la **parte final de su primer agravio**, la Directora General de Minas (antes Director General de Regulación Minera) asevera que se está en presencia de **actos futuros e inciertos**, porque a la fecha no hay exploración ni explotación de las concesiones mineras y, por tanto, no existe una afectación real a los derechos de los quejosos; esto es, que no se observa algún desequilibrio ecológico en los terrenos concesionados y que para la realización de trabajos de exploración o explotación de minerales se requiere de autorización en materia de impacto ambiental emitida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), además de que dicha autorización o permiso no ha sido expedida por dicha autoridad a la parte tercero interesada (foja 112).

Por su parte, las **tercero interesadas**, en la **parte restante de su primer agravio**, aducen que le causa agravio que el juez considerara infundados los argumentos respecto a la actualización de la causal de improcedencia de actos futuros de realización incierta (foja 57).

Que el juez solo se basó en el artículo 19 de la Ley



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Minera para fundar el supuesto carácter inminente de los actos reclamados, concluyendo que a partir de la expedición de las concesiones mineras las concesionarias se encuentran en posibilidad de realizar trabajos de exploración y explotación en cualquier momento y que de ello derivaría la privación de los derechos colectivos que ostenta como pueblo **masehual** (foja 59).*

*Que la distinción entre actos futuros de realización incierta y los de inminente realización no forman parte únicamente de la actuación del quejoso, e, incluso, en el caso, la inminencia de los actos no forman parte de los derechos de las concesiones mineras contenidos en el artículo 19 de la Ley Minera (foja 59).*

*Que la jueza hizo un estudio ambiguo, superficial e incompleto, pues lo único acreditado en autos es que, no obstante el otorgamiento del título de concesión, no se ha realizado ni solicitado permiso para realizar próximamente ningún trabajo de exploración, explotación, extracción y demás, que son los que pudieran llegar a afectar los intereses de los quejosos; que han transcurrido entre catorce y diecinueve años que fueron expedidos dichos títulos de concesión sin que de ello derive cualquier acto de los referidos en el artículo 19 de la Ley Minera, ni están obligadas a ello las mineras (foja 59).*

*Que el juez omitió analizar los artículos 20 y 21 de la Ley Minera, de los que queda claro que en caso de expropiación, explotación, extracción, ocupación temporal o constitución de servidumbre y demás deben realizarse los trámites correspondientes para obtener previamente los permisos para su realización, lo que demuestra que la supuesta inminencia de los actos es inexistente (foja 59).*

*Que la inminencia de los actos reclamados no puede*

*desentrañarse del artículo 19 de la Ley Minera, pues ello sería un estudio parcial e incongruente de la procedencia del juicio y el juez omitió estudiar de manera integral la litis planteada, desatendiendo los alegatos de las tercero interesadas en cuanto a las causas de improcedencia, así como los informes justificados, que sí conforman la litis en el juicio de amparo (foja 60).*

*Que para que pueda ser considerado inminente, es necesario que no exista duda de que necesariamente se han de realizar la hipótesis de los actos reclamados, ya sea por el actuar de la autoridad responsable o los particulares parte en el litigio; y, en el caso, la realización de los actos de exploración, explotación, extracción y demás se encuentra sujeta a la previa autorización de la autoridad responsable de un permiso que debería ser solicitado, en su caso, por las tercero interesadas, por lo que los actos no resultan inminentes, sino futuros e inciertos (foja 60).*

*Los argumentos son **ineficaces**.*

*Como se ve, tanto la autoridad responsable como las tercero interesadas recurrentes sostienen que el juicio de amparo es improcedente porque los actos relativos a la exploración y explotación mineras, derivados de las concesiones, que puedan causar una afectación a las comunidades indígenas, son actos futuros e inciertos, pues están sujetos a que se solicite y se autoricen los permisos relativos a esas actividades.*

*Los recurrentes hacen valer la causal de improcedencia de actos futuros e inciertos respecto de los actos de exploración y explotación, derivados de las concesiones mineras, y la afectación que esas actividades causarían; sin embargo, debe recordarse que el acto reclamado en el juicio de amparo, lo*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

constituye, de manera destacada, los artículos 6, primer párrafo, 7 fracción VI, 10 primer párrafo, 13, primer y tercer párrafos, 13 Bis, 15 y 19 fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera, y los títulos de concesión minera de números 219298, 221609 y 208799, expedidas a favor de las tercero interesadas; si bien se señaló como acto reclamado la ejecución de esas concesiones, ello fue como mera consecuencia de estas y no por vicios propios en actos específicos de la ejecución, sin que hubieran afirmado que se hubieran llevado a cabo la ejecución de tales consecuencias, pues estiman que les causa agravio la sola expedición de las concesiones.

Así pues, el análisis de la causal de improcedencia, por tratarse de actos futuros e inciertos, debe realizarse en relación con los numerales y concesiones señaladas como actos reclamados, sin que pueda analizarse la naturaleza de futuros e inciertos con base en actos distintos a los reclamados.

Por tanto, es respecto de los preceptos de la Ley Minera y de la expedición de las tres concesiones mineras señaladas que debe ser analizada la causal de improcedencia a que se refieren las recurrentes.

En ese sentido, atendiendo a los actos reclamados, no puede estimarse que tales actos sean futuros e inciertos, pues su existencia es patente y está demostrada en autos, incluso, así se pronunció el juez de distrito en el considerando cuarto de la sentencia recurrida, sin que tal pronunciamiento fuera combatido; de ahí que aunque las actividades de exploración y explotación mineras estén relacionadas con la expedición de las concesiones, ello no es suficiente para estimar que las concesiones sean futuras e inciertas.

En todo caso, se advierte que los recurrentes insisten en

*la ausencia de afectación a los quejosos con motivo de la expedición de las concesiones reclamadas, lo cual se refiere al interés para acudir al juicio de amparo, cuestión que ya ha sido analizada con anterioridad, en el sentido de que con ello se involucran aspectos que atañen al fondo del asunto.*

**NOVENO.** *Este Tribunal Colegiado advierte que la resolutora federal omitió pronunciarse sobre una causa de improcedencia que hicieron valer, al rendir su respectivo informe justificado, el Coordinador General de Minería y el Director General de Regulación Minera, ambas de la Secretaría de Economía, así como dos causales de improcedencia que planteó el Subdirector del Registro Público de Minería, en relación con los títulos de concesión reclamados, por lo que se realizará el estudio correspondiente.*

**I.-** *El Coordinador General de Minería y el Director General de Regulación Minera, ambos de la Secretaría de Economía, hicieron valer como causa de improcedencia la que denominaron “IMPOSIBILIDAD DE REPARACIÓN DE VIOLACIONES DE GARANTÍAS”, en relación con las concesiones mineras reclamadas, ante la imposibilidad de cumplir los lineamientos del artículo 77 de la Ley de Amparo (fojas 393 vuelta y 417 vuelta).*

*Las autoridades responsables estimaron que el artículo 77 de la Ley de Amparo establece que el efecto primordial de la concesión del amparo es restituir al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardan antes de la violación; que el otorgamiento del amparo está condicionado a que la ejecutoria sea susceptible de cumplirse, tanto en sus lineamientos legales como en la materia u objeto que pretenda conseguir y que el gobernado posea dentro de su esfera jurídica de derechos la posibilidad de exigir*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*y lograr la restitución de la garantía individual quebrantada, a fin de disfrutar nuevamente del bien jurídico del que es titular.*

*Que, en el caso, la acción constitucional no puede llegar a reunir tales requisitos, ya que no existen derechos jurídicamente tutelados que hayan sido trastocados, por lo que no puede existir una sentencia de amparo que llegue a cumplir los lineamientos del artículo 77 de la ley de amparo, pues el acto reclamado está consumado de forma irreparable, ya que los títulos del concesión no fueron emitidos con el objeto de privar o limitar sus derechos, atentando contra su identidad como comunidad indígena, sino que se limitaron a actuar dentro de sus facultades legales; que la concesión emitida no afecta los derechos superficiales de ninguna persona, pues solo perfecciona el derecho establecido en el artículo 27 Constitucional.*

*Que, por tanto, no puede existir un restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación, dado que no existe un derecho que pueda ser restablecido al quejoso y a través de una ejecutoria de amparo no se puede crear y otorgar un derecho que no le pertenece al promovente.*

*Que, por ende, la acción de amparo es improcedente, porque no demuestra que existe un derecho legítimamente tutelado que pueda verse afectado con los títulos de concesiones mineras, en tal contexto, no hay garantía individual que pueda restituirse, pues los quejosos no tienen injerencia alguna en las concesiones emitidas a los terceros interesados.*

*No les asiste la razón.*

*Como se ve, al señalar la aludida imposibilidad de reparación de violaciones de garantías, las autoridades lo hacen partiendo de que la parte quejosa carece de interés jurídico o legítimo, ya que basan su argumento de*

*improcedencia en la falta de un derecho legítimamente tutelado que pueda verse afectado con la expedición de los títulos de concesión.*

*Sin embargo, en primer lugar, ya han sido desestimados los argumentos relativos a la falta de interés de la quejosa para impugnar los títulos de concesión y, por otra parte, este Tribunal Colegiado no advierte que la quejosa carezca de interés para acudir al juicio de amparo, pues no debe soslayarse que la parte quejosa acude bajo el amparo del derecho que otorga el artículo 2 de la Constitución Federal y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en relación con la omisión en que incurrieron las autoridades administrativas, al emitir dichos títulos de concesión, de garantizarles su derecho a la consulta previa y a la obtención del consentimiento libre e informado; además, aludiendo violación a su derecho al agua, a su identidad cultural y a la no discriminación, por no adoptar las medidas que salvaguardaran esos derechos.*

*Ahora bien, el hecho de si realmente resultaba procedente realizar la consulta previa y obtener el consentimiento de la comunidad indígena quejosa, es una cuestión que atiende al fondo del asunto.*

*Luego, ante una eventual concesión del amparo, la restitución de sus derechos significaría que las autoridades responsables dejaran insubsistentes los títulos de concesión y, en su caso, antes de emitir unos nuevos, adoptaran las medidas tendentes a garantizar la protección del derecho violado.*

*De ahí que no se actualiza la causa de improcedencia que alegan las autoridades responsables.*

**II.- El Subdirector del Registro Público de Minería** *adujo que se actualizaba la causal de improcedencia*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

establecida en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, porque el acto que se le reclamó (inscripción de los títulos de concesión en el Registro público de minería) es consecuencia de un acto constitutivo; es decir, es meramente declarativo, ya que fue en cumplimiento a lo ordenado por el entonces Director General de Minas que realizó la inscripción de los títulos de concesión minera, por lo que no le era discrecional —al Subdirector del Registro Público de Minería— decidir si era procedente o no esa inscripción, ya que lo hizo en estricto apego a la orden de un superior jerárquico, como consecuencia de un acto que dicho superior emitió; por tanto, el acto que se le atribuyó no provoca lesión a los intereses de los quejosos, pues es un acto declarativo consumado (fojas 452 vuelta a 453, tomo I).

Carece de razón.

La autoridad responsable pierde de vista que, justamente, el acto de inscripción de los títulos de concesión se reclamó como mera consecuencia de la expedición de esos títulos, y no por vicios propios, luego, el interés que le asiste para reclamar esa inscripción es el mismo que deriva del interés para impugnar los títulos de concesión.

**III.- Finalmente, el Subdirector del Registro Público de Minería** adujo que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en los artículos 61, fracción XXIII, y 63, fracción V, en relación con el 108, fracciones VI y VIII, de la Ley de Amparo, en virtud de que la parte quejosa no formuló conceptos de violación para combatir el acto que le atribuyó a esa autoridad (fojas 453 vuelta a 454, tomo I).

Es **ineficaz**, porque, como se señaló, la parte quejosa reclamó la inscripción de los títulos de concesión minera como consecuencia de la expedición de dichos títulos, de ahí que, en

*tal caso, la ausencia de conceptos de violación no puede conducir a la actualización de la causal de improcedencia de manera autónoma a aquellas concesiones de las que derivan, pues, en todo caso, los actos de ejecución, como la inscripción en el Registro Público de Minería, participan del mismo vicio de inconstitucionalidad que pudiera desprenderse de los actos que le dieron origen (títulos de concesión).*

**DÉCIMO.** *En parte de su único agravio, la autoridad recurrente en lo principal, **Subdirector del Registro Público de Minería**, señala que el acto que se le reclamó no fue por vicios propios, sino como extensivos o consecuencia por la expedición de las concesiones mineras; que la sola inscripción de los títulos de concesión no causa agravio a la quejosa, ni se reclamó por vicios propios, además de que la quejosa no hizo valer agravio alguno contra dicha inscripción, por lo que debe tenerse presente que la inscripción de los títulos de concesión es un acto meramente declarativo, que se llevó a cabo en cumplimiento a lo ordenado por las disposiciones legales; que esa autoridad se limitó a realizar la inscripción de los títulos, y no le era discrecional decidir si procedía la inscripción, pues se hizo en estricto apego de las disposiciones legales, como consecuencia de un acto emitido por su superior jerárquico, luego, el acto que se le reclamó no provoca lesión a los intereses jurídicos de la parte quejosa, ya que se trata de un acto declarativo consumado (foja 101 del toca).*

*El argumento es **inoperante**, porque con él la autoridad responsable insiste en las razones que dio en el juicio de amparo para estimar que se actualizaban las causales de improcedencia previstas en las fracciones XII y XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo; sin embargo, en virtud que esas causales no fueron estudiadas por el Juez de distrito en la*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

sentencia recurrida, este Tribunal, en el considerando anterior, ya ha hecho el pronunciamiento correspondiente; por lo que ningún caso tiene ya que se analicen los argumentos de la recurrente en los que únicamente insiste en que el acto que se le atribuyó (inscripción de los títulos de concesión minera en el Registro Público de Minería) no lesiona los intereses de los quejosos y que estos no formularon concepto de violación contra dicho acto.

Es aplicable la siguiente jurisprudencia:

Época: Novena Época

Registro: 166031

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXX, Noviembre de 2009

Materia(s): Común

Tesis: 2a./J. 188/2009

Página: 424

**AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS EN LOS QUE SE PRODUCE UN IMPEDIMENTO TÉCNICO QUE IMPOSIBILITA EL EXAMEN DEL PLANTEAMIENTO QUE CONTIENEN.**

Conforme a los artículos 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83, fracción IV, 87, 88 y 91, fracciones I a IV, de la Ley de Amparo, el recurso de revisión es un medio de defensa establecido con el fin de revisar la legalidad de la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto y el respeto a las normas fundamentales que rigen el procedimiento, de ahí que es un instrumento técnico que

*tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función jurisdiccional, cuya materia se circunscribe a la sentencia dictada en la audiencia constitucional, incluyendo las determinaciones contenidas en ésta y, en general, al examen del respeto a las normas fundamentales que rigen el procedimiento del juicio, labor realizada por el órgano revisor a la luz de los agravios expuestos por el recurrente, con el objeto de atacar las consideraciones que sustentan la sentencia recurrida o para demostrar las circunstancias que revelan su ilegalidad. En ese tenor, la inoperancia de los agravios en la revisión se presenta ante la actualización de algún impedimento técnico que imposibilite el examen del planteamiento efectuado que puede derivar de la falta de afectación directa al promovente de la parte considerativa que controvierte; de la omisión de la expresión de agravios referidos a la cuestión debatida; de su formulación material incorrecta, por incumplir las condiciones atinentes a su contenido, que puede darse: a) al no controvertir de manera suficiente y eficaz las consideraciones que rigen la sentencia; b) al introducir pruebas o argumentos novedosos a la litis del juicio de amparo; y, c) en caso de reclamar infracción a las normas fundamentales del procedimiento, al omitir patentizar que se hubiese dejado sin defensa al recurrente o su relevancia en el dictado de la sentencia; o, en su caso, de la concreción de cualquier obstáculo que se advierta y que impida al órgano revisor el examen de fondo del planteamiento propuesto, como puede ser cuando se desatienda la naturaleza de la revisión y del órgano que emitió la sentencia o la existencia de jurisprudencia que resuelve el fondo del*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

asunto planteado.

*Contradicción de tesis 27/2008-PL. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito y Primero en Materia Administrativa del Séptimo Circuito. 21 de octubre de 2009. Unanimidad de cuatro votos. Ausente y Ponente: Mariano Azuela Güitrón; en su ausencia hizo suyo el asunto Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Jesicca Villafuerte Alemán.*

*Tesis de jurisprudencia 188/2009. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de octubre de dos mil nueve’.*

**DÉCIMO PRIMERO.** *En este considerando se procederá a analizar el agravio propuesto por la parte quejosa contra el sobreseimiento decretado en el juicio respecto de los artículos 6, primer párrafo, 7 fracción VI, 10, primer párrafo, 13, primer y tercer párrafos, 13 Bis, 15 y 19 fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera.*

*En su único agravio, la parte quejosa, luego de referir los términos en que el Juez resolvió sobreseer en el juicio por cuanto a las normas reclamadas, aduce que sus afirmaciones son erróneas e, incluso, contrarias a los argumentos que dio para conceder el amparo contra las concesiones mineras (fojas 6 vuelta a 7 del toca).*

*Que reclamó la inconstitucionalidad de esas normas en tanto se trata de un marco jurídico que posibilita la transgresión sistemática de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas a la autonomía, la participación en la toma de decisiones, el territorio, el acceso a los recursos naturales, la identidad cultural, el agua y la consulta previa libre e informada, entre otros. Asimismo esas normas transgreden la obligación*

*internacional de los Estados de adoptar las disposiciones de derecho interno pertinentes contenido en los artículos 2, 3, 4 y 6 del Convenio 169 de la OIT, 2 del Protocolo de San Salvador y 2 del PIDESC a fin de salvaguardar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas” (foja 7).*

*Es decir, que el procedimiento administrativo para la expedición de concesiones mineras son medidas legislativas y administrativas que afectan de manera trascendental la vida tradicional y el patrimonio biocultural de los pueblos indígenas (foja 7).*

*Que el legislador estableció un procedimiento administrativo en el que el ejecutivo puede otorgar a un particular la explotación y/o aprovechamiento de bienes del dominio del Estado, que se materializa a través de una concesión; sin embargo, este procedimiento no establece salvaguarda alguna, como la consulta previa, ni otros mecanismos para garantizar la participación indígena en condiciones de igualdad (foja 7).*

*Que, en términos de los estándares internacionales sobre pueblos y comunidades indígenas, las responsables tenían la obligación de modificar la Ley Minera y su Reglamento, específicamente el procedimiento para el otorgamiento de concesiones, a fin de incorporar la consulta previa, libre e informada y, así, garantizar los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas; y la obligación de consultar, previamente al otorgamiento de las concesiones, al pueblo **masehual**, a fin de obtener su consentimiento previo, libre e informado; sin embargo, esas dos obligaciones hasta el momento han sido incumplidas (foja 7).*

*Que la expedición de los títulos de concesión minera reclamados es una violación en sí misma, pero también son*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

consecuencia directa de la omisión de adoptar y modificar la Ley Minera y su Reglamento a las disposiciones sobre el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas contenidas en los tratados internacionales (foja 7 vuelta).

Que el a quo debió estudiar de manera conjunta la constitucionalidad de las normas reclamadas y el primer acto de aplicación, pues no se puede desvincular su estudio; y cita como apoyo la jurisprudencia 2ª./J. 71/2000, de rubro “LEYES, AMPARO CONTRA. REGLAS PARA SU ESTUDIO CUANDO SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN” (foja 7 vuelta).

Que el a quo argumentó que la quejosa no acreditó haber sido parte del proceso para obtener un título de concesión o una asignación minera, ni haber solicitado nulificar, cancelar, suspender, dejar insubsistente o prorrogar algún título de concesión, sin embargo, olvida que, justamente, la inconstitucionalidad de las normas proviene de la omisión de los poderes ejecutivo y legislativo en regular dentro del proceso de otorgamiento de los títulos de concesión minera, es decir, se trata de una aplicación negativa de las normas, en tanto la falta de reconocimiento del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas dentro de la Ley Minera y su Reglamento resulta en un perjuicio por discriminación jurídica, al no prever mecanismos específicos de participación y defensa de sus derechos colectivos (foja 8).

Cita como apoyo la jurisprudencia I.15º.A. J/12, de rubro “AMPARO CONTRA LEYES. HIPÓTESIS EN QUE UNA NORMA GENERAL PUEDE CAUSAR AL GOBERNADO UNA AFECTACIÓN QUE LO LEGÍTIMA A PROMOVER EL JUICIO” (foja 8).

Agrega que la Jueza consideró que el interés legítimo se

*basa en los efectos que causa la minería en su territorio e identidad ancestrales, lo cual es erróneo, pues el interés legítimo es que los quejosos son integrantes del pueblo indígena **maseual** o **nahua**, que habitan en la **Sierra Norte** de Puebla, que ha manejado tradicionalmente su territorio y sus recursos naturales, y que, a través de sus usos y costumbres, fueron nombradas representantes en defensa de los derechos colectivos de tal pueblo; lo que fue reconocido en la misma sentencia de amparo, al desestimar la causal invocada por el Coordinador General de Minería y el Director General de Regulación Minera de la Secretaría de Economía, considerando que la legitimación surge, precisamente, de su calidad de personas pertenecientes al pueblo indígena **maseual** o **nahua**, lo cual fue comprobado por la autoadscripción de las quejas, así como por la legislación estatal y los peritajes antropológicos; además del reconocimiento expreso en los artículos segundo y cuarto constitucionales y en diversos tratados internacionales de los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas (foja 8 vuelta).*

*Que, siguiendo ese razonamiento de la a quo, no existe justificación para considerar que la quejosa no cuenta con un interés legítimo para impugnar las porciones normativas de la Ley Minera y su Reglamento, pues se acredita la existencia de los elementos necesarios:*

*a) Un determinado individuo (principio de instancia de parte), pues los quejosos son personas pertenecientes al pueblo **maseual** o **nahua**, que habita en la **Sierra Norte** de Puebla (foja 8 vuelta).*

*b) Existencia de un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal, que es el derecho a la consulta previa, libre e informada, reconocido en los artículos 2 de la Constitución*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13, 14, 15, y 18 del Convenio 169 de la OIT, 23.1 a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), y 25 a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (fojas 8 vuelta a 9).

c) Acto autoritario, que consiste en los artículos 15 y 19 fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, en relación con los artículos 6, 7, fracción VI, 10, 13 y 13 Bis, todos ellos de la Ley Minera, debido a que tales normas posibilitan la transgresión sistemática de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas a la autonomía, la participación en la toma de decisiones, el territorio, el acceso a los recursos naturales, la identidad cultural, el agua y la consulta previa libre e informada, entre otros; además de que incumplen la obligación internacional de los Estados de adoptar las disposiciones de derecho interno pertinentes contenido en los artículos 2, 3, 4 y 6 del Convenio 169 de la OIT, 2 del Protocolo de San Salvador y 2 del PIDESC a fin de salvaguardar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas (foja 9).

d) Afectación del derecho, a través del acto de autoridad (principio de agravio personal y directo), que se configura por tratarse de una norma heteroaplicativa, cuyo primer acto negativo de aplicación consiste en la expedición de los títulos de concesión minera **219198-lote (sic) Atexcaco I**, **221609-lote Atexcaco II** y **208799-lote Macuilquila**, como consecuencia de la omisión de las autoridades responsables de establecer en el procedimiento administrativo un mecanismo específico para garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas (foja 9).

El agravio reseñado es, esencialmente, **fundado** y suficiente para revocar el sobreseimiento decretado.

Los artículos 107, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, fracción I, 5, fracción I, y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, son del tenor siguiente:

**‘Artículo 107.-** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

[...].’

**‘Artículo 1º.** El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

[...].’

**‘Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.*

*El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.*

*El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.*

*Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;*

*La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta Ley.*

*[...].*

**‘Artículo 61.** *El juicio de amparo es improcedente:*

*[...]*

**XII.** *Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia;*

*[...].*

*De los artículos 107 de la Carta Magna y 5 de la Ley de Amparo transcritos se advierte que el juicio de amparo se sigue a instancia de parte agraviada y que tiene ese carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que con motivo de la violación a sus derechos reconocidos por la Constitución se afecte su esfera jurídica; y, de los diversos 1 y 61 de la Ley de Amparo invocados, que el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violen los derechos fundamentales de los gobernados y que el juicio será improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos de los gobernados y contra normas que requieran de un acto de aplicación posterior a su entrada en vigor.*

*Lo anterior pone de manifiesto que la afectación a la esfera jurídica de la parte quejosa frente al acto de la autoridad o a la norma constituye un requisito indispensable para la procedencia del juicio de amparo y, consecuentemente, la no acreditación de tales supuestos será causa de improcedencia.*

*Esto es, los dispositivos citados prevén la posibilidad de que el juzgador de amparo verifique si la situación del gobernado ante el acto de autoridad implica un perjuicio o no y, más aún, el tipo de afectación, para determinar si implica un interés jurídico, un interés legítimo o un interés simple, pero también la posibilidad de declarar improcedente el juicio de amparo ante la actualización de la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la ley en cita —por ser esta fracción la que nos ocupa—.*

*Ahora bien, los quejosos reclamaron de los artículos 6, primer párrafo, 7 fracción VI, 10 primer párrafo, 13, primer y tercer párrafos, 13 Bis, 15 y 19 fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII,*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera, ante la omisión de prever en el procedimiento de otorgamiento de concesiones la consulta previa a los pueblos indígenas y la obtención de su consentimiento previo para la emisión de concesiones, a fin de respetarles su derecho a la participación en la toma de decisiones por parte de los pueblos indígenas, derecho reconocido en los artículos 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13, 14, 15, y 18 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, 23.1 a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25 a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Esto es, los quejosos partieron de que el derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental reconocida en la Constitución Federal y en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribunales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, ostentándose como personas pertenecientes al pueblo indígena *maseual* o *nahua*, que habitan en la *Sierra Norte* de Puebla, por lo que acudieron al amparo de una norma constitucional e internacional, que les otorga, expresamente, el derecho a los pueblos indígenas a ser consultados en la toma de decisiones susceptibles de afectarles directamente a esos pueblos y doliéndose de que la normas de la Ley Minera no cumplen con esa obligación.

Ahora bien, al resolver el Amparo en Revisión 631/2012, en sesión de ocho de mayo de dos mil trece, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre el deber de consulta previa y su regulación, estableció lo siguiente:

*'En ese sentido, el artículo 2º, Apartado B, fracción IX, de la Constitución Federal, establece que es*

*obligación de las autoridades consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen, precepto que establece lo siguiente:*

**‘Artículo 2o.** *La Nación Mexicana es única e indivisible.*

*(...) (sic)*

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

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

*(...)*

**IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen’.**

*Si bien este derecho a la consulta no se encuentra desarrollado ampliamente en la norma constitucional, es en el ámbito internacional, específicamente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en donde encontramos dimensiones*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

más amplias, las cuales deben ser tomadas en consideración por todas las autoridades, y en específico, por la responsable, dada su obligatoriedad como ya quedó especificado en considerandos previos.

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

‘Artículo 6

**1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:**

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) **establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan**

***participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;***

***c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.***

***2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.***

#### **Artículo 7**

***1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.***

***2. El mejoramiento de las condiciones de***





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

***vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.***

***3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas pueden tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.***

***4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.***

#### **Artículo 15**

**1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.**

***2. En caso de que pertenezca al Estado la***

***propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades***’.

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

*Como se ve, las autoridades tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas, ya sean de carácter legislativo o administrativo, susceptibles de afectarles directamente, darles participación en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente, y establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados a fin de determinar si sus intereses serían perjudicados y en*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección y explotación de los recursos existentes en sus tierras.

Luego, el interés para promover el amparo se vincula con la obligación que prevé el artículo 2 de la Constitución Federal y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribunales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, en esa medida, es claro que existe un derecho jurídicamente tutelado a favor de los pueblos indígenas a la consulta en la toma de decisiones susceptibles de afectarles directamente, que es con el cual se acude al juicio de amparo, aludiendo un incumplimiento a tal deber al no ajustar el procedimiento previsto en la Ley Minera para el otorgamiento de concesiones mineras.

En esas condiciones, aun cuando las normas reclamadas se refieren a los supuestos y términos en que se otorgarán concesiones mineras, contrario a lo que sostuvo la Jueza de Distrito, para acreditar su interés, aun legítimo, para acudir al juicio de amparo, los quejosos no tenían que demostrar que “hayan tenido o tengan el carácter de solicitante, concursante o interesado en serle expedido un título de concesión o asignación minera por parte de la Secretaría de Economía; ni que haya sido objeto de actos relacionados con nulificar, cancelar, suspender, dejar insubsistente o prorrogar dicho título o asignación. Tampoco ... que le hayan sido impuestas contribuciones que graven la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere la propia ley” (foja 2907 vuelta, tomo III).

Efectivamente, en el caso concreto, para demostrar su interés jurídico era suficiente que los quejosos acreditaran pertenecer a diversos pueblos indígenas —aspecto que en la

*sentencia de amparo se estimó acreditado con las pruebas aportadas— y que la superficie a que se refieren los títulos de concesión (con base en los cuales impugnó las normas) abarque la del territorio de esos pueblos indígenas —lo que también se tuvo por acreditado en el juicio de amparo y que, además, reconocen las autoridades responsables y tercero interesadas—; en tales condiciones, si la quejosa acreditó tales extremos es patente que sí cuenta con interés jurídico para acudir al juicio de amparo.*

*De ahí que no se actualiza la causa de improcedencia que estimó la Jueza y lo fundado del agravio.*

**DÉCIMO SEGUNDO.** *En vista del resultado del único agravio de la revisión principal de la parte quejosa, se procederá a analizar los agravios de las revisiones adhesivas interpuestas por las tercero interesadas y la autoridad responsable, Presidente de la República.*

**I.- En el apartado A del agravio,** *la tercero interesada manifiesta que fue correcto el sobreseimiento decretado por el juez, pues advirtió la actualización de la causal de improcedencia porque los medios de prueba no pusieron de manifiesto que se hubieran aplicado a la parte quejosa ninguna de las normas que pretendía reclamar (foja 355 del toca).*

*Que las normas reclamadas establecen hipótesis bajo las cuales se expedirán títulos de concesión y asignación mineras y el procedimiento de licitaciones para otorgarlos, las facultades de la Secretaría de energía, las cualidades de las personas que podrán realizar exploración y explotación y los derechos que confieren las concesiones, así como su duración y prórroga, por tanto, es evidente que son heteroaplicativas; lo que debe analizarse a la luz de las jurisprudencias P./J. 55/97, de rubro “LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS.*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA”, y 2ª./J. 73/2000, de rubro “LEYES HETEROAPLICATIVAS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL QUE ESTABLECEN O MODIFICAN EL MARCO JURÍDICO QUE REGULA UNA ACTIVIDAD SUJETA A UNA CONCESIÓN, PERMISO O AUTORIZACIÓN, EN CUANTO ESTABLECEN LOS REQUISITOS QUE REGIRÁN EN EL FUTURO EL OTORGAMIENTO DE ACTOS DE ESA NATURALEZA” (foja 358).*

*Que son de individualización condicionada las disposiciones de observancia general que al fijar o modificar el marco jurídico que regula una actividad cuya realización por parte de los gobernados está sujeta a la obtención de una concesión, establecen nuevos o diversos requisitos que regirán en el futuro su otorgamiento, pues para que afecten la esfera jurídica de aquéllos se requiere, previamente, que acudan ante la administración a solicitar su emisión (fojas 358 a 359).*

*Que, por tanto, en el caso, como acertadamente lo argumentó el a quo, era necesario que los quejosos acreditaran de manera fehaciente la aplicación o individualización de las normas, para que pudiese plantearse su inconstitucionalidad, lo que no aconteció, pues ni siquiera pretendió acreditar su aplicación en algún acto que individualizara a su esfera de derechos la normativa (foja 359).*

*Que, conforme a los artículos 5, 63, fracción V, y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo resulta improcedente cuando los actos reclamados no afecten los intereses jurídicos o legítimos de los quejosos y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia, aunado a la interpretación del principio de*

*instancia de parte agraviada, pues es un principio básico que debe ser quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo la persona que alegue la violación a sus derechos y que, al mismo tiempo, la afectación que se produzca a su esfera jurídica sea real y actual, sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden público (fojas 359 a 360).*

*Que, por tanto, como bien refirió el Juez, si el acto o ley reclamada no se refiere a los derechos contenidos en la esfera jurídica del quejoso, ni se prueba la afectación en virtud de su especial situación frente al orden jurídico, tal como sucede en el caso en concreto, el quejoso carece de posibilidad jurídica para impugnarlos vía amparo (foja 360).*

*Que el planteamiento de la Jueza de Distrito es correcto y, por ende, son infundados los argumentos planteados en el recurso de revisión principal, toda vez que las normas de la Ley Minera no fueron aplicadas en perjuicio de la quejosa, pues no se demostró en autos que el pueblo **maseual** o alguno de sus representantes hubiera tenido o tenga el carácter de solicitante, concursante o interesado en serie expedido un título de concesión o asignación minera por parte de la Secretaría de Economía; ni que haya sido objeto de actos relacionados con nulificar, cancelar, suspender, dejar insubsistente o prorrogar dicho título o asignación, así como tampoco se acreditó que le hubieran sido impuestas contribuciones que graven la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias.*

*En la **primera parte del apartado B del agravio**, la recurrente asevera que es alejado a derecho y a los requisitos de procedencia que los quejosos pretendan sostener su supuesto interés legítimo del supuesto perjuicio que le causa*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

con base en los efectos de la minería; sin que tales perjuicios en su territorio e identidad ancestral, incluidos los recursos naturales tradicionalmente utilizados, sean palpables, pues están sustentados en suposiciones a largo plazo que son de realización incierta (foja 360).

Invoca como apoyo la tesis 1ª. CCLXXXI/2014 (10ª.), de rubro “INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS Y AUTOAPLICATIVAS EN UNO U OTRO CASO”, la tesis P. XVII/99, de rubro “LEYES, AMPARO CONTRA. REGLAS PARA SU ESTUDIO CUANDO SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN”, y las tesis de jurisprudencia 221, de rubro “LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN”, 1ª./J. 4/99, de rubro “LEY RECLAMADA CON MOTIVO DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN. SI ÉSTE NO SE ACREDITA DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO DE AMPARO” y I.15º.A. J/12, de rubro “AMPARO CONTRA LEYES. HIPÓTESIS EN QUE UNA NORMA GENERAL PUEDE CAUSAR AL GOBERNADO UNA AFECTACIÓN QUE LO LEGITIMA A PROMOVER EL JUICIO” (fojas 360 a 363).

Que, trasladando esos criterios al caso concreto, es claro que los quejosos no acreditaron que la expedición de los títulos de concesión realmente constituyera una afectación jurídica a su esfera de derechos, por lo cual carecen de interés jurídico y legítimo para impugnar la constitucionalidad de las normas. (foja 364)

Que los quejosos solo podrían impugnar las normas con motivo de su entrada en vigor con el acreditamiento de una afectación indirecta, resultado de su posición especial frente a la norma impugnada, pero los quejosos no se encuentran en

*ninguno de los supuestos, incluido el de interés legítimo que alegan, pues no guarda una situación particular ni derecho subjetivo afectado directamente por las normas del proceso de licitación, pues no se le generan afectaciones en dicha etapa, inclusive con el título de concesión (foja 364).*

*Que las disposiciones reclamadas solo consisten en un desglose de la materialización de las facultades del Estado, consagradas en el artículo 27 Constitucional, de donde se desprende el procedimiento de licitación en el ámbito minero, sin que deriven violaciones a derechos fundamentales de los quejosos (foja 364).*

*Invoca como apoyo la tesis I.4º.A.3 K (10ª.), de rubro “INTERÉS LEGÍTIMO. EN QUÉ CONSISTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO”, la tesis IX.2º.2 K (10ª.), de rubro “INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. CARECE DE ÉL QUIEN MANIFIESTA QUE UN ACTO VIOLA EN SU PERJUICIO EL DERECHO HUMANO DE LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS PARA DESEMPEÑARSE COMO JUZGADORES, LOS CUALES ASEGUREN UNA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA IMPARCIAL, SIN PRETENDER UN BENEFICIO DIRECTO O INDIRECTO EN SU ESFERA JURÍDICA INDIVIDUAL.”, y la tesis IX.2o.2 A (10a.), de rubro “INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. CARECE DE ÉL QUIEN OSTENTÁNDOSE ÚNICAMENTE COMO CIUDADANO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, RECLAMA LA DETERMINACIÓN QUE APRUEBA LA REINCORPORACIÓN DE UN MAGISTRADO DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA A SUS LABORES DESPUÉS DE QUE, CON MOTIVO DE UNA LICENCIA, OCUPÓ EL CARGO DE SECRETARIO DE DESPACHO EN EL GOBIERNO LOCAL,*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

PORQUE ADUCE QUE DEBIDO A ESTE NOMBRAMIENTO DEJÓ DE CUMPLIR CON EL REQUISITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 99, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA ENTIDAD” (fojas 364 a 368).

Por su parte, la autoridad responsable recurrente adhesiva, **Presidente de la República**, en su **primer agravio**, manifiesta que las normas reclamadas son de naturaleza heteroaplicativa, pues requieren de un acto de aplicación; por lo que, como lo resolvió la Jueza, de ninguno de los medios de prueba aportados se acredita que se le hayan aplicado a la comunidad indígena del pueblo **Maseual** los preceptos reclamados (foja 408 vuelta a 409 del toca).

Que al establecer hipótesis bajo las cuales se expedirán títulos de concesión y asignación mineras, se tornan de naturaleza heteroaplicativa, pues requiere de un acto en donde se precise que determinada persona es solicitante, concursante o fue sujeta de serle expedido un título de concesión o asignación minera, para que se lleguen a aplicar, o, bien, de actos relacionados con nulificar, cancelar, suspender, dejar insubsistente o prorrogar dicho título o asignación, para estimar que cobraron vigencia (foja 409).

Que debe confirmarse el sobreseimiento, porque el amparo promovido fue con motivo del primer acto de aplicación, consistente en la expedición de concesiones mineras, con fundamento en la Ley Minera, por lo cual, válidamente, la Jueza consideró que el juicio es improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídico o legítimos del quejoso y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación (foja 409).

Que, conforme al artículo 5, fracción I, de la Ley de Amparo, tiene la calidad de quejoso la persona que aduce ser

*titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1 de la Ley de la materia y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico (foja 409).*

*Que si la ley reclamada no se refiere a derechos contenidos en la esfera jurídica del quejoso, ni queda en relieve que afecten su situación frente al orden jurídico, no puede impugnarlos vía amparo y, en consecuencia, debe sobreseerse en el juicio; máxime que la quejosa hace depender su interés legítimo para promover el juicio en el acto de aplicación materializado en las concesiones mineras, las cuales fueron expedidas a terceras personas, que cumplieron con los requisitos previstos en las disposiciones aplicables (foja 409 vuelta).*

*Que no puede estimarse que tales normas se aplicaron en perjuicio de la quejosa, ya que no está demostrado que la comunidad indígena pueblo **maseual** haya tenido o tenga el carácter de solicitante, concursante o interesado en serle expedido un título de concesión o asignación minera, ni que haya sido objeto de actos relacionados con nulificar, cancelar, suspender, dejar insubsistente o prorrogar dichos títulos (foja 409 vuelta).*

*Que la quejosa hace depender su interés legítimo del perjuicio que le causan los efectos de la minería en su territorio e identidad ancestrales, por lo cual, válidamente, la Jueza de Distrito resolvió que carece de ese interés; ello al no existir prueba fehaciente e idónea que coloque a la quejosa en alguna de las hipótesis previstas en los preceptos reclamados (foja 409 vuelta).*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Esto es, ya sea como solicitante, concursante, o interesada en serie expedido un título de concesión o asignación minera, ni como objeto de actos relacionados con nulificar, cancelar, suspender, dejar insubsistente o prorrogar dicho título o asignación; tampoco acreditó que le hayan sido impuestas contribuciones que graven la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere la Ley Minera, ni que los artículos reclamados se hayan aplicado en la comunidad quejosa, de manera tácita o en sentido negativo, es decir a contrario sensu, pues tal y como la Jueza consideró, no está demostrado que la quejosa haya participado en algún procedimiento o concurso de asignación de títulos de concesión o derecho minero alguno, conforme a la Ley Minera, por parte de la Secretaría de Economía.*

*Los argumentos reseñados son **infundados**, porque las recurrentes adhesivas aducen que fue correcto que la Jueza sobreseyera en el juicio respecto de las normas reclamadas, porque estas tienen la naturaleza de heteroaplicativas y los quejosos no demostraron que hubieran sido aplicadas en su perjuicio, ya que no demostraron que la comunidad o alguno de ellos hubiera tenido o tenga el carácter de solicitante, concursante o interesado en serle expedido un título de concesión o asignación minera; ni que hubiera sido objeto de actos relacionados con nulificar, cancelar, suspender, dejar insubsistente o prorrogar dicho título o asignación, así como tampoco se acreditó que le hubieran sido impuestas contribuciones que graven la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias.*

*Además, pretende evidenciar que no se actualizan los perjuicios de la actividad minera y que no guardan una situación particular frente a las normas reclamadas, ni un derecho*

*subjetivo afectado directamente por ellas, porque en ese procedimiento de otorgamiento de concesiones que prevén las normas no se le generan afectaciones a la parte quejosa.*

*Sin embargo, como antes se explicó, si bien dichas normas se refieren a los supuestos y términos en que se otorgan concesiones mineras, lo cierto es que el interés para promover el amparo se vincula con la obligación que prevé el artículo 2 de la Constitución Federal y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribunales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, en los que existe un derecho jurídicamente tutelado a favor de los pueblos indígenas a la consulta en la toma de decisiones susceptibles de afectarles directamente, de manera previa, inclusive al adoptar medidas de carácter legislativo; por lo que, para demostrar su interés jurídico, era suficiente que los quejosos acreditaran pertenecer a diversos pueblos indígenas y que la superficie a que se refieren los títulos de concesión (con base en los cuales impugnó las normas) abarque la del territorio de esos pueblos indígenas, condiciones que en la sentencia recurrida sí se tuvieron demostradas.*

**II.- En el resto del apartado B de su agravio, las tercero interesadas aseveran que la inconstitucionalidad planteada, por una supuesta violación al derecho de consulta previa a los pueblos indígenas, está argumentada sobre una base errónea, que si bien la responsable debe garantizar la protección de dicho derecho, en el caso se deben analizar los supuestos en los que es necesario llevar a cabo la consulta; que las etapas que conforman el proceso minero, que van desde la evaluación preliminar de un proyecto hasta el otorgamiento de la concesión, no son susceptibles de afectar derechos de los pueblos y comunidades indígenas (fojas 368 a**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

369).

*En el apartado C de su agravio, las tercero interesadas esgrimen diversos argumentos tendentes a demostrar que, el que las normas reclamadas no prevean expresamente el derecho de los pueblos indígenas a ser tomados en cuenta mediante consulta previa, no las convierte automáticamente en inconstitucionales, pues la interpretación de una norma debe pasar por el tamiz de la interpretación conforme; que son infundados los argumentos de inconstitucionalidad de las normas, explicando porqué consideran que es así, atendiendo a los propósitos de la consulta previa, según las normas y criterios esbozados sobre ella y a la naturaleza de la concesión minera (fojas 369 a 392).*

*Los agravios anteriores son inoperantes, porque lo que se alega en ellos no es un tema que esté relacionado con el punto resolutivo que favorece a la recurrente adhesiva, sino con el fondo del asunto, esto es, la constitucionalidad de las normas legales reclamadas, aspecto que ni siquiera se abordó en la sentencia recurrida, en virtud del sobreseimiento decretado por la Jueza.*

*En efecto, la figura de la revisión adhesiva deriva del artículo 82 de la Ley de Amparo que ordena:*

**“Artículo 82.** *La parte que obtuvo resolución favorable en el juicio de amparo puede adherirse a la revisión interpuesta por otra de las partes dentro del plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste”.*

*De este precepto se observa que la parte que haya obtenido resolución favorable a sus intereses puede adherirse a*

*la revisión principal que promueva su contraparte. Esa subordinación procesal conduce a determinar que la revisión adhesiva no es un medio de impugnación de un punto resolutivo de la sentencia recurrida, de tal suerte que no constituye propiamente un recurso, sino que es un medio que garantiza a quien obtuvo sentencia favorable la posibilidad de reforzar la parte considerativa de la sentencia que lo favoreció y que es combatida a través de la revisión principal, pues de prosperar los agravios de su contraparte, podrían quedar en pie perjudicándole de modo definitivo.*

*En consecuencia, al ser su naturaleza accesoria, sus agravios también tendrán que circunscribirse únicamente a la parte considerativa de la sentencia que lo favoreció y que es controvertida por los agravios expresados en la revisión principal.*

*En este orden de ideas, si en el caso la revisión principal resultó procedente ante lo fundado de sus agravios, es claro que la litis en la revisión adhesiva debe constreñirse al punto analizado, puesto que el interés de la parte que se adhiere al recurso de revisión principal surge en el momento en que la consideración que le favorecía queda insubsistente y se substituye por otra que le resulta desfavorable, ya que por regla general el estudio de los agravios de fondo de la revisión adhesiva solo procede cuando prosperan los de la revisión principal.*

*Así las cosas, si esos agravios de la revisión adhesiva no tienen por objeto robustecer las razones por las cuales el Juez Federal sobreseyó en el juicio, es claro que ello es inoperante, por no ser materia de la revisión adhesiva.*

*Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Época: Décima Época**Registro: 2005101**Instancia: Pleno**Tipo de Tesis: Jurisprudencia**Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación**Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I**Materia(s): Común**Tesis: P./J. 28/2013 (10a.)**Página: 7*

**REVISIÓN ADHESIVA. LOS AGRAVIOS RELATIVOS DEBEN CONSTREÑIRSE A LA PARTE CONSIDERATIVA DEL FALLO RECURRIDO QUE ESTÁ RELACIONADA CON EL PUNTO RESOLUTIVO QUE FAVORECE AL RECURRENTE.** *La subordinación procesal de la adhesión al recurso de revisión, evidencia que su finalidad es otorgar a la parte que obtuvo resolución favorable la oportunidad de defensa ante su eventual impugnación, de modo que el órgano revisor pueda valorar otros elementos de juicio que, en su caso, le permitan confirmar el punto decisorio que le beneficia. En ese sentido, los agravios formulados por la parte que se adhirió al recurso de revisión, deben constreñirse a impugnar las consideraciones del fallo recurrido que, en principio, no le afectaban por haber conseguido lo que pretendía, pero que, de prosperar los agravios formulados contra el resolutivo que le beneficia, podrían subsistir, perjudicándole de modo definitivo; de ahí que deben declararse inoperantes los agravios enderezados a impugnar las consideraciones que rigen un resolutivo que le perjudica, en tanto debió impugnarlas a través del*

*recurso de revisión, que es el medio de defensa específico previsto en la Ley de Amparo para obtener la revocación de los puntos decisorios de una resolución que causa perjuicio a cualquiera de las partes.*

*Contradicción de tesis 300/2010. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 28 de mayo de 2013. Mayoría de seis votos; votaron en contra: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ausentes: Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Encargado del engrose: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.*

*El Tribunal Pleno, el siete de noviembre en curso, aprobó, con el número 28/2013 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de noviembre de dos mil trece.*

*Esta tesis se publicó el viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del jueves 02 de enero de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013’.*

**III.- En la última parte de su primer agravio de la revisión adhesiva, el Presidente de la República aduce que los agravios de la revisión principal son inoperantes, pues, lejos de desvirtuar lo resuelto por la a quo, abunda sobre los argumentos vertidos en sus conceptos de violación; al respecto la recurrente invoca como apoyo la jurisprudencia de rubro “AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON**





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

AQUELLOS QUE REITERAN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ABUNDAN SOBRE ELLOS O LOS COMPLEMENTAN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA”, así como la tesis XXVI.5°. (V Región) 5 K (10ª.), de rubro “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. LO SON AQUELLOS EN LOS QUE EL QUEJOSO SOLO TRANSCRIBE LOS AGRAVIOS QUE HIZO VALER ANTE LA RESPONSABLE Y AFIRMA QUE NO SE ESTUDIARON EN SU TOTALIDAD, SIN PRECISAR LOS ARGUMENTOS ESPECÍFICOS O CONSIDERACIONES CUYO ANÁLISIS SE OMITIÓ”, y concluye diciendo que la recurrente principal no demuestra cómo es que la sentencia recurrida transgrede sus derechos fundamentales, pues se limita a manifestar dicho argumentos, sin precisar la manera en que se actualizan los supuestos perjuicios y las consecuencias que con ellos se hayan producido, de ahí que sus agravios son inoperantes (foja 410).

El agravio es **inoperante**, porque se limita a controvertir los agravios de la recurrente principal, en relación el sobreseimiento en el juicio de amparo respecto de los preceptos legales reclamados, aduciendo que resultan inoperantes, pues no desvirtúan lo resuelto, demuestran la manera en que se actualizó el perjuicio y consecuencias de la sentencia recurrida.

El agravio de la revisión adhesiva no tiende a evidenciar y subsanar las deficiencias de la sentencia recurrida para mejorar y reforzar sus consideraciones, de modo que no impidiesen su confirmación en lo principal, aun bajo consideraciones jurídicas mejores de las contenidas en ella.

La revisión adhesiva constituye un medio de defensa en sentido amplio que permite a quien obtuvo resolución favorable

*expresar agravios tendentes a mejorar y reforzar la parte considerativa de la resolución que condujo a la decisión favorable a sus intereses; esto es, la parte que se adhiere al recurso debe hacer valer argumentos de mayor fuerza legal que los invocados por el Juez de Distrito, que lleven al convencimiento de sostener el sentido del fallo impugnado, y si así lo hace, es porque pretende que se mejoren, amplíen o precisen las motivaciones o consideraciones de dicha resolución, por considerarlas omisas, erróneas o insuficientes.*

*Luego, en el caso, resulta inoperante el argumento antes sintetizado de la parte adherente, debido a que se limita a refutar los agravios de la recurrente principal, sin abonar o mejorar las razones y fundamentos legales que sirvieron de apoyo al juez federal para emitir la sentencia recurrida.*

*Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis:*

*‘Época: Octava Época*

*Registro: 205480*

*Instancia: Pleno*

*Tipo de Tesis: Aislada*

*Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

*Núm. 77, Mayo de 1994*

*Materia(s): Común*

*Tesis: P. XXIV/94*

*Página: 46*

**ADHESION A LA REVISION. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE DAN CONTESTACION A LOS EXPRESADOS EN EL RECURSO.** *De conformidad con el artículo 83, último párrafo, de la Ley de Amparo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente,*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*expresando los agravios que considere le causa la sentencia recurrida. Ahora bien, si en la adhesión al recurso de revisión la parte que la hace valer no combate en sus agravios ninguna consideración de la sentencia recurrida, sino que se limita a dar contestación a los agravios expresados en el recurso de revisión, tales agravios deben desestimarse por inoperantes, ya que la materia de la adhesión es la sentencia recurrida y no los agravios expresados en el recurso al que se adhiere.*

*Amparo en revisión 1310/93. Comercializadora Zae, S. A. de C. V. 10 de marzo de 1994. Mayoría de veinte votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.*

*El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes diez de mayo en curso, por unanimidad de quince votos de los señores Ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Carlos Sempé Minvielle, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número XXIV/94, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Ignacio Magaña Cárdenas, Noé Castañón León, Samuel Alba Leyva y Clementina Gil de Lester. México, Distrito Federal, a once de mayo de mil novecientos noventa y cuatro’.*

**IV.- En el segundo agravio de la revisión adhesiva, el**

**Presidente de la República** sostiene que el juicio de amparo es improcedente contra una omisión legislativa, en congruencia con lo dispuesto por el artículo 107, fracciones IV y VII, Constitucional, pues aun cuando este contempla la posibilidad de impugnar omisiones en el juicio de amparo, se refiere a las omisiones que deriven de un juicio o de una autoridad administrativa, sin contemplar la posibilidad de impugnar omisiones legislativas; lo que sustenta en la tesis IV.3º.A.22 K (10ª.), de rubro “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA DE FORMA INDUDABLE Y MANIFIESTA SI PRETENDE RECLAMARSE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA, EN TANTO QUE LA EVENTUAL RESTITUCIÓN QUE HABRÍA DE OTORGARSE AL QUEJOSO EN SUS DERECHOS IMPLICARÍA DAR EFECTOS GENERALES A LA SENTENCIA, LO CUAL PROSCRIBE EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD QUE LA RIGE, AUN CUANDO EL QUEJOSO ADUZCA QUE EL ACTO IMPUGNADO TRANSGREDE UN INSTRUMENTO INTERNACIONAL”, en la tesis P. CLXVI1/97, de rubro “LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL”, y en la diversa 2a. VIII/2013 (10a.), de rubro “OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS” (fojas 410 vuelta a 411 vuelta del toca).

Transcribe parte de la ejecutoria de la última tesis y señala que, en el caso, al reclamarse la omisión legislativa en la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Ley Minera, tendente a promover, respetar, proteger o garantizar el respeto al derecho a la consulta y a la obtención del consentimiento libre e informado de las comunidades y pueblos indígenas, resulta claro que es improcedente el juicio de amparo, toda vez que la concesión del amparo implicaría, obligar a la autoridad legislativa a reformar la Ley Minera y su Reglamento, y ésta tendría el carácter de general, abstracta y permanente, que vincularía no sólo a la parte quejosa y las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, con lo cual se apartaría del principio de relatividad de sentencias (fojas 411 vuelta a 414).*

*Se precisa que si bien la autoridad recurrente no está reforzando las consideraciones del fallo recurrido, lo cierto es que hace referencia a diversas razones a las esgrimidas por el juez de distrito para estimar improcedente el juicio de amparo contra las normas reclamadas; de ahí que, ante el resultado de la revisión principal, en que se combatió el sobreseimiento decretado, y de las revisiones adhesivas, en la parte que pretendieron mejorar las consideraciones del fallo recurrido, lo procedente es ahora analizar este agravio en que se alegan cuestiones relativas a la improcedencia del juicio de amparo.*

*Lo anterior encuentra apoyo en el siguiente criterio:*

*Época: Novena Época*

*Registro: 174375*

*Instancia: Primera Sala*

*Tipo de Tesis: Aislada*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su*

*Gaceta*

*Tomo XXIV, Agosto de 2006*

*Materia(s): Común*

Tesis: 1a. CXXXIX/2006

Página: 264

**RECURSOS DE REVISIÓN Y DE REVISIÓN ADHESIVA. REGLAS PARA SU ESTUDIO CUANDO EN AMBOS SE PLANTEAN CUESTIONES DE PROCEDENCIA DEL JUICIO.** *La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. L/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 344, con el rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. REGLAS SOBRE EL ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS FORMULADOS EN ELLA.", sostuvo que los argumentos vertidos en la revisión adhesiva deberán estudiarse, excepcionalmente, antes que los de la principal, cuando se aleguen cuestiones relativas a la improcedencia del juicio de garantías, por tratarse de un aspecto que conforme a la estructuración procesal debe dilucidarse preliminarmente al tema debatido. No obstante lo anterior, si en la revisión principal también se plantean temas relacionados con la procedencia del juicio de amparo, primeramente debe procederse a su estudio, en atención a que ante la excepción a que hace referencia la aludida tesis, debe valorarse que tanto el recurso principal como el adhesivo plantean temas relacionados con la procedencia del juicio, por lo que entonces deberá retomarse el carácter de este último como un recurso que carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, por lo que debe prevalecer el orden original en el estudio de los planteamientos respectivos, a fin de sujetar la suerte procesal de la revisión adhesiva a la de la principal.*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Amparo directo en revisión 795/2006. Carpicientro, S.A. de C.V. 21 de junio de 2006. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo'.*

*Sentado lo anterior, es **infundado** el agravio.*

*Para evidenciarlo, conviene señalar que la quejosa, efectivamente, se duele de la omisión de las autoridades legislativas de prever dentro del proceso de otorgamiento de títulos de concesión minera lo relativo a la consulta previa y obtención de consentimiento de los pueblos indígenas que puedan resultar afectados.*

*Sin embargo, no es el caso de una simple o genérica impugnación de una omisión legislativa, en la cual exista una pretensión de un particular de que los órganos legislativos regulen determinada conducta; sino que el núcleo esencial del reclamo radica en la transgresión a la obligación internacional de los Estados de adoptar las disposiciones de derecho interno pertinentes a fin de salvaguardar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y a la inobservancia de las autoridades legislativas de adecuar la legislación en materia minera a lo dispuesto en la Constitución Federal, sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.*

*Luego, se advierte que lo que está en debate es la vulneración de la supremacía constitucional, ante la inacción de los órganos infra constitucionales que, a decir de la quejosa, no han ajustado su actuar a lo que manda la Constitución y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; de ahí que se trata de una violación directa a la Constitución Federal, derivada de la pasividad de los órganos legislativos; de ahí que en este caso no puede restringirse la procedencia del juicio de amparo, al estar frente a un planteamiento de*

*incumplimiento de mandatos constitucionales que se proyectan al deber de regular en las leyes ordinarias los principios y reglas consagradas en la Constitución.*

*Lo anterior encuentra sustento en lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el recurso de queja 27/2018, en sesión de veinte de junio de dos mil dieciocho, cuyas consideraciones fueron las siguientes:*

**‘CUARTO. Estudio.** *Como se desprende de los anteriores antecedentes, la materia de este recurso de queja se constriñe a determinar, sustancialmente, si la impugnación que el quejoso realiza respecto a las omisiones imputadas al Gobernador y al Congreso del Estado de Oaxaca, respecto a las adecuaciones legislativas necesarias para cumplimentar con el artículo 2 de la Constitución Federal, configuran un motivo manifiesto e indudable que haga improcedente el juicio de amparo indirecto.*

*A fin de resolver el problema jurídico planteado, resulta menester, en principio, examinar los criterios que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en tratándose del reclamo de la “omisión legislativa” y, posteriormente, se determinará su aplicabilidad al caso concreto.*

**1. La improcedencia del amparo contra las omisiones legislativas.** *Esta Segunda Sala, al resolver los amparos en revisión **588/2012** y **750/2012**, estimó, sustancialmente, que si el artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución General, prevé que la sentencia que se dicte en un juicio de amparo solamente debe ocuparse de los quejosos que lo hubieren solicitado y debe limitarse al caso en que verse la controversia, ‘no*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*sería posible emitir una sentencia de amparo en la que se den efectos generales, pues respecto de dichas sentencias aún prevalece el principio de relatividad’.*

*En ese sentido, de estimar procedente el juicio de amparo contra una omisión legislativa, en caso de conceder la protección constitucional al quejoso, ‘el efecto de esa decisión sería el de obligar a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, dando efectos generales a la ejecutoria, toda vez que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley’, que es una prescripción de carácter general, abstracta y permanente, que vincularía no sólo al promovente del amparo y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que se apartaría del principio de relatividad que tutela el texto constitucional vigente.*

*Luego, debe concluirse que ‘en el juicio de amparo no es posible impugnar omisiones legislativas, debido a que con ello se darían efectos generales a la sentencia de amparo que se dicte’, en contravención con lo dispuesto por el artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución General.*

*Por otra parte, tampoco obsta a lo anterior lo dispuesto por el artículo 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, que establece que los Tribunales de la Federación conocerán de toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos*

humanos.

Ello, toda vez que 'la citada disposición constitucional no tiene el alcance de que puedan reclamarse en el juicio de amparo omisiones legislativas', dado que opera la limitante prevista en el artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución General, en el sentido que las sentencias dictadas en el juicio de amparo no pueden tener efectos generales, siendo que 'de estimar procedente el juicio constitucional contra omisiones legislativas, se inobservaría dicho precepto, dado que la sentencia que llegara a dictarse en un caso concreto obligaría a la autoridad a emitir una norma general'.

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis 2a. VIII/2013 (10a.), intitulada: **'OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS'**<sup>7</sup>.

Como se desprende del anterior criterio, esta Sala sostuvo, genéricamente, que resulta improcedente el juicio de amparo contra las llamadas "omisiones legislativas", bajo el razonamiento de que, de concederse la protección en tales asuntos, **"esa decisión sería el de obligar a la autoridad legislativa a reparar esa**

---

<sup>7</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVII. Febrero de 2013. Página: 1164. Décima Época.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**omisión, es decir, a legislar, dando efectos generales a la ejecutoria, toda vez que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley", en contravención al precepto 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución General.**

**2. Aplicación del anterior criterio al caso concreto.** Una vez precisadas las anteriores consideraciones, se procede al examen de los motivos de disenso expuestos por la parte recurrente. En su **único agravio**, el quejoso aduce, sustancialmente, que resulta contrario a derecho el proveído recurrido, ya que se soslaya que el deber de las autoridades señaladas como responsables, de realizar actos de carácter legislativo, **"deviene de la propia Constitución, y no de pretensiones del particular"**, por lo que no resulta aplicable el criterio sustentado por la Segunda Sala en la tesis VIII/2013 (10ª), ya referida.

De ahí que si la sentencia concede el amparo para obligar al legislador local a adecuar el marco normativo al precepto 2 de la Constitución Federal, este mandato **"no provendría de una decisión judicial autónoma sino de un mandato constitucional que no ha sido cumplido"**. Es decir, el mandato de legislar respecto del artículo 2 constitucional **"no afectaría el principio de relatividad de la sentencia, porque el deber de legislar en materia indígena ha sido establecido en términos generales, pues es la propia Constitución la que ordena a las responsables reglamentar y desarrollar el contenido normativo"**.

A juicio de esta Segunda Sala, resulta esencialmente **fundado** el agravio acabado de sintetizar

y, para establecer las razones de ello, debe tenerse en cuenta que en la especie no se está ante una simple o genérica impugnación de una “omisión legislativa”, en la cual exista una pretensión de un particular de que los órganos legislativos regulen determinada conducta, ya sea de las entidades públicas, o de alguna de las esferas sociales de los gobernados.

Por el contrario, el núcleo esencial del reclamo del quejoso radica **en la falta de cumplimiento** –por parte de la autoridad ejecutiva y legislativa local–, **de un mandato expreso del Constituyente Permanente y que conmina a diversas autoridades de las entidades federativas a realizar las adecuaciones necesarias para dar efectividad a un precepto de rango constitucional.**

En efecto, de la simple lectura de la demanda de amparo, se advierte que los actos señalados como reclamados, consistentes en:

- I. La omisión del Constituyente Permanente de Oaxaca de modificar la Constitución local, conforme a los mandatos del artículo 2 de la Constitución Federal y al Transitorio Segundo de la reforma constitucional de catorce de agosto de dos mil uno;
- II. La omisión del Congreso local de crear la ley o leyes que reglamenten en Oaxaca lo previsto en el artículo 2 de la Constitución Federal y el Transitorio Segundo de la reforma constitucional de catorce de agosto de dos mil uno; y
- III. La omisión del Ejecutivo local de propiciar la iniciativa o instar para la creación de la ley reglamentaria del precepto 2 de la Constitución Federal.

Con relación a lo anterior, en sus conceptos de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

violación, el quejoso adujo que, pese a que desde agosto de dos mil uno fue reformado el artículo 2 de la Constitución Federal, a la fecha, las autoridades legislativas y administrativas del Estado de Oaxaca no han cumplimentado con el artículo Segundo Transitorio de tal modificación constitucional, que dispone **"[a]l entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y Constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado"**.

Lo anterior, a decir del quejoso, ha provocado que **"las personas indígenas no han podido ejercer a plenitud los derechos establecidos en la reforma constitucional indígena"**. Ello, pues entre otras cuestiones, no se ha definido legislativamente, en tal entidad federativa, la auto adscripción indígena, las características de los pueblos y comunidades indígenas, los usos y costumbres, la libre determinación, y el marco constitucional de autonomía, entre otros.

En suma, al no haberse llevado a cabo las adecuaciones legislativas necesarias para atender a los mandatos establecidos por el artículo 2 de la Constitución Federal, **"ha existido imposibilidad para hacer efectivos los derechos de los pueblos y comunidades indígenas"**.

Como se aprecia de lo anterior, el quejoso no impugna simplemente una "omisión legislativa", sino el **incumplimiento y violación a un mandato expreso de la Constitución Federal que, en aras de salvaguardar y hacer efectivos los derechos de los pueblos y**

**comunidades indígenas, obligó a las autoridades locales, en especial, las de carácter legislativo a que “actuaran en un determinado sentido”.**

*Esa particularidad de la “omisión” reclamada, resulta de suma relevancia, pues lo que está en debate es la vulneración al principio de supremacía constitucional, ante la pasividad de los órganos infra-constitucionales que, a decir del promovente de amparo, no han acatado una orden directa y expresa del Poder Constituyente.*

*En esa tesitura, si bien el precepto 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución General, establece que las sentencias de amparo **“sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos”**, lo cierto es que, cuando la propia Constitución Federal es la que manda que los órganos formal o materialmente legislativos reglamenten o regulen los preceptos constitucionales, a través de las leyes ordinarias respectivas, se colige que en tales casos sería un verdadero contra sentido que se autorice y admite la violación continua y reiterada de la Norma Fundamental, pretextándose que, al conminar a las autoridades estatales a cumplir con sus débitos constitucionales de legislar para dar eficacia a la Carta Magna, a través del juicio de amparo, se “afectaría el principio de relatividad”.*

*En efecto, las violaciones directas a la Constitución Federal, derivadas de la pasividad de los órganos legislativos, a los cuales el Constituyente Permanente ordenó a realizar las adecuaciones normativas necesarias para dar eficacia a los preceptos constitucionales, de*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

manera alguna podrían estar “autorizadas” por la propia Norma Fundamental, pretextando la supuesta vulneración al principio de “relatividad de las sentencias” previsto en el precepto 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución General.

Es así, ya que a juicio de esta Segunda Sala, el principio de relatividad de las sentencia de amparo, consagrado en el precepto 107, fracción II, de la Constitución Federal, en forma alguna, tiene el alcance de transgredir ni mucho menos anular, el diverso principio de supremacía constitucional reconocido en el artículo 133 de la propia Norma Fundamental.

La Constitución debe entenderse en todo momento de manera armónica y de forma tal que no sólo sean salvaguardados sus preceptos, sino maximizada su supremacía y continuidad a la que está llamada, desde su creación. Esto es, los dispositivos constitucionales no pueden interpretarse en un sentido que atente contra su propia supremacía, por el contrario, sus mandatos, especialmente aquellos que reconocen derechos a las personas en virtud de su humanidad, deben regirse bajo el principio de máxima eficacia normativa, pues precisamente, la Constitución es el instrumento que dota de racionalidad y funcionalidad al Estado, estableciendo límites infranqueables a la actuación de éste, a fin de salvaguardar la dignidad del ser humano.

En esa tesitura, los preceptos 1, 107, fracción II, párrafo primero, y 133 de la Constitución Federal, deben concebirse de manera conjunta, como una triada de principios –principio de interpretación más favorable para la persona, principio de relatividad y principio de

*supremacía constitucional–. En el entendido de que, **ante el peso de los principios de interpretación más favorable para la persona y de supremacía constitucional**, con relación al débito estatal primordial de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, **debe ceder la concepción “purista” o “absolutista” del principio de relatividad.***

*Es así, toda vez que, cuando en la Constitución Federal se plasman principios o reglas que no resultan ejecutables, en sí y por sí mismos, sino que requieren de su reglamentación normativa en leyes ordinarias para lograr su plena eficacia jurídica en el orden nacional, la fuerza legal de tales mandatos constitucionales no puede quedar al arbitrio o capricho del legislador ordinario y, por ende, ante su pasividad y omisión de cumplimiento de esos débitos constitucionales, no sólo resulta admisible, sino necesario que los jueces federales aseguren, mediante sus fallos, la completa e íntegra observancia al principio de supremacía constitucional.*

*Por ende, en tales supuestos, es dable que los justiciables puedan accionar el juicio de amparo, como medio de control constitucional, para asegurar que los órganos legislativos acaten y cumplan a cabalidad con el mandato ya expresado por el Constituyente Permanente, esto es, el deber de reglamentar o adecuar las leyes ordinarias a los postulados constitucionales respectivos; pues debe tenerse en cuenta que **la Constitución no obra con permiso de las leyes, sino que las leyes obran con permiso de la Constitución**; de ahí que la*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

eficacia de ésta no puede encontrarse a expensas de la discrecionalidad o voluntad de los órganos legislativos ordinarios.

Es por ello que la procedencia del juicio de amparo contra el incumplimiento de mandatos constitucionales que se proyectan al deber de reglamentar y regular en las leyes ordinarias, los principios y reglas consagradas en la Constitución General de la República, no puede restringirse, válidamente, pretextándose el cumplimiento del “principio de relatividad”; pues se insiste, este axioma constitucional no tiene el alcance de permitir o solapar las violaciones a la supremacía constitucional que deriven de la pasividad injustificada de los órganos estatales, cuya función principal radica, precisamente, en el total y absoluto cumplimiento de la Norma Fundamental.

Máxime cuando, en tales casos, **no existe una afrenta “directa” al principio de relatividad de las sentencias de amparo.** Ello, en virtud de que, si bien con la eventual concesión de amparo se constreñiría al órgano estatal a legislar en determinado sentido, lo cierto es que ese efecto “general” derivado, indirectamente, del fallo protector, **no es más que la culminación o consecución de lo ya ordenado por el Constituyente Permanente.** Siendo, en realidad, la decisión del Poder Revisor de la Constitución y no los jueces o tribunales de amparo, la que constriñe a los órganos estatales respectivos a que legislen, esto es, a que reglamenten o regulen un determinado precepto normativo de rango constitucional respectivo.

Es decir, la generalidad de los efectos de la sentencia que, en su caso, se otorgue a virtud del

*juicio de amparo, no es más que una consecuencia “indirecta” de la propia naturaleza de la violación constitucional reclamada; en tanto el débito de legislar no deriva de una resolución judicial, -pues tal obligación, como se ha explicado, es preexistente al juicio de amparo-, sino que emana de un mandato claro y expreso contenido en la propia Constitución Federal, el cual, al no haber sido debidamente acatado por las autoridades respectivas, exige que tal omisión deba repararse mediante tal medio de control, a efecto de salvaguardar el principio de supremacía constitucional.*

*En esa inteligencia, esta Segunda Sala considera que resulta esencialmente **fundado** el único agravio expuesto por la parte recurrente, ya que el hecho de que se reclame al Congreso y Gobernador del Estado de Oaxaca el incumplimiento al mandato constitucional consagrado en el artículo Segundo Transitorio de las reformas ya aludidas, **en forma alguna se traduce en una causal de improcedencia notoria y manifiesta**’.*

*De esa ejecutoria derivó la siguiente tesis:*

*‘Época: Décima Época*

*Registro: 2017783*

*Instancia: Segunda Sala*

*Tipo de Tesis: Aislada*

*Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

*Libro 58, Septiembre de 2018, Tomo I*

*Materia(s): Común*

*Tesis: 2a. LXXXIII/2018 (10a.)*

*Página: 1216*

**OMISIONES LEGISLATIVAS ABSOLUTAS. SU**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**IMPUGNACIÓN NO CONFIGURA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.**

*Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido genéricamente que el juicio de amparo es improcedente contra omisiones legislativas, lo cierto es que cuando se reclaman omisiones legislativas absolutas, esto es, la falta de cumplimiento de un mandato expreso del Poder Reformador que vincula a diversas autoridades a realizar las adecuaciones necesarias para dar efectividad a un precepto constitucional, no se genera un motivo manifiesto e indudable de improcedencia del juicio de amparo, toda vez que las violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivadas de la inacción de los órganos legislativos, no podrían aceptarse por la propia Norma Fundamental, argumentándose la vulneración al principio de relatividad de las sentencias contenido en su artículo 107, fracción II, principalmente porque en esos casos la generalidad de los efectos de la sentencia no es más que una consecuencia indirecta de la propia naturaleza de la violación constitucional reclamada, en tanto el débito de legislar o proveer en la esfera administrativa un debido acatamiento no deriva de una resolución judicial, sino de un mandato expreso de la propia Constitución Federal, el cual, al no haber sido debidamente acatado por las autoridades respectivas, exige su debida reparación mediante el sistema tutelar de control, a efecto de salvaguardar el principio de supremacía constitucional.*

*Queja 27/2018. Carlos Morales Sánchez. 20 de junio de 2018. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto*

*Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos; votó con reservas José Fernando Franco González Salas. Disidente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.*

*Esta tesis se publicó el viernes 07 de septiembre de 2018 a las 10:16 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

*En ese tenor, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la procedencia del juicio de amparo contra el incumplimiento de mandatos constitucionales que se proyectan al deber de reglamentar y regular en las leyes ordinarias, los principios y reglas consagradas en la Constitución Federal no puede restringirse, válidamente, pretextando el cumplimiento del principio de relatividad; pues aun cuando con la eventual concesión de amparo se constreñiría al órgano estatal a legislar en determinado sentido, ese efecto no es más que la culminación o consecución de lo ya ordenado por el Constituyente, es decir, la generalidad de los efectos de la sentencia no sería más que una consecuencia indirecta de la propia naturaleza de la violación constitucional reclamada, pues el deber de legislar no derivaría de una resolución judicial, sino del mandato de la propia Constitución, que, al no haber sido debidamente acatado por las autoridades, exige que deba repararse mediante el medio de control constitucional, a efecto de salvaguardar el principio de supremacía constitucional.*

*También se invoca como apoyo el siguiente criterio:*

*‘Época: Décima Época*

*Registro: 2016423*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Instancia: Primera Sala**Tipo de Tesis: Aislada**Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación**Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I**Materia(s): Común**Tesis: 1a. XXII/2018 (10a.)**Página: 1099*

**OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR.**

*En un Estado constitucional de derecho todas las autoridades deben respetar la Constitución. Así, aun cuando el Poder Legislativo tenga una función de la máxima importancia dentro nuestro orden constitucional y ésta se le haya encomendado de manera exclusiva - aunque con cierta intervención del Poder Ejecutivo-, también se encuentra sometido a la Constitución. En consecuencia, cuando exista una omisión legislativa el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar. En efecto, cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio. En este escenario, la única manera de mantener un estado de regularidad constitucional es que los tribunales de amparo estén en aptitud de determinar si en un caso concreto una omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los derechos de las personas. En esta lógica, sostener la*

*improcedencia del juicio amparo contra omisiones legislativas cuando se alega que vulneran derechos fundamentales implicaría desconocer la fuerza normativa a la Constitución, situación que es inaceptable en un Estado constitucional de derecho. Así, cuando exista un mandato constitucional expreso dirigido al Poder Legislativo en el que se le imponga claramente el deber de legislar o de hacerlo en algún sentido específico, los tribunales de amparo tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Constitución. Particularmente, tienen el deber de proteger a las personas frente a las omisiones del legislador, garantizando que éstas no se traduzcan en vulneraciones de sus derechos fundamentales.*

*Amparo en revisión 1359/2015. Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C. 15 de noviembre de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quienes formularon voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José Ignacio Morales Simón y Arturo Bárcena Zubieta.*

*Esta tesis se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el Semanario Judicial de la Federación’.*

*‘Época: Décima Época*

*Registro: 2016424*

*Instancia: Primera Sala*

*Tipo de Tesis: Aislada*

*Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

### Federación

*Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I*

*Materia(s): Común*

*Tesis: 1a. XX/2018 (10a.)*

*Página: 1100*

### **OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO.**

*Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en el marco del juicio de amparo sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En efecto, en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo, de ahí que en esta vía procesal no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo. Por último, es importante aclarar que autoridades distintas al Congreso de la Unión también podrían estar constitucionalmente obligadas a emitir normas generales, abstractas e impersonales.*

*Amparo en revisión 1359/2015. Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C. 15 de noviembre de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quienes formularon voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José*

*Ignacio Morales Simón y Arturo Bárcena Zubieta.*

*Esta tesis se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el Semanario Judicial de la Federación’.*

*Como se ve, la Primera Sala sostiene que cuando exista un mandato constitucional expreso dirigido al Poder Legislativo o, incluso, a autoridades distintas, en el que se imponga claramente el deber de legislar o de hacerlo en algún sentido específico, los tribunales de amparo tienen responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Constitución, por lo que sí es procedente el juicio de amparo en su contra.*

*Criterios que resultan suficientes para orientar la determinación en relación con la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable, en el sentido de que dicha causal no se actualiza.*

*De ahí lo infundado de su agravio.*

*En consecuencia, **ante lo fundado del agravio de la revisión principal interpuesta por la parte quejosa, y la ineficacia de los argumentos de las revisiones adhesivas, lo que procede es revocar, únicamente, el sobreseimiento decretado en relación con los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, primer y tercer párrafos, 13 Bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera, y dado que la Jueza de Distrito sobreseyó en el juicio, no se ocupó de analizar las restantes causales de improcedencia hechas valer en relación con esos preceptos legales, por lo que, con fundamento en el Punto Noveno, fracción II, del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y 93, fracción I, de la Ley de Amparo, este Tribunal Colegiado hará el pronunciamiento que corresponda.***





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**DÉCIMO TERCERO.** La autoridad responsable, Presidente de la República, al rendir su informe justificado, hizo valer diversas causales de improcedencia del juicio de amparo contra los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, primer y tercer párrafos, 13 Bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera, las que enseguida se estudiarán; en el entendido que la relativa a falta de interés (fojas 530 vuelta y 532, tomo I del juicio de amparo) sí fue analizada por el Juez de Distrito, y que la relativa a que el juicio de amparo es improcedente contra omisiones legislativas (foja 539 vuelta, tomo I del juicio de amparo) ya fue analizada en el considerando anterior al atender el agravio de la revisión adhesiva en ese sentido.

**I.-** La autoridad responsable aseveró que, de conformidad con el artículo 5, fracción II, de la Ley de Amparo, el Presidente de la República no tiene el carácter de autoridad responsable, en razón de que no dictó, ordenó, ejecutó o trató de ejecutar la Ley Minera.

Carece de razón, pues es evidente que el Presidente de la República es una de las autoridades que tienen intervención en el proceso legislativo de las leyes federales, como la Ley Minera, específicamente en su promulgación, de ahí que si lo que se reclamó en el juicio de amparo es la emisión de los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, primer y tercer párrafos, 13 Bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera es claro que, en términos de lo que dispone el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, sí tiene el carácter de autoridad responsable.

**II.-** En otra parte, el Presidente de la República estimó que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 108,

*fracción VIII, de la Ley de Amparo, toda vez que la parte quejosa omitió desarrollar conceptos de violación o argumentos dirigidos a combatir los actos de promulgación y orden de publicación de la Ley que son atribuibles a esa autoridad, esto es, no fueron reclamados por vicios propios (fojas 531 vuelta a 532, tomo I del juicio de amparo).*

*No le asiste la razón.*

*Al respecto, debe señalarse que en la Ley de Amparo no existe precepto alguno que refiera como causal de improcedencia el que no se formulen conceptos de violación respecto del proceso legislativo de una norma general, de ahí que la sola falta de tales argumentos no puede hacer improcedente el juicio de amparo. Máxime que de la demanda de amparo se advierte que no reclamó la norma por vicios en las etapas del proceso legislativo del que derivó, sino por el procedimiento que regulan, esto es, por su contenido.*

*En efecto, de la demanda de amparo se advierte que la quejosa sí hizo valer conceptos de violación contra los preceptos legales reclamados, al señalar que el marco jurídico que establecen posibilita la transgresión sistemática de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas a la autonomía, la participación en la toma de decisiones, el territorio, el acceso a los recursos naturales, la identidad cultural, el agua y la consulta previa libre e informada; que transgreden la obligación internacional de los Estados de adoptar las disposiciones de derecho interno a fin de salvaguardar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas; que violan el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas por la omisión de garantizar ese derecho respecto de las medidas legislativas de la Ley Minera.*

*De ahí que, al no haber omitido la quejosa expresar en su*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*demanda de amparo conceptos de violación contra los preceptos tildados de inconstitucionalidad, evidentemente no se actualiza la causa de improcedencia aludida por la responsable.*

*Al caso resulta aplicable, a contrario sensu, el contenido de la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:*

*¿Época: Octava Época*

*Registro: 206659*

*Instancia: Tercera Sala*

*Tipo de Tesis: Jurisprudencia*

*Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

*Núm. 72, Diciembre de 1993*

*Materia(s): Común*

*Tesis: 3a./J. 28/93*

*Página: 38*

**CONCEPTOS DE VIOLACION EN DEMANDAS DE AMPARO INDIRECTO, CUANDO NO EXISTEN DEBE SOBRESERSE EN EL JUICIO Y NO NEGAR EL AMPARO.** *Si se omite en la demanda de amparo expresar los conceptos de violación, o sólo se combate el acto reclamado diciendo que es incorrecto, infundado, inmotivado, o utilizando otras expresiones semejantes, pero sin razonar por qué se considera así, tales afirmaciones tan generales e imprecisas, no constituyen la expresión de conceptos de violación requerida por la fracción V del artículo 116 de la Ley de Amparo, y el Juez de Distrito, salvo el caso de suplencia de la queja deficiente, no puede juzgar sobre la constitucionalidad de los actos reclamados sin la existencia de conceptos de violación, lo cual determina la improcedencia del juicio, de conformidad con la fracción XVIII del artículo 73, en*

*relación al artículo 116, fracción V, de la Ley de Amparo, y con apoyo en el artículo 74, fracción III, de dicha ley, debiéndose sobreseer en el juicio y no negar el amparo.*

*Amparo en revisión 3088/89. Jorge Cores Muradas. 21 de mayo de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Ponente: Salvador Rocha Díaz. Secretario: José Pastor Suárez Turnbull.*

*Amparo en revisión 583/91. Gustavo Ramírez Rodríguez. 15 de abril de 1991. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Salvador Rocha Díaz. Secretario: José Pastor Suárez Turnbull.*

*Amparo en revisión 1196/92. Duque, S. A. 20 de septiembre de 1993. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Miguel Montes García. Secretario: Ignacio Navarro Rábago.*

*Amparo en revisión 1241/92. Bodegas Costa Chica, S. A. 20 de septiembre de 1993. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Miguel Montes García. Secretario: Ignacio Navarro Rábago.*

*Amparo en revisión 1242/92. Distribuidora Manyol, S. A. 20 de septiembre de 1993. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Miguel Montes García. Secretario: Ignacio Navarro Rábago.*

*Tesis Jurisprudencial 28/93. Aprobada por la Tercera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de quince de noviembre de mil novecientos noventa y tres, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros, presidente José Trinidad Lanz Cárdenas, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez y Miguel Montes García’.*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**III.- Finalmente, el Presidente de la República, al rendir su informe justificado, sostuvo que el artículo 77 de la Ley de Amparo establece que el efecto primordial de la concesión del amparo es restituir al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardan antes de la violación; que el otorgamiento del amparo está condicionado a que la ejecutoria sea susceptible de cumplirse, tanto en sus lineamientos legales como en la materia u objeto que pretenda conseguir y que el gobernado posea dentro de su esfera jurídica de derechos la posibilidad de exigir y lograr la restitución de la garantía individual quebrantada, a fin de disfrutar nuevamente del bien jurídico del que es titular (foja 534 vuelta).**

**Que, en el caso, la acción constitucional no puede llegar a reunir tales requisitos, ya que no existen derechos jurídicamente tutelados que hayan sido trastocados, por lo que no puede existir una sentencia de amparo que llegue a cumplir los lineamientos del artículo 77 de la Ley de Amparo, pues el acto reclamado a esa autoridad no transgreden derecho alguno de los quejosos, por tanto, no puede existir un restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación, dado que no existe un derecho que pueda ser restablecido al quejoso y a través de una ejecutoria de amparo no se puede crear y otorgar un derecho que no le pertenece al promovente; por ende, la acción de amparo es improcedente, porque no demuestra que existe un derecho legítimamente tutelado que pueda verse afectado con la promulgación, orden de publicación y proveer la exacta observancia de la Ley Minera, en tal contexto, no hay garantía individual que pueda restituirse, pues los quejosos no tienen injerencia alguna en las concesiones emitidas a los terceros interesados, es decir, el**

*acto reclamado a esa autoridad no afecta derecho alguno de los quejosos toda vez que carecen de interés jurídico o legítimo alguno (fojas 534 vuelta a 535).*

*Como se ve, la autoridad responsable basa el argumento de improcedencia en el hecho de que la parte quejosa carece de interés jurídico o legítimo; pues basa su argumento de improcedencia en la falta de un derecho legítimamente tutelado que pueda verse afectado con los actos de autoridad; sin embargo, lo relativo al interés de la quejosa ya fue analizado en esta ejecutoria y se concluyó que sí tiene interés jurídico para acudir al juicio de amparo a impugnar las normas legales.*

*Por lo demás, en relación con la aseveración de que a través de una ejecutoria de amparo no se puede crear y otorgar un derecho que, de inicio, no le pertenece a los quejosos, debe decirse que, como antes se ha señalado, el vicio que se reclama es la omisión de prever, en el procedimiento que regulan esas normas legales de otorgamiento de títulos de concesión minera, lo relativo a la consulta previa y obtención de consentimiento de los pueblos indígenas que puedan resultar afectados; lo cual no es una simple pretensión de un particular de que los órganos legislativos regulen determinada conducta, sino que el núcleo esencial del reclamo radica en la transgresión a la obligación internacional de los Estados de adoptar las disposiciones de derecho interno pertinentes a fin de salvaguardar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y a la inobservancia de las autoridades legislativas de adecuar la legislación en materia minera a lo dispuesto en la Constitución Federal, sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, de ahí que el resultado de una eventual concesión de amparo, en el sentido de obligar a legislar a las autoridades responsables en determinado sentido,*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*no implicaría constituir un derecho a favor de la parte quejosa, pues lo cierto es que ese efecto es una consecuencia indirecta de la propia naturaleza de la violación constitucional reclamada, es decir, la consecución de lo ordenado en las normas constitucional e internacionales, en tanto que el deber de legislar no derivaría propiamente de una resolución judicial sino de un mandato en la propia Constitución y tratados internacionales.*

*De ahí que no cabe sobreseer en el juicio aduciendo que se crearía un derecho del que no gozaba la parte quejosa, pues más bien se restablecerían los derechos fundamentales que el legislador secundario debió haber respetado.*

*Toda vez que no se advierte alguna otra causa de improcedencia que se hubiera omitido estudiar ni alguna de oficio, este Tribunal Colegiado de Circuito estima agotado el examen de la procedencia del juicio constitucional.*

**DÉCIMO CUARTO.** *Cabe destacar que en el caso subsiste el problema de constitucionalidad de leyes, respecto de los cuales este órgano colegiado no cuenta con competencia delegada para hacer algún pronunciamiento, en razón de que en esta instancia se ha levantado el sobreseimiento que se había decretado por el Juez de Distrito respecto de los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, primer y tercer párrafos, 13 Bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera, y se han desestimado los argumentos respecto a la procedencia del juicio contra esas normas; lo que implica el deber de abordar el análisis de los conceptos de violación formulados contra ellas*

*En efecto, cuando en el recurso de revisión coexisten temas de la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del Acuerdo General 5/2013*

*del Alto Tribunal, y de mera legalidad, se debe dejar a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte para que resuelva la cuestión constitucional planteada que a ella corresponde.*

*Al respecto, resultan ilustrativos los siguientes criterios:*

*‘Época: Décima Época*

*Registro: 2002910*

*Instancia: Primera Sala*

*Tipo de Tesis: Jurisprudencia*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 1*

*Materia(s): Común*

*Tesis: 1a./J. 12/2013 (10a.)*

*Página: 320*

**REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. CUANDO QUEDEN PENDIENTES CUESTIONES DE LEGALIDAD CUYO ESTUDIO, POR RAZÓN DE MÉTODO, SEA ULTERIOR AL PROPIAMENTE CONSTITUCIONAL Y DE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, EL RECURSO DEBERÁ DEVOLVERSE AL ÓRGANO QUE PREVINO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 92 DE LA LEY DE AMPARO).** *Conforme a los puntos quinto, décimo, fracción I, décimo primero, décimo segundo y décimo octavo del Acuerdo General Plenario 5/2001, cuando en la materia de la revisión concurren temas de constitucionalidad y de legalidad, los jueces de distrito -y los tribunales unitarios de circuito, según el caso- remitirán directamente los recursos de revisión al tribunal colegiado de circuito en turno para que éste resuelva los aspectos de legalidad previos al estudio de fondo, así*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

como los temas de constitucionalidad que les resulten pertinentes por efectos de la competencia que les fue delegada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del referido acuerdo general, y en caso de que dichos tribunales adviertan que existen tópicos relevantes o razones para que sea el Pleno o las Salas de la Suprema Corte quienes los resuelvan y asuman su competencia originaria, enviarán los autos del amparo exponiendo sus razones, las que serán revisadas en el alto tribunal y, en su caso, éste se pronunciará respecto de ellos, pero si concluida su intervención aun quedaran pendientes de análisis temas de legalidad de la competencia exclusiva de los tribunales colegiados de circuito, conforme al artículo 92, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, la Suprema Corte se limitará a resolver la revisión exclusivamente en el aspecto que corresponda a su competencia, dejando a salvo la del tribunal colegiado de circuito, por lo que el asunto deberá devolverse al órgano que inició el estudio de la revisión por haber sido el que previno en dicha instancia.

Amparo en revisión 131/2009. Talent Agency Unlimited, S.A. de C.V. 27 de mayo de 2009. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero.

Amparo en revisión 403/2010. María del Socorro Zamora Soldevilla. 4 de agosto de 2010. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Carlos Enrique Mendoza Ponce.

Amparo en revisión 391/2010. Emmanuel Christian Godínez García. 3 de noviembre de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Secretario: José Luis Ceballos Daza.

Amparo en revisión 869/2010. Multisistemas de Seguridad Privada del Parral, S.A. de C.V. 9 de marzo de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Amparo en revisión 619/2011. Altos del Marqués, S.A. de C.V. 4 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Tesis de jurisprudencia 12/2013 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha dieciséis de enero de dos mil trece’.

‘Época: Novena Época

Registro: 164176

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXXII, Agosto de 2010

Materia(s): Común

Tesis: 2a. LXXXVI/2010

Página: 447

**AMPARO EN REVISIÓN. CUANDO SUBSISTEN TEMAS DE COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DELEGADA, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO PUEDE RESOLVER ESTOS ÚLTIMOS HASTA ENCONTRARSE DEFINIDOS LOS PRIMEROS Y SI LO HACE, SUS CONSIDERACIONES DEBEN DEJARSE INSUBSISTENTES.** Si en el recurso de revisión coexisten temas de la competencia exclusiva de la Suprema Corte,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

conforme a los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, y 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y delegada, en términos del Acuerdo General 5/2001 del mismo Alto Tribunal, el Tribunal Colegiado de Circuito no puede resolver sobre los aspectos que le competen sin que previamente se definan los primeros, pues conforme al artículo Quinto, inciso A), párrafo segundo, del citado Acuerdo, corresponde resolver a éstos de los asuntos en revisión en que se hubiese impugnado una ley federal o un tratado internacional, sólo cuando el sobreseimiento decretado o los agravios planteados se refieran a la totalidad de los quejosos o de los preceptos impugnados, supuesto que no se actualiza si en la demanda de amparo se reclaman tanto artículos de una ley como preceptos de un reglamento, y en términos del artículo décimo primero, fracción III, del referido Acuerdo, cuando el juicio de amparo es procedente, el Colegiado debe dejar a salvo la jurisdicción de la Corte y remitirle los autos sin analizar los conceptos de violación expuestos, aun los de mera legalidad y con mayor razón los planteados contra normas respecto de los cuales se ha ejercido la competencia delegada, para no dividir la continencia de la causa en cuestiones de fondo, y sea el Máximo Tribunal del País quien resuelva la cuestión constitucional planteada en su integridad y, en su caso, reserve jurisdicción a los Tribunales Colegiados para conocer de ciertos aspectos, una vez resueltos los temas de su exclusiva competencia. En consecuencia, deben dejarse insubsistentes las

*consideraciones del Tribunal Colegiado realizadas en el aspecto indicado por no haber cumplido el requisito aludido.*

*Amparo en revisión 2250/2009. José C. González González y otros. 2 de junio de 2010. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.*

*Nota:*

*El Acuerdo General Número 5/2001, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación citado, aparece publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 1161.*

*Por ejecutoria del 6 de junio de 2012, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 46/2012 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al estimarse que no son discrepantes los criterios materia de la denuncia respectiva’.*

*En el presente recurso subsisten y concurren materias que son competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de este Tribunal Colegiado, ya que en el juicio de amparo se reclaman los artículos de una ley federal, respecto de los que no existen precedentes emitidos por Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que este órgano no puede resolver los aspectos de legalidad que le competen, ya que los aspectos de legalidad, en el caso concreto, resultan ulteriores a los constitucionalidad en relación con los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, primer y tercer párrafos, 13 Bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera.*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*El artículo 92 de la Ley de Amparo y los Puntos Cuarto y Noveno del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y envío de los de su competencia originaria a las Salas y Tribunales Colegiados de Circuito, disponen:*

**‘Artículo 92.** Cuando en la revisión subsistan y concurren materias que sean de la competencia de la Suprema Corte de Justicia y de un Tribunal Colegiado de Circuito, se remitirá el asunto a aquélla.

La Suprema Corte resolverá la revisión exclusivamente en el aspecto que corresponda a su competencia, dejando a salvo la del Tribunal Colegiado de Circuito’.

**‘CUARTO.** De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los Puntos Segundo y Tercero de este Acuerdo General, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando:

A) No obstante haberse impugnado una ley federal o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o se hubiere planteado la interpretación directa de uno de ellos, en la sentencia recurrida no se hubiere abordado el estudio de esas cuestiones por haberse sobreseído en el juicio o habiéndose pronunciado sobre tales planteamientos, en los agravios se hagan valer causas de improcedencia.

*Lo anterior se concretará sólo cuando el sobreseimiento decretado o los agravios planteados se refieran a la totalidad de los quejosos o de los preceptos impugnados, y en todos aquellos asuntos en los que la materia de la revisión no dé lugar a que, con independencia de lo resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito, deba conocer necesariamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación;*

*B) En la demanda se hubiere impugnado una ley local, un reglamento federal o local, o cualquier disposición de observancia general, salvo aquéllos en los que el análisis de constitucionalidad respectivo implique fijar el alcance de un derecho humano previsto en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, respecto del cual no exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de este Alto Tribunal, sin menoscabo de que la Sala en la que se radique el recurso respectivo determine que su resolución corresponde a un Tribunal Colegiado de Circuito;*

*C) Habiéndose planteado la inconstitucionalidad de leyes federales, subsista la materia de constitucionalidad de estas, y exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y*

*D) Los amparos en revisión en los que, sobre el tema debatido, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno o de las Salas; o cuando existan tres precedentes emitidos indistintamente por el Pleno o las Salas, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, y no se hubiere alcanzado votación idónea para integrar jurisprudencia;*

*II. Los conflictos de competencia, con excepción de*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

los que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito;

III. Los reconocimientos de inocencia, y

IV. Los incidentes de inejecución derivados del incumplimiento de una sentencia de amparo, del incidente de repetición del acto reclamado y del incidente de inejecución derivado de la falta de acatamiento de lo resuelto en un incidente para la determinación de la forma y cuantía de la restitución correspondiente al cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo General Plenario respectivo.'

**'NOVENO.** En los supuestos a que se refiere el inciso A) de la fracción I del Punto Cuarto del presente Acuerdo General, el Tribunal Colegiado de Circuito procederá en los términos siguientes:

I. Verificará la procedencia de los recursos de revisión, así como de la vía y resolverá, en su caso, sobre el desistimiento o la reposición del procedimiento;

II. Abordará el estudio de los agravios relacionados con las causas de improcedencia del juicio y, en su caso, examinará las formuladas por las partes cuyo estudio hubieren omitido el Juez de Distrito o el Magistrado Unitario de Circuito, así como las que advierta de oficio;

III. De resultar procedente el juicio, cuando el asunto no quede comprendido en los supuestos de competencia delegada previstos en el Punto Cuarto, fracción I, incisos B), C) y D), de este Acuerdo General, el Tribunal Colegiado dejará a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y le remitirá los autos, sin analizar los conceptos de violación expuestos, aun los de

*mera legalidad;*

*IV. Si el problema de fondo es de la competencia del Tribunal Colegiado conforme a este acuerdo, examinará, primero, el problema de inconstitucionalidad de leyes planteado en la demanda y, en su caso, el de mera legalidad, y*

*V. Si al conocer de un amparo indirecto en revisión algún Tribunal Colegiado de Circuito establece jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, en ejercicio de la competencia delegada por este Alto Tribunal, lo comunicará por escrito al Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.'*

*De lo anterior deriva que, cuando en la materia de la revisión subsistan y concurren materias competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de un Tribunal Colegiado de Circuito, debe remitírsele el asunto a aquélla para que resuelva lo que corresponda a su competencia, sin analizar los conceptos de violación que son competencia del propio Tribunal Colegiado.*

*El conocimiento del presente recurso de revisión es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues ante el Juez de amparo se impugnaron los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, primer y tercer párrafos, 13 Bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera, entre otras cuestiones, por considerarlos directamente violatorios del artículo 2 Constitucional y Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ante la omisión de adoptar las medidas necesaria a fin de salvaguardar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, específicamente en los aspectos de consulta previa*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

y obtención de consentimiento libre e informado.

*El Juez sobreseyó en el juicio de amparo y en esta instancia se levantó dicho sobreseimiento; sin embargo, el caso no se ubica en los supuestos de los incisos B), C) o D) de la fracción I del Punto Cuarto del Acuerdo General 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*No se ubica en el inciso B), porque no se trata de una ley local o un reglamento federal o local, pues se impugnaron los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, primer y tercer párrafos, 13 Bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera.*

*No se ubica en el inciso C), porque no existe jurisprudencia del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*Tampoco se está en el supuesto previsto en el inciso D) (integración de jurisprudencia sin publicar o tres precedentes emitidos por el Pleno o las Salas), sobre los temas apuntados no se ha integrado jurisprudencia, ni existen tres precedentes en el mismo sentido, porque ni siquiera se encuentran radicados en la Suprema Corte de Justicia de la Nación asuntos donde se impugnen los artículos 6, primer párrafo, 7 fracción VI, 10 primer párrafo, 13, primer y tercer párrafos, 13 Bis, 15 y 19 fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera,.*

*Lo anterior derivado de la consulta realizada a la Intranet (Red Jurídica) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación — al veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve—, de la que se advirtió que ese Tribunal funcionando en Pleno o en Salas, no ha analizado otros asuntos relacionados con el fondo del tema de constitucionalidad en los asuntos mencionados.*

*Luego, si los artículos impugnados no se refieren a una*

*ley local o un reglamento federal o local, y tampoco existe jurisprudencia (publicada o no) del Pleno o de las Salas o tres precedentes emitidos por el Pleno o las Salas, indistintamente, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, este Cuerpo Colegiado carece de competencia legal para resolverlo; por ende, lo procedente es remitir el presente asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el propósito de dejar a salvo su jurisdicción en la materia de la revisión.*

*Así, atento a lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley de Amparo y los Puntos Cuarto y Noveno del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al subsistir y concurrir materias de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de este Tribunal Colegiado, lo procedente es remitir el expediente de amparo, así como el toca del Amparo en Revisión a aquélla, para los efectos de su competencia.*

**DÉCIMO QUINTO.** *Finalmente, en relación con el escrito de la parte tercero interesada, presentado en este Tribunal el dos de octubre de dos mil diecinueve, se advierte que solicita a este Tribunal que, en caso de que no se levante el sobreseimiento respecto de los preceptos de la Ley Minera, se solicite el ejercicio de la facultad de atracción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resuelva los temas de legalidad; sin embargo, dado que sí se levantó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito por esas normas y, por otro lado, que, al no darse los supuestos para que este órgano colegiado aborde el fondo de los temas de constitucionalidad, se acordó remitir el presente amparo en revisión a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se pronuncie, en ese tenor no queda más qué hacer sobre ese aspecto por parte de este Tribunal, al corresponder a la*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Suprema Corte las decisiones subsecuentes en el asunto.

En tal virtud, toda vez que el asunto será remitido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si se diera el caso que debieran abordarse los aspectos de legalidad y estando el asunto ante ese Alto Tribunal, este podrá determinar oficiosamente si ejerce su facultad de atracción para emprender ese análisis; incluso, los interesados podrán gestionar ante la Suprema Corte que ejerza su facultad de atracción.

Por lo expuesto y fundado, se”.

### RESUELVE:

**PRIMERO.** En lo que es la materia competencia de este Tribunal Colegiado, se **REVOCA** la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** En lo que es la materia competencia de este Tribunal Colegiado, son **INFUNDADOS** los recursos de revisión adhesiva interpuestos por la parte tercero interesada y por la autoridad responsable, **Presidente de la República**.

**TERCERO.** Se **SOBRESEE** en el juicio de amparo **1017/2015**, del índice del Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, contra los actos atribuidos al Secretario de Gobernación, Director del Diario Oficial de la Federación, Secretario, Director de Cartografía y Concesiones Mineras y Delegado en Puebla, estos tres últimos de la Secretaría de Economía.

**CUARTO.** Este Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito carece de legal competencia para resolver el presente recurso de revisión, interpuesto contra la sentencia de veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho, dictada por el Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, en el juicio de amparo **1017/2015**, al ser

*materia de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

**QUINTO.** *Se deja a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión.*

**SEXTO.** *Previa la formación del expedientillo correspondiente, remítanse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación los autos del actual juicio de amparo 1017/2015 del índice del Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla y el presente toca de revisión 149/2019, así como la versión electrónica de esta resolución a través de la dirección oficial de correo electrónico [sentenciastccscjnssga@mail.scjn.gob.mx](mailto:sentenciastccscjnssga@mail.scjn.gob.mx).”*

**QUINTO.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **trece de enero de dos mil veintiuno**, en el toca de amparo en revisión **928/2019**, negó el amparo en relación con los artículos 6, primer párrafo, 7 fracción VI, 10 , primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, 13 bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera y reservó jurisdicción a este Tribunal Colegiado para resolver los agravios pendientes de examen.

La parte considerativa de la resolución es del tenor siguiente:

## **“II. COMPETENCIA**

10. *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*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo<sup>2</sup>; 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>3</sup>; así como en los Puntos Segundo, fracción III, interpretado a contrario sensu, y Tercero



SANTA FLOR DE MARIA AVENDAÑO LOPEZ  
70 64 66 20 63 64 66 00 00 00 00 00 00 00 00 00 01 dd 90  
25/10/22 23:39:47

---

<sup>1</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: (...) **VIII.**

del Acuerdo General Plenario 5/2013<sup>4</sup> de trece de mayo del dos

---

*Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia: a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.*

<sup>2</sup> **Artículo 81.** *Procede el recurso de revisión: I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes: (...) e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia.*

<sup>3</sup> **ARTICULO 10.** *La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: (...) II. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos: a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

<sup>4</sup> **SEGUNDO.** *El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: (...) III. Los amparos en revisión en los que subsistiendo la materia de constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales, no exista precedente y, a su juicio, se requiera fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional y, además, en el caso de los interpuestos contra sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, revistan*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

mil trece, porque fue interpuesto contra una sentencia dictada en audiencia constitucional por la juez de distrito, en que subsiste el problema de constitucionalidad de normas federales, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

### III. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

11. Es innecesario el estudio de dichos aspectos procesales, porque fueron analizados por el tribunal colegiado del conocimiento.

### IV. CAUSA DE IMPROCEDENCIA

12. En términos de lo dispuesto en el punto noveno, fracción II, del Acuerdo General Plenario 5/2013 de trece de mayo del dos mil trece, en relación con el artículo 93, fracción I, de la Ley de Amparo, se advierte que el tribunal colegiado del conocimiento analizó los temas de procedencia, pero no los agotó.

13. Aun cuando de conformidad con esas disposiciones corresponde a los tribunales colegiados analizar todo lo relativo a la procedencia del juicio de amparo, por economía procesal y de manera excepcional, esta Segunda Sala, analizará el motivo de improcedencia y sobreseimiento omitido por los órganos judiciales del conocimiento.

14. En su informe justificado la Cámara de Senadores afirma que en el caso se actualiza la causa de improcedencia

---

interés excepcional; o bien, cuando encontrándose radicados en una Sala así lo acuerde ésta y el Pleno lo estime justificado;

(...) **TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito.







PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Época, Tomo 187-192 primera parte, página 53, que a la letra dice:

**‘LEYES, AMPARO CONTRA. EL ACTO RECLAMADO ESTÁ INTEGRADO POR TODAS LAS ETAPAS DEL PROCESO LEGISLATIVO.** Se aplica equivocadamente la causa de improcedencia relativa a que se consumaron irreparablemente los actos consistentes en la expedición, promulgación y refrendo de la ley tratándose de amparos contra leyes, pues se debe entender que el acto reclamado está integrado por todas las etapas del proceso legislativo y los actos de aplicación, cuando no se trata de leyes autoaplicativas, de tal manera que este Tribunal Pleno, al dictar la resolución correspondiente, debe considerar los actos que integran el proceso legislativo y los actos de aplicación, cuando no se reclamaron por vicios propios, como una unidad y no separar los actos del proceso legislativo cuando deben de estudiarse íntegramente como un proceso.’

18. Entonces, resulta que los actos que se atribuyen al Congreso de la Unión, en específico, a la Cámara de Senadores, se reclaman como integrantes del proceso legislativo que dio origen a las disposiciones legales que la parte quejosa tilda de inconstitucionales, de ahí que deban examinarse como una unidad, incluyendo lo relativo a la procedencia del juicio.

19. Consecuentemente, como no es legalmente posible sobreseer en el juicio respecto de la discusión, votación y aprobación de las normas impugnadas como actos autónomos, sino que la procedencia del juicio debe examinarse respecto de la ley en su conjunto, incluyendo los actos que le dieron origen, es claro que no se actualiza la causa de improcedencia

propuesta.

20. Al no existir alguna otra causa de improcedencia que propongan las partes, o bien, que este órgano judicial advierta de oficio, a continuación se estudiará el fondo del asunto.

## V. ESTUDIO DE FONDO

21. Como ya se dijo, en la sentencia recurrida la juez sobreseyó en el juicio al considerar que la parte quejosa omitió demostrar su interés jurídico o legítimo para reclamar los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, 13 bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera, con motivo de su acto concreto de aplicación consistente en la expedición de los títulos de concesión minera antes identificados. Dicha decisión fue revocada por el tribunal colegiado de circuito que previno en el conocimiento del asunto.

22. En consecuencia, a continuación se resolverán los conceptos de violación propuestos por los quejosos contra los preceptos mencionados.

23. La parte quejosa afirma que las normas reclamadas violan los artículos 1, 2, apartados A, fracciones IV, V y VI, y B, fracción IX; 4, párrafos quinto, sexto y décimo primero; 6, 14, 16 y 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, así como diversos preceptos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, porque establecen un marco jurídico que posibilita la transgresión sistemática de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

24. Sustentan su alegato en que las normas imponen un modelo de desarrollo que lesionan el principio de



*pluriculturalidad y no prevén las garantías para salvaguardar los derechos de los pueblos originarios, aunado a que desconocen el régimen de derechos humanos establecido en el artículo 1 constitucional, ya que no prevén el derecho a la consulta previa.*

25. *Afirman que durante el trámite o proceso legislativo de la Ley Minera, los órganos legislativo y ejecutivo federales omitieron garantizar ese derecho de los pueblos originarios, esto es, la consulta previa a su emisión.*

26. *Aducen que a través de la Ley Minera el legislador federal reguló un procedimiento administrativo mediante el cual el Poder Ejecutivo puede otorgar la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado, es decir, otorgar concesiones; sin embargo, tal procedimiento no prevé salvaguarda alguna, tal como el derecho a la consulta previa, para el caso de que dicho acto administrativo se relacione con territorios ancestrales de los pueblos indígenas.*

27. *Dicen que la violación a la consulta previa también transgrede el derecho a la participación en la toma de decisiones por parte de los pueblos indígenas, único mecanismo existente para posibilitar y garantizar el diálogo intercultural, de modo que al no existir dicha prerrogativa en las normas reclamadas, es claro que se les privó de la posibilidad de discutir de manera culturalmente adecuada las consecuencias de los actos reclamados y, por ende, la posibilidad de decidir su conveniencia o no para el pueblo **maseual** o **nahua**.*

28. *De ahí que aseguren que los títulos de concesión reclamados son inconstitucionales por dos razones. La primera, porque se sustentan en una ley inconstitucional al no prever un mecanismo que garantice el derecho a la consulta previa y consentimiento previo, libre e informado de los pueblos*

*indígenas y, la segunda, porque para su expedición las autoridades ejecutoras omitieron realizar dicha consulta previa reconocida en los artículos 1 y 2 constitucionales, y 6, 13 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.*

29. *Lo expuesto evidencia que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, 13 bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera, violan o no el orden constitucional porque para la emisión del ordenamiento que los contiene se omitió realizar la consulta previa, o bien, porque aquellos preceptos no prevén dicho mecanismo para el caso de que el ejecutivo federal expida títulos de concesión minera relacionados con territorios de pueblos indígenas.*

30. *Cabe destacar que, atendiendo a la materia del recurso competencia de esta Segunda Sala, sólo se examinarán los argumentos expuestos contra los actos reclamados de las autoridades responsables denominadas Congreso de la Unión y Presidente de la República, sin que en algún momento se analicen o este órgano judicial se pronuncie sobre la legalidad de los títulos de concesión minera también reclamados.*

31. *De ahí que deba entenderse que cualquier pronunciamiento contenido en esta ejecutoria sólo se vincula con la constitucionalidad de las normas reclamadas, no así con sus actos de aplicación cuya legalidad corresponderá analizar y resolver, en su momento, al tribunal colegiado de circuito que previno en el conocimiento del asunto.*

32. *Precisado lo anterior y a efecto de resolver la litis planteada conviene informar que el artículo 2 constitucional, establece:*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**‘Artículo 2.** *La Nación Mexicana es única e indivisible.*

*La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.*

*La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.*

*Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.*

*El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.*

**A.** *Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:*

**I.** *Decidir sus formas internas de convivencia y*

*organización social, económica, política y cultural.*

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

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

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

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

*VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.*

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

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

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

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

público.

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

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

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

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





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.*

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

*IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.*

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

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

*VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de*

*sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.*

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

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

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



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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

*C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.'*

33. *La norma transcrita es el fundamento constitucional de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas u originarios de nuestro país, de las comunidades afromexicanas y de todas aquellas que les sean equiparables.*

34. *Dicha disposición reconoce que nuestra Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que al iniciarse la colonización habitaban en el territorio nacional y que conservan parte o la totalidad de sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.*

35. *Dispone que la conciencia de identidad indígena es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplica y a quiénes no tales disposiciones, precisando que son comunidades integrantes de un pueblo indígena las que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un determinado territorio y que reconocen autoridades propias conforme a sus usos y costumbres.*

36. *Asimismo, establece que los pueblos y las*

comunidades indígenas tienen **derecho a la libre autodeterminación** y, por ende, autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir a las autoridades o representantes que ejerzan su gobierno interno, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas; conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos previstos en la propia Constitución Federal; acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, entre otras.

37. El apartado B de la norma en comento prevé que para promover la igualdad de oportunidades de los integrantes de estos pueblos y comunidades y así eliminar cualquier tipo de discriminación, los distintos ámbitos de gobierno deben establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia y respeto de los derechos de los indígenas y su desarrollo integral, mismas que deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente.

38. De esa manera, para abatir las carencias y rezagos que afectan a tales comunidades **las autoridades de los tres ámbitos de gobierno están obligadas a**, entre otras cosas, impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas a fin de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos; garantizar e incrementar los niveles de escolaridad favoreciendo la educación bilingüe e intercultural; asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando la medicina tradicional; propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo de la comunidad; extender la red de comunicación y telecomunicación; y **consultar a los pueblos indígenas** en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los municipios y,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de esta entidad federativa y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen al respecto.

39. Ahora, el artículo 1 contenido en la Parte I Política General del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por nuestro país y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno, establece que dicho ordenamiento se **aplica** a: los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial, así como a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

40. En el caso, no está a discusión el hecho de que los títulos de concesión reclamados, tal como los precisó el juez, se vinculan con territorios del pueblo indígena quejoso, es más, las responsables reconocieron tal circunstancia en sus informes justificados y la juez de distrito lo indicó en su sentencia. De modo que el ordenamiento antes identificado es aplicable en este asunto.

41. Continuando con el análisis del aludido convenio, su artículo 3 prevé que los pueblos indígenas y tribales deben gozar de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin

*obstáculos ni discriminación, que las disposiciones de dicho convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos y, finalmente, que no deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidas las prerrogativas previstas en el propio ordenamiento.*

42. *Por su parte el diverso 6 dispone que al aplicar las disposiciones de dicho instrumento legal, **los gobiernos deben, entre otras cosas, consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente** y que dichas formas de participación o comunicación deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.*

43. *El artículo 7 del convenio en estudio prevé que los pueblos interesados tienen el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural, aunado a que deben participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.*

44. *Dice el apartado 2 de dicho numeral que en los planes de desarrollo económico global debe ser prioritario el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

de salud y educación de los pueblos interesados y que los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deben elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

45. Por su parte, los apartados 3 y 4 del propio precepto obligan a los gobiernos a velar porque, siempre que proceda, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo puedan tener sobre esos pueblos, debiendo considerarse esos resultados como criterios fundamentales para la ejecución de tales actividades, así como a tomar medidas para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

46. La Parte II Tierras, del convenio en comento contiene el artículo 13 que establece que al aplicar las disposiciones de dicho ordenamiento los gobiernos deben respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según sea el caso y, en particular, los aspectos colectivos de esa relación y que la utilización del término «tierras» en los artículos 15 y 16 incluye el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan.

47. El primero de esos preceptos, es decir, el artículo 15 prevé que deben protegerse especialmente los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras y que esos derechos comprenden el de participar en la utilización, administración y conservación de tales recursos.

48. Asimismo, dispone que en caso de que la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo pertenezca al Estado, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deben establecer o mantener

*procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras, aunado a que los pueblos interesados deben participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, así como percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.*

49. *Finalmente, el diverso 16 del propio ordenamiento dispone que los pueblos interesados no deben ser trasladados de las tierras que ocupan, pero si excepcionalmente su traslado y reubicación son necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, libre y con pleno conocimiento de causa.*

50. *En caso de que no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo puede tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados y siempre que sea posible, deben tener derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.*

51. *Cuando el retorno no sea posible, ya sea determinado por acuerdo o en ausencia de estos, por procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean, por lo menos, iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro, pero cuando prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie,*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*deberá concedérseles con las garantías apropiadas. En la inteligencia de que debe indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.*

52. *Como se ve, las normas nacional e internacionales comentadas prevén derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas, originarios o similares y, por ende, deberes y obligaciones a cargo de las autoridades de los distintos ámbitos de gobierno a fin de hacerlos posibles.*

53. *Entre los derechos o prerrogativas destacan el de autodeterminación y el de ser consultados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, o bien, para la elaboración de los planes de desarrollo de los distintos órdenes de gobierno de nuestro país.*

54. *Además, el convenio internacional prevé un apartado específico aplicable a las tierras de los pueblos y comunidades indígenas que incluye su hábitat o recursos naturales, y una regulación precisa en cuanto a qué sucede cuando la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo pertenece al Estado y cuando excepcionalmente los pueblos de que se viene hablando deben ser trasladados o reubicados.*

55. *Al interpretar los artículos 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido que las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar acción o medidas susceptibles de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, culturalmente adecuada a través de sus*

*representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.*

56. *En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2017, en sesión de veintiocho de junio del dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno dio noticia de los precedentes existentes en la materia, entre ellos, las diversas acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, y 15/2017 y sus acumuladas, resueltas en sesiones de diecinueve de octubre del dos mil quince y dieciséis de agosto del dos mil diecisiete, respectivamente.*

57. *En el primer caso, dijo el Pleno, se declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca por haberse emitido sin consulta previa; mientras que en el segundo precedente se reconoció la validez de la Constitución Política de la Ciudad de México porque, entre otras cosas, previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.*

58. *Se indicó que para sustentar esas decisiones se partió de la interpretación progresiva del artículo 2 constitucional antes transcrito y de la exposición de motivos de su reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto del dos mil uno, en la que como antecedentes históricos se expuso lo siguiente:*

*‘A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (N° 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.*

*Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aun profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.*

*Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.*

*En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4° de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la Nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.*

*Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.*

*Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para (sic) totalidad de los*

*indígenas del país en lo general.*

*Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella, las partes en conflicto convinieron en conjunto de (sic) documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.*

*Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.*

*Una vez suscritos los Acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larráinzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.*

*La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.*

*Como Presidente de la República, estoy seguro que, hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.*

*El gobierno federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar,*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.*

*He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.*

*Convencido de ello de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envió como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la COCOPA. Al hacerlo, confirmo que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del consenso de los representantes, en esa Comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI legislatura.*

*El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ella se inscribe en el marco nuevo derecho internacional en la materia -de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado-*

*(...)*

59. *En el precedente comentado, esto es, la acción de inconstitucionalidad 151/2017, se dio noticia de que entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larraínzar destaca la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, en los términos siguientes:*

*'Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate*

y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las Reglas de Procedimiento.

*Documento 2*

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

*(...)*

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

*(...)*

*IV. La adopción de los siguientes principios, que*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad.

(...)

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

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

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

***propios pueblos indígenas.'***

60. *A partir del contenido de los instrumentos antes transcritos, en el citado precedente se estableció que, conforme a los artículos 1, primer párrafo, y 2 de la Constitución Federal, y 6 del Convenio 169 antes identificado, los pueblos indígenas tienen derecho a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente.*

61. *Lo anterior, se indicó, porque la comentada reforma al artículo 2 constitucional reconoció la composición pluricultural de la Nación, estableció que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, aunado a que estableció los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y más aún reconoció el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación la cual se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.*

62. *Asimismo, porque reconoció el derecho de las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno; destacándose que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.*

63. *Se precisó que el **derecho a la consulta de los***





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**pueblos indígenas en todos los temas que les afecten se encuentra reconocido expresamente en el aludido Convenio 169, al que se hizo referencia en el trabajo legislativo que dio origen a la reforma del mencionado artículo 2 constitucional.**

64. Incluso, se dijo, tal prerrogativa **puede válidamente desprenderse del propio texto del artículo 2 constitucional a partir, precisamente, de los postulados que contiene en cuanto a que reconoce el derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, a la igualdad y no discriminación.**

65. Es más, se indicó, el primer párrafo del apartado B obliga a la Federación, a los Estados y a los Municipios a eliminar cualquier práctica discriminatoria, así como a establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente.

66. De esa forma, se concluyó, **los pueblos indígenas tienen el derecho a ser consultados previamente mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas, entre otras, legislativas susceptibles de afectarlos directamente.**

67. Se precisó que si bien la decisión del Poder Reformador de la Constitución de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, tales como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la entonces Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, **lo cierto es que el ejercicio del derecho a la consulta no debe estar limitado a esos**

**ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa cuando se trate, incluso, de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas.**

68. A la luz del parámetro de regularidad constitucional antes explicado, en aquel precedente el Tribunal Pleno analizó si en el proceso legislativo del decreto entonces impugnado que tuvo por objeto reformar diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, se respetó o no el derecho a la consulta previa; concluyendo que no.

69. Lo anterior, dijo el Pleno, porque del análisis del proceso legislativo respectivo y de la confronta de las normas modificadas con sus textos anteriores, se advierte que los cambios impugnados de ambas legislaciones son susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas de dicha entidad y, por ende, el Congreso del Estado de Yucatán tenía la obligación de consultarlos directamente, previo a su emisión.

70. Precisó el Pleno que no se trataban de modificaciones legales de forma, sino cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en los derechos de los pueblos y comunidad indígenas, porque, por ejemplo, trascienden a los intérpretes y sus protocolos de actuación, prevén un nuevo requisito para ser juez maya, incorporan principios que rigen el sistema maya, modificaron el procedimiento de elección de jueces mayas permitiendo que puedan participar personas que no pertenezcan a la respectiva comunidad.

71. Todos estos nuevos supuestos, dijo el Tribunal Pleno, afectan o pueden llegar a afectar de manera directa a los



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

pueblos y comunidades indígenas en su autodeterminación.

72. En consecuencia, en el asunto comentado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez total del decreto entonces controvertido, precisando que si bien existían normas cuya modificación no era realmente trascendente, lo cierto es que procedía dicha declaratoria, atendiendo a que pertenecen a una reforma integral de los ordenamientos antes mencionados en que, reiteró, no se realizó la consulta previa a los pueblos indígenas involucrados a pesar de que las modificaciones están íntimamente vinculadas con su derecho de autodeterminación.

73. De lo hasta aquí expuesto se debe destacar, en principio, que el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, originarios, afromexicanos o similares deriva del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del diverso 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, de modo que es un derecho humano reconocido tanto a nivel nacional como internacional.

74. Dicha prerrogativa implica que **todas las autoridades**, en el ámbito de sus respectivas competencias, **están obligadas a consultar a dichos pueblos antes de adoptar cualquier acción o medida relacionada directamente con sus derechos e intereses**, a fin de entablar un diálogo entre ambas partes para, de ser posible, arribar a un consenso.

75. Lo anterior, se insiste, no sólo respecto de las autoridades legislativas y sus actos, sino también respecto de los actos y actividades de las autoridades administrativas, tales como los procedimientos relativos a concesiones mineras en

*que, evidentemente, durante su desarrollo debe respetarse el derecho en comento.*

76. *Los precedentes relatados del Tribunal Pleno y aquellos a través de los que se ha construido el parámetro de regularidad constitucional comentado y aplicable a la materia de consulta previa de pueblos indígenas deriva, en su mayoría, de acciones de inconstitucionalidad en que se ha planteado la omisión de las autoridades legislativas de efectuar dicha consulta con anterioridad a la emisión de los ordenamientos eventualmente impugnados.*

77. *Conforme al artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto determinar la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, pudiendo promoverlas los sujetos que el propio precepto establece en las materias ahí identificadas.*

78. *En términos generales, la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto de constitucionalidad al que acuden los sujetos legitimados a fin de evidenciar la contradicción de normas generales y la Constitución Federal. Se dice que es abstracto porque para su procedencia resulta irrelevante el efecto que una ley o norma general pueda causar o haya causado en los gobernados.*

79. *Esto es, para que una acción de inconstitucionalidad proceda no es necesaria la existencia de un agravio personal o afectación directa y tampoco de un interés específico, pues basta que el sujeto legitimado acuda al órgano judicial, en este caso, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a demandar la invalidez de cierta ley o norma de carácter general por considerarla contraria al texto constitucional, para que dicho órgano la admita y resuelva.*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

80. *La naturaleza abstracta de dicho medio de control permite que el Tribunal Pleno analice los instrumentos normativos impugnados, tal como sucedió con las leyes vinculadas con el pueblo maya o la constitución política de esta ciudad antes mencionadas, y llegue a declarar la invalidez total de un ordenamiento por el hecho de que las autoridades legislativas competentes omitieron respetar el derecho de consulta previa de los pueblos indígenas.*

81. *Es decir, el hecho de que a través de la acción de inconstitucionalidad se ejerza un control abstracto permite que, eventualmente, se declare la invalidez total de un ordenamiento jurídico por no respetar la prerrogativa en comento, precisamente porque al no exigirse la existencia de un agravio particular y concreto ni un interés específico, puede analizarse íntegramente y expulsarse del sistema jurídico independientemente de si sus efectos se concretaron o no en perjuicio del accionante.*

82. *Y es que para un medio de control abstracto como es la acción de inconstitucionalidad poco importa el efecto que una ley pueda causar o haya causado como requisito para impugnarla, pues su finalidad es proteger la Constitución, la garantía de constitucionalidad y la certeza del orden jurídico, pero su ejercicio no implica ni conlleva la existencia de un agravio ni de un interés específicos.*

83. *Dentro de los medios de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad encontramos también al juicio de amparo.*

84. *A diferencia de las acciones de inconstitucionalidad, el juicio de amparo exige para su procedencia y viabilidad la existencia de un agravio personal que legitima al interesado a instar al órgano judicial a que analice la constitucionalidad del*

*acto de autoridad que, dice, le afecta.*

85. *Esa circunstancia origina que, por ejemplo, tratándose de amparo contra leyes, los gobernados reclamen normas o disposiciones que afectan su esfera jurídica ya sea por su sola vigencia o con motivo de un acto concreto de aplicación. Es decir, el juicio de amparo requiere forzosamente la existencia de un agravio particular, esto es, la afectación a la esfera jurídica de la parte quejosa.*

86. *La exigencia de ese agravio condiciona muchos aspectos del juicio de amparo, como son los efectos que pueden otorgarse a una eventual protección constitucional, los argumentos que pueden o no ser materia de estudio, entre otros.*

87. *Para efectos de este estudio importan los argumentos que pueden ser materia de amparo. Una disposición jurídica puede controvertirse por su aspecto formal o material. La constitucionalidad formal implica la exposición de vicios en el proceso legislativo que le dio origen, mientras que la constitucionalidad material significa la atribución de vicios propios a los preceptos que contiene.*

88. *Cuando el quejoso impugna diversas disposiciones legales, puede combatir la constitucionalidad formal en los aspectos que involucran a los artículos controvertidos, pero no está en aptitud legal de combatir otros tópicos específicos del mismo proceso que atañen a diferentes preceptos, porque resulta innegable que no forman parte de la impugnación ni se han individualizado en perjuicio del gobernado, lo que revela la falta de legitimación para solicitar su inconstitucionalidad, dado que no puede depender de actos del proceso legislativo que no invaden su esfera jurídica.*

89. *Esto es, los quejosos pueden proponer aspectos*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*relacionados con la constitucionalidad formal de los preceptos reclamados, pero ello no les autoriza a exponer argumentos tendentes a controvertir aspectos formales vinculados con disposiciones diversas a las reclamadas, precisamente por la naturaleza del medio de control constitucional que exige la existencia de un agravio o afectación en perjuicio de los gobernados.*

90. *Se expone tal aserto, porque la individualización del precepto legal en perjuicio del gobernado le permite combatir todos aquéllos aspectos que se relacionan con su sentido, alcance o aplicación, y a su vez, impugnar los vicios en el proceso legislativo que culminó con su expedición; sin embargo, no cualquier imprecisión legislativa puede ser apta para tildar de inconstitucional la ley y, consecuentemente, los artículos en lo individual, sino sólo aquéllas que en verdad trasciendan al contenido normativo controvertido y, por ende, a la esfera jurídica del quejoso, sin que de ninguna manera puedan proponerse vicios formales respecto de otros preceptos que se encuentran ubicados en el ordenamiento legal, tal como si se tratara de un control abstracto de constitucionalidad.*

91. *De esa manera, son analizables en amparo aquellos conceptos de violación tendentes a evidenciar que cierta norma viola la garantía de seguridad jurídica o cualquiera de los derechos humanos reconocidos en la Norma Fundamental (constitucionalidad material), así como los tendentes a evidenciar, por ejemplo, que una ley de naturaleza fiscal se inició en una cámara distinta a la de origen, o bien, que fue emitida por una autoridad legislativa incompetente (constitucionalidad formal).*

92. *En contrapartida, no son analizables en amparo aquellos argumentos tendentes a evidenciar la*

*inconstitucionalidad de un instrumento normativo que atiendan a aspectos genéricos del ordenamiento que contiene las normas reclamadas, por ejemplo, por no existir el quórum exigido para su discusión, porque el dictamen respectivo no se repartió con la anticipación que exige la ley, porque las comisiones dictaminadoras no se reunieron, porque se dispensó indebidamente alguna de las lecturas, etcétera, siempre y cuando no se relacionen directamente con las normas específicamente reclamadas, pues puede suceder que el vicio legislativo sólo trascienda a ellas y no a las demás que no se aplicaron en perjuicio del gobernado.*

93. *Lo anterior, porque si para la procedencia y viabilidad del juicio de amparo se requiere la existencia de un agravio personal es claro que no son analizables aquellos argumentos que combatan toda la ley o instrumento jurídico reclamado, a menos claro que se hayan aplicado en perjuicio del quejoso.*

94. *De esta manera, para determinar si en el juicio de amparo son analizables o no determinados conceptos de violación contra las normas reclamadas es importante tener en cuenta uno de los principios que rige dicho medio de control constitucional que es el agravio en perjuicio del quejoso, de modo que si el vicio formal se relaciona directamente con las normas reclamadas y que perjudican al promovente, entonces, el argumento es analizable; en cambio, si el vicio legislativo se vincula y repercute en otras disposiciones que no afectan al gobernado, entonces el alegato no es analizable vía amparo.*

95. *Cabe destacar que no debe confundirse la impugnación total de una ley en amparo, con su constitucionalidad formal en aspectos generales que incluyen a los preceptos que contiene, porque tratándose del primer*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

supuesto, el quejoso sólo puede controvertir las porciones normativas aplicadas en su perjuicio o en las cuales se ubica, pero no todo el ordenamiento legal; mientras que en la segunda hipótesis, un solo precepto de aquél o varios da lugar a cuestionar el proceso legislativo en sus generalidades o particularidades relacionadas con estos preceptos, insistiéndose en que no pueden impugnarse aspectos específicos de ese proceso vinculados a otras disposiciones, ni emitir a partir de estas premisas una declaratoria de inconstitucionalidad generalizada sobre toda la ley, pues ello equivaldría a ejercer un control abstracto de constitucionalidad en un medio de control que se rige por el principio de perjuicio o afectación personal.

96. Como ya se dijo, los quejosos afirman que los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, 13 bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera, son inconstitucionales porque, entre otras cosas, para la emisión del ordenamiento que los contiene se omitió realizar la consulta previa.

97. Es claro que ese argumento se relaciona con el contenido de toda la Ley Minera, no sólo con las normas que los quejosos reclamaron con motivo de su aplicación y, por ende, su afectación.

98. Bastan las explicaciones dadas para concluir que deben desestimarse tales argumentos porque ni suplidos en su deficiencia, ese tipo de violaciones son analizables en amparo.

99. Efectivamente, el vicio que proponen los quejosos consistentes en que no se les consultó con anterioridad a la emisión de la Ley Minera es analizable, en todo caso, en un medio de control abstracto de constitucionalidad, tal como es la

*acción de inconstitucionalidad cuya procedencia y viabilidad no exige un agravio ni un interés del promovente, y no en un juicio de amparo en que, como se dijo, para su análisis debe existir un agravio en perjuicio del gobernado.*

100. *En consecuencia, no asiste razón a la parte quejosa al afirmar que la autoridad legislativa debió realizar una consulta previa a la emisión de la Ley Minera, simplemente porque ese tipo de planteamientos no pueden ser materia del medio de control constitucional que nos ocupa.*

101. *Y es que aun cuando se aceptara que los quejosos proponen ese argumento so pretexto del agravio personal que dicen resentir con la emisión de la Ley Minera, lo cierto es que tampoco tienen razón por lo siguiente:*

102. *Ya se dijo que en los precedentes el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido que, conforme a las normas constitucional y convencional mencionadas, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a consultar a los pueblos indígenas antes de adoptar cualquier acción o medida relacionada directamente con sus derechos e intereses, a fin de entablar un diálogo entre ambas partes para, de ser posible, arribar a un consenso.*

103. *Tal conclusión también fue asumida por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, en sesión de cinco de diciembre del dos mil diecinueve, en que se afirmó que tanto nuestra legislación, como los estándares universales e interamericanos en materia de protección a los derechos indígenas son uniformes al considerar que **el parámetro objetivo para determinar los casos en que las autoridades legislativas deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena,***



**atiende a si la actividad del Estado tiene o no relación con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados.**

104. *En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en, entre otros, los casos de Pueblo Indígena Kichwa de Sarayuka vs Ecuador, Pueblo Saramaka vs Surinam y Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros vs Honduras.*

105. *Ese parámetro objetivo del que habló el Tribunal Pleno en el precedente comentado, se traduce en que a partir, precisamente, de aspectos meramente objetivos y que atienden al contenido y finalidad de la ley o instrumento normativo analizados, se determine si tiene relación directa o no con los intereses y derechos de los pueblos indígenas involucrados.*

106. *Dicho parámetro se ha ido construyendo a través de los asuntos resueltos por este Alto Tribunal, en su mayoría, acciones de inconstitucionalidad en que, como ya se dijo, a diferencia del amparo contra leyes, la norma se analiza desprovista de cualquier aspecto de aplicación, o bien, de los hechos narrados por la parte interesada.*

107. *En dichos asuntos se ha establecido que una ley o instrumento normativo se relaciona directamente con los intereses y derechos de los grupos indígenas, se insiste, de manera abstracta, cuando su objeto principal es regular alguno de los aspectos que implican o conllevan la vida social, económica o política de los pueblos indígenas u originarios.*

108. *De esa manera, en la acción de inconstitucionalidad antes identificada en que el Pleno analizó la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambas del Estado de Yucatán, quedó claro que antes de su emisión, el congreso local debió*

*consultar a los pueblos indígenas involucrados, precisamente por el objeto de regulación de dichos ordenamientos en que, no queda duda, que se relacionan directamente con sus intereses y derechos.*

109. *En cambio, en muchos otros precedentes, por ejemplo, las acciones de inconstitucionalidad en que se impugnaron leyes de transparencia y acceso a la información pública, o bien, de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, de distintas entidades federativas, que contenían alguna regulación en materia de pueblos indígenas, el criterio mayoritario del Tribunal Pleno es que, en esos asuntos, no se requería la consulta previa a los pueblos indígenas involucrados.*

110. *Lo anterior, porque siguiendo el criterio objetivo comentado, el Máximo Tribunal entendió que, si bien dichos ordenamientos podían contener preceptos que pudieran vincularse con los pueblos indígenas, lo cierto es que el objeto de regulación de esos instrumentos normativos no se relaciona directamente con sus intereses y derechos.*

111. *Los asuntos en que se discutieron aspectos vinculados con los pueblos indígenas y en que el Pleno consideró innecesaria la consulta previa por no estar relacionada directamente la ley que contenía dichos preceptos con sus intereses y derechos son, entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 101/2017 y su acumulada 116/2017; 100/2017, y 47/2018 y acumulada 48/2018, resueltas en sesiones de siete de mayo y once de junio del dos mil diecinueve, respectivamente, y en que, como se dijo, se controvirtieron diversas leyes de transparencia y acceso a la información pública y de datos personales en posesión de sujetos obligados, de Tlaxcala, Yucatán y Ciudad de México.*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

112. *El criterio del Pleno que se comenta atiende, efectivamente, a aspectos meramente objetivos como es el núcleo u objeto de regulación del ordenamiento controvertido, no a aspectos subjetivos como son los actos o eventuales escenarios de aplicación. Ello se entiende, precisamente, partiendo del medio de defensa que entonces se resolvía, es decir, acciones de inconstitucionalidad en que se ejerce un control abstracto de la constitucionalidad de las normas combatidas.*

113. *Asimismo, el criterio del Tribunal Pleno atiende a un aspecto práctico, pues de considerar los posibles escenarios o actos de aplicación de cada ley, sería totalmente subjetiva la apreciación y, por ende, totalmente opinable, pues para determinados juzgadores ciertos actos o escenarios de aplicación pueden relacionarse directamente con los intereses y derechos de los pueblos indígenas y, para otros, no.*

114. *Amén que, precisamente, atendiendo al medio de defensa que entonces se resolvía era imposible examinar actos o eventuales escenarios de aplicación, so pena de modificar su naturaleza jurídica.*

115. *De ahí que el Máximo Tribunal del país optara por el criterio objetivo comentado que consiste en atender al objeto de la ley o instrumento normativo controvertido a fin de determinar si se relaciona o no directamente con los intereses y derechos de los pueblos indígenas, independientemente de lo actos de aplicación y de los posibles escenarios que pudieran ocurrir en la realidad, justamente porque debe atenderse a un aspecto objetivo que elimine o reduzca en mayor medida opiniones contradictorias, subjetivas o suspicacias de los involucrados.*

116. *Finalmente, porque al asumir dicho criterio objetivo los gobernados tienen cierta previsibilidad sobre el precedente*

*y, con ello, certeza jurídica, pues están ciertos del criterio objetivo que sobre la materia los juzgadores deben aplicar a fin de resolver las controversias sometidas a su consideración, sin necesidad de caer en análisis subjetivos o que den lugar a decisiones controversiales y carentes de sustento.*

117. *Cabe precisar que todas estas explicaciones en cuanto a la aplicación del criterio objetivo sólo se relacionan con la constitucionalidad de la ley o instrumento normativo reclamado, es decir, en sí mismo considerado, independientemente de cómo fue su aplicación o si eventualmente esa aplicación puede generar escenarios relacionados con los intereses y derechos de dicho grupo vulnerable, ya que, se insiste, ese aspecto de legalidad escapa de la materia del recurso competencia de esta Segunda Sala.*

118. *Para resolver el argumento que nos ocupa se debe informar que el artículo 1 de la Ley Minera establece que dicha legislación es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera, que sus disposiciones son de orden público y de cumplimiento en todo el territorio nacional y que su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Economía.*

119. *Dice el numeral 2 del propio ordenamiento, que es objeto de esa ley la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial y de las sales y subproductos de éstas.*

120. *Es decir, dicha legislación se vincula con la materia de minería y los actos que conlleva dicha actividad, tales como*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias mencionados, así como de las salinas, sales y sus subproductos. En otras palabras, su objeto es regular la actividad minera.

121. Los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, 13 bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera, reclamados, establecen:

### **‘CAPÍTULO PRIMERO**

#### **Disposiciones Generales**

**Artículo 6.** La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades.

(...)

**Artículo 7.** Son atribuciones de la Secretaría:

(...)

**VI.** Expedir títulos de concesión y de asignación mineras, al igual que resolver sobre su nulidad o cancelación o la suspensión e insubsistencia de los derechos que deriven de las mismas;

(...)

### **CAPÍTULO SEGUNDO**

**De las Concesiones, Asignaciones y Reservas Mineras.**

**Artículo 10.** La exploración y explotación de los minerales o sustancias a que se refiere el artículo 4, así como de las salinas formadas directamente por las aguas

*marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial, y de las sales y subproductos de éstas, sólo podrá realizarse por personas físicas de nacionalidad mexicana, ejidos y comunidades agrarias, pueblos y comunidades indígenas a que se refiere el artículo 2o. Constitucional reconocidos como tales por las Constituciones y Leyes de las Entidades Federativas, y sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesiones mineras otorgadas por la Secretaría.*

(...)

**Artículo 13.** *Las concesiones y las asignaciones mineras se otorgarán sobre terreno libre al primer solicitante en tiempo de un lote minero, siempre que se cumplan las condiciones y requisitos que establecen la presente Ley y su Reglamento.*

(...)

*Cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo o comunidad indígena, y dicho pueblo o comunidad indígena solicite dicho terreno simultáneamente con otra persona o personas, será preferida la solicitud del pueblo o comunidad indígena a efecto de que se le otorgue la concesión minera sobre dicho terreno, siempre y cuando cumpla con las condiciones y requisitos que establecen la presente Ley y su Reglamento.*

(...)

**Artículo 13 BIS.** *Los concursos mediante los cuales se otorguen las concesiones a que se refiere el artículo anterior deberán garantizar las mejores condiciones*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*económicas para el Estado, y se realizarán conforme a lo siguiente:*

*I. La Secretaría publicará la convocatoria por lo menos en el Diario Oficial de la Federación;*

*II. Las bases del concurso incluirán, como mínimo:*

*a) La descripción de los terrenos o zonas de que se trate, los estudios realizados sobre los mismos, así como los planos de su localización, geológicos y de muestreo;*

*b) Los requisitos con los que los participantes acreditarán su capacidad jurídica, técnica y económica, y*

*c) La modalidad para la presentación de las propuestas de contraprestación económica y prima por descubrimiento, que podrá ser en sobre cerrado o alguna otra que se determine, y*

*d) el clausulado del contrato que, en su caso, deberá otorgarse para garantizar el cumplimiento de la contraprestación económica y la prima por descubrimiento que se ofrezca.*

*III. Las concesiones se otorgarán a quien acredite el cumplimiento de los requisitos que se prevean en las bases y presente la mejor propuesta económica, para lo que se tomará en consideración, exclusivamente, la contraprestación económica y prima por descubrimiento ofrecidas.*

*Cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo o comunidad indígena y dicho pueblo o comunidad indígena participe en el concurso, tendrá el derecho de igualar la mejor propuesta económica que presente otro concursante, y en caso de hacerlo tendrá derecho preferente la propuesta de dicho pueblo o comunidad indígena.*

**Artículo 15.** *Las concesiones mineras conferirán derechos sobre todos los minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente Ley.*

*Las concesiones mineras tendrán una duración de cincuenta años, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería y se prorrogarán por igual término si sus titulares no incurrieron en las causales de cancelación previstas en la presente Ley y lo solicitan dentro de los cinco años previos al término de su vigencia.*

*En tanto se resuelven las solicitudes de prórroga de vigencia, continuarán en vigor las concesiones con respecto a las cuales se formulen.*

### **CAPITULO TERCERO**

#### **De los Derechos que Confieren las Concesiones y Asignaciones Mineras**

**Artículo 19.** *Las concesiones mineras confieren derecho a:*

*I. Realizar obras y trabajos de exploración y de explotación dentro de los lotes mineros que amparen;*

*II. Disponer de los productos minerales que se obtengan en dichos lotes con motivo de las obras y trabajos que se desarrollen durante su vigencia;*

*III. Disponer de los terreros que se encuentren dentro de la superficie que amparen, a menos que provengan de otra concesión minera vigente;*

*IV. Obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terreros, jales, escorias y graseros, al igual*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros;

V. Aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la exploración o explotación y beneficio de los minerales o sustancias que se obtengan y el uso doméstico del personal empleado en las mismas;

VI. Obtener preferentemente concesión sobre las aguas de las minas para cualquier uso diferente a los señalados en la fracción anterior, en los términos de la ley de la materia;

VII. Transmitir su titularidad o los derechos establecidos por las fracciones I a VI anteriores a personas legalmente capacitadas para obtenerlas;

VIII. Reducir, dividir e identificar la superficie de los lotes que amparen, o unificarla con la de otras concesiones colindantes;

IX. Desistirse de las mismas y de los derechos que de ellas deriven;

X. Agrupar dos o más de ellas para efectos de comprobar obras y trabajos previstos por esta Ley y de rendir informes estadísticos y técnicos;

XI. Solicitar correcciones administrativas o duplicados de sus títulos;

XII. Obtener la prórroga en las concesiones minera por igual término de vigencia, de acuerdo con lo previsto por el artículo 15 de esta Ley, y

XIII. (DEROGADA, D.O.F. 11 DE AGOSTO DE 2014)'

122. Como se ve, las normas insertas regulan aspectos generales de la minería, atribuciones de la autoridad de la materia, los sujetos que pueden aspirar a una concesión,





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

posteriormente los interesados formulan sus propuestas económicas y a aquellos que cumplan los requisitos de las bases y presenten la mejor propuesta se les otorgará el título respectivo.

128. Dice el último párrafo del aludido precepto que **cuando el terreno vinculado con la concesión se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo o comunidad indígena y éste participe en el concurso, tendrá derecho de igualar la mejor propuesta económica que presente otro concursante y, en caso de hacerlo, tendrá preferencia.**

129. El diverso artículo 15 establece que la titularidad de una concesión minera confiere derechos sobre los minerales y sustancias regulados en la ley consultada; así como su duración, registro y prórroga, mientras que el numeral 19 pormenoriza los derechos que otorgan ese tipo de concesiones.

130. Entre esas prerrogativas destacan: realizar obras y trabajos de exploración y de explotación dentro de los lotes mineros que amparen la concesión (fracción I); disponer de los terreros que se encuentren dentro de esa superficie, a menos que provengan de otra concesión minera vigente (fracción III); obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terreros, jales, escorias y graseros, al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros (fracción IV); obtener preferentemente concesión sobre las aguas de las minas para cualquier uso diferente a los ahí señalados (fracción VI), entre otras.

131. Como se anticipó, las normas reclamadas regulan aspectos generales de la minería, atribuciones de la autoridad de la materia, los sujetos que pueden aspirar a una concesión,

*asignación o reserva minera, el procedimiento para otorgarlas, así como los derechos derivados de su titularidad.*

132. *Lo hasta aquí expuesto evidencia que aun cuando esta Segunda Sala analizara la mencionada violación formal ante una supuesta afectación, lo cierto es que no asiste razón a los quejosos al afirmar que con anterioridad a la emisión de las normas reclamadas **las autoridades legislativas responsables** debían realizar la mencionada consulta, simple y sencillamente porque el objeto de dicha legislación no se vincula directamente con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados.*

133. *La afirmación que antecede encuentra sustento en el criterio objetivo establecido por el Tribunal Pleno en los precedentes antes identificados y que consiste en que una ley o instrumento normativo se relaciona, per se, con los intereses y derechos de los pueblos indígenas cuando tiene por objeto regular directamente aspectos vinculados con la vida social, política o económica de dichas comunidades, independientemente de que su aplicación en el caso concreto pueda o no trascender a dichas prerrogativas e intereses.*

134. *En efecto, atendiendo al criterio objetivo en que se analiza la ley, en sí misma considerada, es decir, de manera abstracta y dejando a un lado los actos de aplicación, los hechos ocurridos en el caso, o bien, los eventuales escenarios que pudieran originar la aplicación de determinado precepto, es claro que la Ley Minera no se relaciona directamente con los intereses y derechos de los pueblos indígenas, porque su objeto o finalidad no es regular algún aspecto de la vida social, económica o política de tales comunidades.*

135. *Esta Segunda Sala reconoce que, efectivamente, la aplicación de la Ley Minera puede afectar a dichos pueblos, por*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*ejemplo, cuando el territorio materia de la concesión intervenga o afecte de alguna manera las tierras del pueblo o comunidad indígena; sin embargo, ese es un aspecto de aplicación de la ley que dista mucho de su análisis objetivo y abstracto.*

136. *Si este órgano colegiado aceptara que la Ley Minera se relaciona directamente con los intereses y derechos de los pueblos indígenas por lo ocurrido en el caso, no sólo se estaría desconociendo el criterio objetivo establecido por el Tribunal Pleno, sino también se estaría analizando un aspecto de constitucionalidad de la ley, es decir, un tema meramente objetivo, a partir de los hechos ocurridos en el caso, esto es, partiendo de un aspecto subjetivo que no resuelve realmente el problema sometido a su consideración, o sea, la constitucionalidad de la ley.*

137. *Es cierto que la explotación de determinado terreno puede afectar a los pueblos indígenas involucrados, como en el caso asegura la parte quejosa; sin embargo, ese aspecto atiende al caso concreto y, por ende, a un tema de legalidad que no puede ni debe trascender al análisis de la constitucionalidad de la norma.*

138. *Sostener lo contrario, esto es, que a partir del caso concreto se debe determinar si la ley en cuestión se relaciona o no con los intereses y derechos de los pueblos indígenas, sería tanto como establecer que, en algunos casos, en específico, aquellos en que el título de concesión se vincule con terrenos de pueblos indígenas o su explotación los afecte, la ley es inconstitucional, pero en los que la explotación y el título respectivo no tengan tal trascendencia, entonces la ley será acorde al orden constitucional.*

139. *Como la constitucionalidad de las leyes no puede estar sujeta a aspectos subjetivos o de aplicación al caso*

concreto, es claro por qué el Tribunal Pleno estableció el criterio objetivo antes comentado consistente en que cuando el objeto o finalidad de la ley o instrumento normativo controvertido se relacione directamente con los intereses y derechos de los pueblos indígenas, entonces debe exigirse la consulta previa a su emisión. En caso contrario, cuando su objeto no sea ese, aun cuando incluya normas que pudieran vincularse con los pueblos indígenas, no se requerirá que las autoridades legislativas realicen dicha consulta previa.

140. Si como se dijo en la explicación, tanto nuestra legislación, como los estándares universales e interamericanos en materia de protección a los derechos indígenas, así como los precedentes aplicables, son consistentes al considerar que el parámetro objetivo para determinar los casos en que, entre otras, **las autoridades legislativas** deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena, debe atender a que la actividad del Estado tenga relación directa con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados, es claro que en el caso no se cumple ese requisito, precisamente porque la Ley Minera no se relaciona directa y estrechamente con sus derechos y prerrogativas, ni siquiera con el aspecto de autodeterminación, sino con aspectos propios de esa materia.

141. Es cierto que los artículos 10, 13, párrafo tercero, y 13 Bis de la Ley Minera prevén la posibilidad de que tales grupos vulnerables sean titulares de concesiones mineras, así como lo relativo a cuando una comunidad o pueblo indígena solicitan la concesión minera vinculada con terrenos que habiten u ocupen, obligando a la autoridad, cuando sea procedente, a preferir su propuesta y, por ende, a otorgarles el título respectivo.

142. Sin embargo, el hecho de que tales disposiciones





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

prevean esos supuestos y consecuencias jurídicas no implica que, como tal, el contenido de la Ley Minera se vincule directamente con los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas y, por ende, que **las autoridades legislativas responsables** estaban obligadas a otorgar consulta previa a su emisión.

143. Se hace tal afirmación, porque basta acudir al contenido de los artículos 1 y 2 de la ley analizada para advertir que su objeto es la minería y los actos que conlleva dicha actividad, tales como la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias mencionados, así como de las salinas, sales y sus subproductos, no así los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas ni siquiera aquellos que conlleva el diverso de autodeterminación.

144. Lo único que hacen las normas mencionadas, esto es, los artículos 10, 13, párrafo tercero y 13 Bis reclamados es reconocerles una prerrogativa consistente en la posibilidad de ser sujetos de esa ley y tener preferencia para otorgarles el título de concesión, siempre y cuando sean partícipes en el concurso respectivo y cumplan los requisitos y aspectos contenidos en la Ley Minera y en su reglamento.

145. El reconocimiento de tal posibilidad y más aún de la preferencia no es más que la declaración del legislador de que tal grupo vulnerable puede ser sujeto de dicha ley y que, atendiendo a esa vulnerabilidad y a los aspectos que los vinculan con los terrenos y tierras objeto de explotación, tienen una preferencia en el otorgamiento de títulos de concesión.

146. Es decir, el contenido de dichos preceptos no es otra cosa que el reconocimiento por parte del legislador de que a los pueblos indígenas se les debe dar la oportunidad y preferencia de ser titulares de concesiones mineras, atendiendo

al propio contexto que originó la reforma constitucional antes comentada y, hasta antes de ella, el menoscabo de sus derechos humanos y garantías constitucionales.

147. De ahí que, contrario a lo afirmado por la quejosa, previo a la emisión de la Ley Minera **las autoridades legislativas responsables** no estaban obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país, porque esa legislación no se vincula directamente con sus derechos y prerrogativas, a diferencia de lo que sucedía en los precedentes antes comentados resueltos por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

148. Las explicaciones dadas también son útiles para concluir que tampoco asiste razón a los quejosos al asegurar que son inconstitucionales las normas reclamadas por no prever en el procedimiento que regulan la consulta previa.

149. Al explicar el parámetro de regularidad constitucional aplicable a la materia se dijo que el derecho fundamental de consulta previa deriva de los artículos 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, conforme a los cuales todas las autoridades de nuestro país, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar acción o medidas susceptibles de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.

150. En diversos asuntos este Alto Tribunal ha reconocido que el mencionado postulado internacional junto con el artículo 2 constitucional, tienen plena fuerza vinculante al haberse adoptado en la normativa de nuestro país y, por ende,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*permea todos los ámbitos del sistema jurídico.*

151. *Tal aspecto es lo que se conoce en el derecho como principio de transversalidad que conlleva que la prerrogativa en cuestión, en este caso, el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas permea o involucra a los demás derechos humanos y a todo el sistema jurídico y, sobre todo, los derechos colectivos de dichos pueblos tales como el derecho a la propiedad colectiva y el aprovechamiento de sus recursos naturales a fin de crear un enfoque de análisis que permita cumplir su objetivo que no es otro que el ejercicio real de sus derechos y la expresión de su identidad individual y colectiva para superar la desigualdad de oportunidades que tradicionalmente les han afectado.*

152. *De manera que cada vez que se analice un sistema jurídico, una legislación o un acto concreto se debe considerar que, en todo momento, subyace el derecho a la consulta previa y, por ende, que todas las autoridades de nuestro país, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar acciones o medidas que se relacionen directamente con los intereses y derechos de este grupo vulnerable.*

153. *Conforme a lo expuesto, si tal prerrogativa deriva de los textos constitucional e internacional citados y subyace o permea todo el sistema jurídico, es claro que basta su reconocimiento y existencia en la Ley Suprema de la Nación para que sea respetado y oponible a todas las autoridades del país, en su respectivo ámbito de competencia.*

154. *El hecho de que los artículos reclamados de la Ley Minera no prevean expresamente tal derecho fundamental, no implica que las autoridades no deban respetarlo, pues es una prerrogativa que deriva de la Ley Suprema del país, en términos*

de los artículos 1 y 133 constitucionales.

155. *Aun cuando el procedimiento para otorgar una concesión minera no prevea expresamente la obligación de las autoridades aplicadoras de realizar dicha consulta previa, no implica que no estén obligadas a realizarla en el procedimiento cuando los terrenos vinculados con el título respectivo se relacionen con pueblos o comunidades indígenas, pues ese derecho humano reconocidos a tal grupo vulnerable, se reitera, deriva del propio texto constitucional y convencional anteriormente analizados, es decir, de normas de jerarquía superior y que permean todo el sistema jurídico.*

156. *De ahí que en la toma de una decisión que involucre directamente a un pueblo indígena, la autoridad competente debe respetar el derecho a la consulta previa.*

157. *La exigencia comentada no debe llevarse al extremo, como pretende hacer valer la parte quejosa, de que todas las leyes de nuestro país deben replicar, contener y regular el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas.*

158. *Lo anterior porque, en principio, tal prerrogativa está reconocida en la Constitución Federal y en el Convenio internacional antes identificado, de modo que es oponible a todas las autoridades, independientemente de que la ley específica que rija al acto concreto de autoridad no lo provea.*

159. *Asimismo, porque el que sea un derecho transversal a todo el sistema jurídico implica que cruza o permea en todas las materias, con independencia de si la ley aplicable lo contiene o no.*

160. *Finalmente, porque asumir que los preceptos reclamados de la Ley Minera son inconstitucionales porque no reconocen el derecho a la consulta previa de los pueblos*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*indígenas, lo que conlleva que no le sea exigible a las autoridades de la materia, sería tanto como anteponer una legislación federal a la Ley Suprema de la Nación, es decir, a la Constitución Federal y al Convenio 169 ya analizados.*

161. *En otras palabras, aceptar lo que alega la quejosa, esto es, que las normas reclamadas son inconstitucionales porque no contienen el derecho a la consulta previa sería tanto como superponer la Ley Minera a los textos constitucional y convencional mencionados que, dicho sea de paso, gozan de una jerarquía normativa mayor en términos del artículo 133 constitucional y, además, desconocer la propia prerrogativa cuya transgresión acusan los quejosos, o bien, reducirla a un texto normativo de aplicación interna, no como sucede en la realidad en que, atendiendo a su importancia, está contenido y reconocido en la Constitución Federal y en un convenio internacional.*

162. *Además, considerar que las normas controvertidas son inconstitucionales por no contener el derecho a la consulta previa, sería tanto como establecer que todas las legislaciones deben contenerlo o reconocerlo y, por ende, que todas las leyes en nuestro país contravienen estas disposiciones por no regularla, siendo que en ambos supuestos tal circunstancia es inexacta al estar prevista en el artículo 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.*

163. *Sin que en el caso pueda juzgarse el aspecto de trascendencia de las normas reclamadas a partir de lo alegado por las quejas contra el acto de aplicación también controvertido o de lo resuelto por la juez al respecto, pues la constitucionalidad de los preceptos legales no puede depender de las circunstancias del caso concreto.*

164. *En consecuencia, es infundado el concepto de violación en estudio, porque el hecho de que las normas reclamadas no prevean el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas no implica que sean inconstitucionales, porque tal prerrogativa es oponible a todas las autoridades, independientemente de su reconocimiento o no en una ley ordinaria.*

165. *Máxime que, se reitera, tal derecho fundamental deriva de normas de jerarquía superior, como son los artículos 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo.*

166. *En las relatadas circunstancias, al resultar infundados los argumentos de la quejosa, lo que se impone es, en la materia del recurso competencia de esta Segunda Sala, modificar la sentencia recurrida y negar el amparo contra los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, 13 bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera.*

167. *Cabe precisar que la conclusión asumida en cuanto a negar el amparo solicitado por los quejosos sólo atiende al tema de constitucionalidad de las normas controvertidas en los aspectos analizados, no así al tema de legalidad y aplicación del derecho a la consulta previa, que corresponderá resolver al tribunal colegiado del conocimiento.*

168. *Asimismo, dicha negativa no implica que se desconozca el derecho del pueblo indígena quejoso a la consulta previa en los asuntos que sean de su interés, sino únicamente que las normas reclamadas son acordes al orden constitucional porque es innecesario que el procedimiento que regulan prevea expresamente tal prerrogativa, al estar*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

reconocida en la Constitución Federal y expresamente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, oponible a todas las autoridades del país.

169. Finalmente, se debe aclarar que esta Segunda Sala en ningún momento pretende desconocer el derecho a la consulta previa del pueblo indígena quejoso, sino solamente establecer que en el tema de constitucionalidad de normas no le asiste razón por dos cosas.

170. La primera, porque la omisión alegada en cuanto a realizar la consulta previa a la emisión de la Ley Minera no es analizable en el juicio de amparo, sino, en todo caso, en un medio de control abstracto de constitucionalidad como es la acción de inconstitucionalidad.

171. Además, porque aun cuando se aceptara su alegato vinculado con cierto tipo de agravio y, por ende, de afectación, tampoco les asiste razón, porque siguiendo el criterio objetivo del Tribunal Pleno, para que la autoridad legislativa esté obligada a realizar dicha consulta con anterioridad a la emisión de una ley o instrumento normativo, es necesario que esté relacionado directamente con los intereses y derechos de los pueblos indígenas, requisito que no se satisface en la especie porque aun cuando la aplicación de la Ley Minera pudiera tener implicaciones en tierras ancestrales, lo objetivamente cierto es que, per se y en abstracto, no se vincula directamente con sus intereses y derechos.

172. Tan es así que no todos los títulos de concesión y la explotación de tierras y recursos naturales, en general, se vinculan directamente con pueblos indígenas, ya que puede suceder que existan minas que no estén ubicadas en territorios ancestrales. Al existir ese margen de probabilidad, es claro que la ley en cuestión no se relaciona directamente con los

*intereses y derechos del grupo vulnerable.*

173. *Si bien se reconoce que la minería se vincula con la tierra y los terrenos, lo cierto es que éstos pueden o no relacionarse con los pueblos indígenas, es más, pueden vincularse con grupos ejidales, comuneros, incluso pueden ser terrenos públicos y ante la posibilidad de que no se vinculen, entonces las autoridades legislativas no estaban obligadas a consultar la ley en cuestión previo a su emisión.*

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

175. *Es más, al resolver, entre otros, el amparo en revisión 1144/2019, en sesión de diez de junio del dos mil veinte, esta Segunda Sala concedió el amparo entonces solicitado para el efecto de que el Congreso de la Unión cumpla con la obligación contenida en el parámetro de regularidad constitucional que integran los artículos 1º y 2º de la Constitución Federal, transitorio segundo, de su Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

catorce de agosto de dos mil uno, así como 6 y 7 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y, en consecuencia, regule las reglas y el procedimiento de consulta, previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, antes del treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, lo que evidencia aún más el hecho de que es innecesario que cada ley o instrumento normativo vigente en nuestro país reconozca y regule el ejercicio del derecho humano en comento.

176. Atendiendo al resultado obtenido, se reserva jurisdicción al tribunal colegiado de circuito de origen a fin de que se ocupe de los temas de legalidad de su competencia.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** En la materia del recurso competencia de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se **MODIFICA** la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión **NO AMPARA NI PROTEGE** a \*\*\*\*\*

y al pueblo indígena *maseual* o *nahua*, asentado en la *sierra norte* del Estado de Puebla, contra los artículos 6, primer párrafo, 7, fracción VI, 10, primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, 13 bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera.

**TERCERO.** Se reserva jurisdicción al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito para que resuelva los agravios pendientes de examen en su ámbito de competencia legal.”

**SEXTO.** Para una mejor ilustración, se estima necesario hacer las siguientes precisiones respecto de la situación que guarda el presente asunto:

1.- En relación con los actos reclamados, consistentes en los artículos 6, primer párrafo, 7 fracción VI, 10, primer párrafo, 13, párrafos primero y tercero, 13 bis, 15 y 19, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, de la Ley Minera:

Se atribuyeron a la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Secretario de Gobernación y Director del Diario Oficial de la Federación.

El juez **sobreseyó** respecto de las autoridades Secretario de Gobernación y Director del Diario Oficial de la Federación; decisión que se declaró **firme** en la sentencia dictada por este Tribunal el tres de octubre de dos mil diecinueve.

El juez **sobreseyó** en el juicio por falta de interés jurídico;



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

sobreseimiento que **revocó** este Tribunal en el fallo de tres de octubre de dos mil diecinueve; por lo que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **negó** el amparo contra los preceptos reclamados.

2.- En relación con la expedición de los títulos de concesión minera números **219298**, **221609** y **208799**.

Se atribuyeron al Secretario, Coordinador General de Minería, Director General de Regulación Minera, Director de Cartografía y Concesiones Mineras, Director del Registro Público de Minería y Derechos Mineros y Delegado Federal en el Estado de Puebla, todos de la Secretaría de Economía.

El Juez de Distrito **sobreseyó** por inexistencia respecto del Secretario, del Director de Cartografía y Concesiones Mineras y del Delegado Federal en Puebla, todos de la Secretaría de Economía; decisión que se declaró **firme** en la sentencia dictada por este Tribunal el tres de octubre de dos mil diecinueve.

El a quo **concedió** el amparo contra la emisión de esos títulos de concesión, respecto de las autoridades Coordinador General de Minería, Director General de Regulación Minera, y Director del Registro Público de Minería y Derechos Mineros, todos de la Secretaría de Economía

3.- Respecto de la inscripción en el Registro Público de Minería de la Secretaría de Economía de los títulos de concesión mencionados.

Se atribuyó al Subdirector del Registro Público de Minería de la Secretaría de Economía.

El juez de distrito hizo extensiva la concesión del amparo contra la expedición de los títulos de concesión.

Por su parte, en el fallo dictado el tres de octubre de dos mil diecinueve, este Tribunal agotó los aspectos de procedencia del juicio, estudiando las causas de improcedencia pendientes de estudio y los agravios vinculados con las analizadas por el Juez de Distrito, que dio lugar a levantar el sobreseimiento decretado contra las normas reclamadas y la resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En esas condiciones, dado, que en los fallos dictados el tres de octubre de dos mil diecinueve y el trece de enero de dos mil veintiuno, este Tribunal Colegiado y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación agotaron los estudios relativos a la procedencia del juicio de amparo, este Tribunal procederá a realizar el estudio de los agravios planteados por la parte tercero interesada (**Compañía Minera Autlán**, Sociedad Anónima de Capital Variable; **Minas de Santa Martha**, Sociedad Anónima de Capital Variable, y **Grupo Ferrominero**, Sociedad Anónima de Capital Variable) y las autoridades responsables (Directora General de Minas [antes Director General de Regulación Minera] y Subdirector del Registro Público de Minería), y la revisión adhesiva de la parte quejosa, relacionados con la legalidad de las concesiones reclamadas, cuyo estudio reservó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la jurisdicción de este Tribunal Colegiado.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**SÉPTIMO.** En su **segundo agravio**, la parte tercero interesada, aquí recurrente, manifiesta que el juez omitió estudiar todas las constancias y argumentos contenidos en el expediente de origen, resolviendo contra constancias de autos, en particular por no haber atendido a los informes justificados, a los planteamientos de las tercero interesadas en sus dos escritos de alegatos y realizando una parcial y defectuosa valoración del material probatorio y un estudio parcial y superficial de la cuestión planteada (foja 65).

Que el juez basó su resolución únicamente en algunas periciales, que ni siquiera concretiza o somete a análisis jurídico, y es el caso que no se trata de una simple aplicación de un supuesto a la ley como lo pretende hacer valer (foja 73).

Que, en ese sentido, el juez refirió que los alegatos presentados por las partes no serían tomados en cuenta, por ser considerados como meros comentarios que no resultan obligatorios de análisis en el juicio (foja 73).

Que, contrario a ello, los escritos de alegatos deben de ser tomados en cuenta, máxime que es la parte tercero interesada a quien le han sido otorgados los títulos de concesión, y de sus alegatos y argumentos se puede derivar información fundamental para poder llegar a una determinación que cumpla con los estándares de debido acceso a la Justicia (foja 73).

Que el juez olvida que, a través del segundo escrito de alegatos, las tercero interesadas objetaron el alcance de las

aseveraciones de las periciales, en las que hacían juicios de valor sobre la posible afectación o resolvían cuestiones jurídicas respecto de las cuales no tenían capacidad para pronunciarse (foja 73).

Si bien la valoración de las pruebas periciales quedan al prudente arbitrio del juez, también hay que considerar que, en aras a un acceso efectivo a la justicia, el juez debió tomar en consideración las manifestaciones de las partes en relación con las pruebas, antes de su valoración, atendiendo a la causa de pedir y para efectos de poder fijar correctamente la litis, a lo que está obligado en términos de lo dispuesto por los artículos 74 y 75 de la Ley de Amparo, lo que no ocurrió (foja 73).

Que de la lectura de los dos escritos de alegatos que presentaron las tercero interesadas y de los informes justificados, claramente se puede comprobar que en ellas se plantea un análisis de lo que es la minería y los reales efectos de los títulos de concesión, análisis que no fue retomado por el Juez de Distrito, quien no sólo se encontraba obligado a tomar en cuenta el contenido de los alegatos, sino que debió haber recabado dicha información por su propia obligación, a efecto de mejor proveer con el objeto de poder fijar correctamente los actos reclamados y poder analizar sistemáticamente los conceptos de violación, y no declararlos fundados de manera parcial y superficial, sin estudiar de fondo la cuestión efectivamente planteada en la litis.

Cita como apoyo la tesis 1a. CCXXV/2015 (10a.), de rubro *“DERECHO A VIVIR EN UN ENTORNO FAMILIAR LIBRE DE VIOLENCIA. DEBERES DEL JUZGADOR EN MATERIA*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*PROBATORIA*” (foja 73).

Que el juez debió hacer un análisis detallado del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, cuyo artículo 15.2 se refiere a la consulta relacionada con los casos que involucren la disposición de los minerales o de los recursos del subsuelo que sean propiedad del Estado, a cuyo contenido se remite, y el que los quejosos no se refirieran a esa disposición no autorizaba al juez a no analizar el tema de fondo, solo porque ese argumento pudiera encontrarse en el escrito de alegatos de la tercero interesada, pues su estudio era indispensable para estudiar de manera exhaustiva la cuestión efectivamente planteada (foja 74).

Que, como después se verá, la obligación a que se refiere el citado artículo 15.2 debe efectuarse en la medida en que pueda existir afectación o perjuicio o la existencia de un impacto significativo, el cual es inexistente en el caso, porque los terrenos sobre los que la comunidad **masehual** está asentada o pudieran constituir su territorio ancestral han permanecido vírgenes, intocados, desde que las concesiones se otorgaron, hace ya casi veinte años la más antigua (foja 74).

Que en relación con el momento de la consulta y su oportunidad en función de la posible afectación de los derechos de las comunidades, también se desprende del contenido de los artículos 19 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, de los que se desprende que la consulta previa de pueblos y comunidades indígenas, relacionada con el desarrollo, utilización o explotación de minerales, está sujeta a que la autoridad se

encuentre frente a la aprobación de un proyecto que pueda afectar las tierras, territorios u otros recursos del pueblo indígena de que se trate. Lo que no ocurre en el caso porque, como se verá en el procedimiento de otorgamiento de una concesión minera, de ninguna manera se afectan con ésta los derechos de la comunidad indígena, ya que la mera concesión no es susceptible de afectar sus tierras, territorios ni otros recursos (foja 75).

Que, refuerza lo anterior, el contenido del Informe de Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (foja 75).

Que el Juez A Quo en ningún momento desentrañó el propósito del derecho de consulta previa a pueblos indígenas, lo cual resultaba fundamental para determinar la idoneidad de la consulta previa respecto de los actos reclamados, puesto que su punto clave se encuentra determinado por la posible afectación real de los intereses de los pueblos indígenas sobre sus territorios con los actos de naturaleza legislativa o administrativa que se reclamen (foja 76).

Los argumentos reseñados, en los cuales, sustancialmente, se duele de la omisión del juez de tomar en cuenta los alegatos presentados por las tercero interesadas, son **ineficaces**.

En primer lugar, es **infundado** que el juez no hubiere tomado en cuenta los alegatos presentados por la parte tercero





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

interesada; pues de la sentencia recurrida se advierte que el juez sí los tomó en consideración, solo que consideró que no era el caso hacer pronunciamiento expreso alguno. Lo que se evidencia con la siguiente transcripción:

*“Por otra parte, resulta importante destacar, que la suscrita no realiza mayor pronunciamiento en relación con los alegatos hechos valer, pues atento a lo dispuesto por los artículos 108, 115 y 117 de la Ley de Amparo, sólo los planteamientos formulados en los conceptos de violación contenidos en la demanda constitucional y los aducidos en el informe con justificación pueden formar parte de la litis en el juicio constitucional.*

*Ello, en virtud de que dada la naturaleza de los alegatos, éstos constituyen simples opiniones o conclusiones lógicas de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones, sin que tengan la fuerza procesal que la propia ley le reconoce a la demanda y al informe con justificación, motivo por el cual no constituye una obligación para el juzgador pronunciarse sobre los referidos razonamientos expresados en esos alegatos.*

*Sin que esto implique que no se hubieran analizado y considerado, sino sólo que no hay obligación de darles respuesta en la sentencia.*

*Tiene aplicación a lo anterior la jurisprudencia 42, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1995, del Tomo VI, Parte SCJN, página 27, que dice:*

**‘ALEGATOS. NO FORMAN PARTE DE LA LITIS.** El juez de Distrito está obligado a examinar la

*justificación de los conceptos violatorios contenidos en la demanda constitucional, en relación con los fundamentos del acto reclamado y con los aducidos en el informe con justificación; pero, en rigor, no tiene el deber de analizar directamente las argumentaciones que se hagan valer en los alegatos, ya que no lo exigen los artículos 77 y 155 de la Ley de Amparo’.”.*

Así, el hecho de no hacer un pronunciamiento expreso sobre los alegatos de las partes no implica que no se hayan tomado en consideración, solo que, dado que no forman parte de la litis, no existe la obligación de hacer un pronunciamiento expreso y específico respecto de lo que en ellos se argumente.

Lo anterior se afirma porque existe criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dispone que los alegatos no forman parte de la *litis* en el juicio de amparo y, por ende, ni el Juez ni este Tribunal está obligado a pronunciarse sobre los alegatos formulados, ya que de acuerdo con su naturaleza estos constituyen simples opiniones o conclusiones lógicas de las partes sobre sus respectivas pretensiones, sin que puedan tener la fuerza procesal que la propia ley le reconoce a la demanda y al informe de la autoridad, por lo que no puede constituir una obligación para el juzgador entrar al estudio de los razonamientos ahí expresados.

Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente jurisprudencia:

*“Época: Octava Época*

*Registro: 205449*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Instancia: Pleno**Tipo de Tesis: Jurisprudencia**Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación**Núm. 80, Agosto de 1994**Materia(s): Común**Tesis: P./J. 27/94**Página: 14*

**ALEGATOS. NO FORMAN PARTE DE LA LITIS EN EL JUICIO DE AMPARO.**

*Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia publicada con el número 42, en la página 67, de la Octava Parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, sostuvo el criterio de que el Juez de Distrito exclusivamente está obligado a examinar la justificación de los conceptos violatorios contenidos en la demanda constitucional, en relación con los fundamentos del acto reclamado y con los aducidos en el informe con justificación; pero, en rigor, no tiene el deber de analizar directamente las argumentaciones que se hagan valer en los alegatos, ya que no lo exigen los artículos 77 y 155 de la Ley de Amparo; este criterio debe seguir prevaleciendo, no obstante que con posterioridad mediante decreto de treinta de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, publicado el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, se hubiera reformado el artículo 79 de la Ley de Amparo, que faculta a los Tribunales Colegiados de Circuito y a los Jueces de Distrito para corregir los errores que adviertan en la cita*

*de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, así como examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, "así como los demás razonamientos de las partes", a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pues basta el análisis del citado precepto para advertir que no puede estimarse que tal reforma tuvo como finalidad incorporar forzosamente los alegatos dentro de la controversia constitucional, sino que exclusivamente está autorizando la interpretación de la demanda con el objeto de desentrañar la verdadera intención del quejoso, mediante el análisis íntegro de los argumentos contenidos en la misma y de las demás constancias de autos que se encuentren vinculadas con la materia de la litis, como lo son: el acto reclamado, el informe justificado, y las pruebas aportadas, en congruencia con lo dispuesto por los artículos 116, 147 y 149 de la invocada ley, ya que sólo estos planteamientos pueden formar parte de la litis en el juicio constitucional, además, de que atenta la naturaleza de los alegatos, estos constituyen simples opiniones o conclusiones lógicas de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones, sin que puedan tener la fuerza procesal que la propia ley le reconoce a la demanda y al informe con justificación, por lo que no puede constituir una obligación para el juzgador entrar al estudio de los razonamientos expresados en esos alegatos.*

*Contradicción de tesis 20/93. Entre las sustentadas por una parte, por el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito y, por la otra, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Tercer Tribunal*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Colegiado del Segundo Circuito (en la actualidad Segundo en Materias Penal y Administrativa), Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito. 29 de junio de 1994. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ricardo Romero Vázquez.*

*El Tribunal Pleno en su sesión privada del martes dos de agosto de mil novecientos noventa y cuatro asignó el número 27/1994 a esta tesis de jurisprudencia aprobada en la ejecutoria dictada por el Tribunal Pleno el veintinueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro, al resolver la contradicción de tesis número 20/93. México, Distrito Federal, a tres de agosto de mil novecientos noventa y cuatro”.*

De igual manera, por analogía, la jurisprudencia:

*“Suprema Corte de Justicia de la Nación*

*Registro digital: 2018276*

*Instancia: Pleno*

*Décima Época*

*Materias(s): Común*

*Tesis: P./J. 26/2018 (10a.)*

*Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 60, Noviembre de 2018, Tomo I, página 5*

*Tipo: Jurisprudencia*

**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

**ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO  
DIRECTO. SI BIEN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS**

**DE CIRCUITO DEBEN ESTUDIARLOS, NO NECESARIAMENTE DEBEN PLASMAR ALGUNA CONSIDERACIÓN AL RESPECTO EN LA SENTENCIA.**

*En términos del artículo 181 de la Ley de Amparo, después de que hayan sido notificadas del auto admisorio de la demanda, las partes tendrán 15 días para formular alegatos, los cuales tienen como finalidad que quienes no ejercieron la acción de amparo directo puedan ser escuchados, al permitírseles formular opiniones o conclusiones lógicas respecto de la promoción del juicio de amparo, por lo que se trata de una hipótesis normativa que garantiza un debido proceso en cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento que exige el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esa forma, el debido proceso se cumple con brindar la oportunidad de manifestarse y el correlativo deber del tribunal de estudiar las manifestaciones, sin que ello pueda traducirse en una obligación de un pronunciamiento expreso en la sentencia, en tanto que no todo ejercicio analítico que realiza un órgano jurisdiccional respecto del estudio de las constancias debe reflejarse forzosamente en una consideración. Por todo lo anterior, el órgano jurisdiccional es el que debe determinar, en atención al caso concreto, si plasma en la resolución el estudio de los alegatos formulados por las partes, en el entendido de que en cumplimiento a la debida fundamentación y motivación, si existiera alguna incidencia o cambio de criterio a partir del estudio de dichos argumentos, sí resultaría necesario referirlo en la sentencia, como por ejemplo, el análisis de una causal de improcedencia hecha valer. Así, el ejercicio*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

de esta facultad debe darse en cumplimiento al artículo 16 constitucional que ordena a las autoridades fundar y motivar sus actos, así como al diverso artículo 17 constitucional que impone una impartición de justicia pronta, completa e imparcial.

Contradicción de tesis 81/2017. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México. 9 de agosto de 2018. Mayoría de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, separándose de algunas consideraciones, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de algunas consideraciones, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán, con reservas y Luis María Aguilar Morales; votó en contra: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis (I Región)8o. J/2 (10a.), de título y subtítulo: "ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO. FORMA DE ANALIZARLOS CONFORME AL ARTÍCULO 181 DE LA LEY DE LA MATERIA.", aprobada por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 17 de febrero de 2017 a las 10:19 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la

*Federación, Décima Época, Libro 39, Tomo III, febrero de 2017, página 1809, y*

*El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver los amparos directos 722/2016, 742/2016, 783/2016, 802/2016 y 799/2016.*

*El Tribunal Pleno, el veintidós de octubre en curso, aprobó, con el número 26/2018 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintidós de octubre de dos mil dieciocho.*

*Esta tesis se publicó el viernes 09 de noviembre de 2018 a las 10:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de noviembre de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013”.*

En el entendido que, como se definió previamente, este estudio se refiere al fondo de lo resuelto respecto de la expedición de los títulos de concesión reclamados, no así de los aspectos de improcedencia, porque estos han quedado agotados en fallos anteriores.

De ahí que no se está en el supuesto a que se refiere la jurisprudencia siguiente:

*“Suprema Corte de Justicia de la Nación*

*Registro digital: 2020711*

*Instancia: Segunda Sala*

*Décima Época*

*Materias(s): Común*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Tesis: 2a./J. 122/2019 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 71, Octubre de 2019, Tomo II, página 1534

Tipo: Jurisprudencia

**ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LOS JUECES DE DISTRITO DEBEN PRONUNCIARSE EN SU SENTENCIA SOBRE AQUELLOS EN LOS QUE SE PLANTEEN CUESTIONES DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO; SIN EMBARGO, LA OMISIÓN DE ESTUDIAR DICHS ARGUMENTOS CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN QUE NO DA LUGAR A LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO.** El artículo 124 de la Ley de Amparo dispone, entre otras cuestiones, que en la audiencia constitucional se recibirán los alegatos por escrito que formulen las partes, y que el quejoso podrá alegar verbalmente en los casos extraordinarios expresamente ahí previstos, de lo que se advierte que el legislador estableció en dicha figura un derecho procesal de las partes a formularlos, una formalidad para su presentación, así como una obligación procesal del Juez de Distrito de recibirlos y pronunciarse respecto de ellos en su resolución, de ser necesario, como lo es cuando en dichos alegatos se hacen valer cuestiones de improcedencia. Sin embargo, la omisión del Juez de Distrito de emitir algún pronunciamiento relacionado con dichos argumentos de improcedencia constituye una violación que no da lugar a la reposición del procedimiento, ya que el artículo 93 de la Ley de Amparo

*impone al Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión la obligación de ocuparse de ellos, en aras de una impartición de justicia pronta, completa e imparcial, como lo dispone el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de evitar dilaciones innecesarias en la resolución del asunto.*

*Contradicción de tesis 135/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito, Sexto en Materia Administrativa del Primer Circuito y Primero del Segundo Circuito, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México. 7 de agosto de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Fausto Gorbea Ortiz.*

*Criterios contendientes:*

*El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 9/2019, el sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 41/2018, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, al resolver el amparo en revisión 107/2017.*

*Tesis de jurisprudencia 122/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de agosto de dos mil diecinueve.*

*Esta tesis se publicó el viernes 04 de octubre de*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*2019 a las 10:14 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 07 de octubre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.*

La parte en que se queja de que el juez no atendió los informes justificados también es **infundada**, porque el que el Juez de Distrito no hiciera referencia a cada uno de los argumentos expuestos en los informes justificados no implica ilegalidad alguna, pues lo cierto es que el a quo no estaba vinculado a atender las aseveraciones de las autoridades expresadas al rendir sus respectivos informes justificados.

Esto es así, en virtud de que el artículo 75 de la Ley de Amparo dispone lo que se copia enseguida:

**“Artículo 75.** *En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable. No se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad.”*

De lo anterior se desprende que la juzgadora federal estaba constreñida a pronunciarse sobre la constitucionalidad del acto reclamado tal y como fue emitido por la autoridad responsable.

Cabe señalar que no se está en el supuesto previsto en el último párrafo del artículo 117 de la Ley de Amparo, en que el

informe justificado materialmente pasa a formar parte de la litis del juicio de amparo; ya que en este asunto no se reclamaron actos materialmente administrativos y que en la demanda de amparo se adujera la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, para estimar que la autoridad responsable, al rendir su informe justificado, hubiere complementado en esos aspectos reclamado.

Así las cosas, dado que en el caso no se actualiza la excepción prevista en el último párrafo del artículo 117, entonces debe aplicarse la regla general, según la cual en el juicio de amparo el examen se centra en el análisis del acto reclamado, por lo que no es necesario el estudio pormenorizado de las razones que la autoridad responsable exponga en su informe justificado para avalar la constitucionalidad de sus actos, en tanto que los fundamentos y motivos del acto reclamado deben encontrarse plasmados o desprenderse de su contenido, y no pueden ser externados, suplidos o enmendados, a través de las argumentaciones contenidas en el informe justificado de las autoridades responsables.

Por ello, es que la a quo no actuó ilegalmente al omitir pronunciarse sobre lo argumentado en ese sentido en el informe justificado.

Se apoya lo anterior en las jurisprudencias siguientes:

*“Suprema Corte de Justicia de la Nación*

*Registro digital: 191604*

*Instancia: Segunda Sala*

*Novena Época*

*Materias(s): Común*

*Tesis: 2a./J. 56/2000*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Julio de 2000, página 68*

*Tipo: Jurisprudencia*

**INFORME JUSTIFICADO. NO ES OBLIGATORIO QUE EN LA SENTENCIA SE HAGA REFERENCIA PORMENORIZADA A LAS ARGUMENTACIONES CONTENIDAS EN AQUÉL.** No existe obligación para el Juez de Distrito de referirse en su sentencia, necesariamente y de manera expresa, a todas y cada una de las argumentaciones que se contengan en el informe justificado que rindan las responsables, por no establecerlo así los artículos 77 y 149, párrafo segundo, de la Ley de Amparo.

*Amparo en revisión 1947/97. Néstor Faustino Luna Juárez. 17 de octubre de 1997. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.*

*Amparo en revisión 1217/97. Jesús N. Padilla Patiño. 17 de octubre de 1997. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.*

*Amparo en revisión 952/98. Comisión Federal de Electricidad. 14 de agosto de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.*

*Amparo en revisión 370/2000. Florentina Vigil Morí viuda de Hernaiz. 31 de marzo del año 2000. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Silverio Rodríguez Carrillo.*

*Amparo en revisión 401/2000. Inmobiliaria El Cedral, S.A. de C.V. 31 de marzo del año 2000. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Silverio Rodríguez Carrillo.*

*Tesis de jurisprudencia 56/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de junio del año dos mil.*

*Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, diciembre de 1999, página 190, tesis 2a./J. 123/99, de rubro: "INFORME JUSTIFICADO. EL JUZGADOR DE GARANTÍAS NO ESTÁ OBLIGADO A RESPONDER LOS ARGUMENTOS EN QUE AQUÉL SOSTIENE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO." y Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo IV, Primera Parte, página 237, tesis 3a. CLXXII/89, de rubro: "INFORME JUSTIFICADO, NO ES OBLIGATORIA LA REFERENCIA A LAS ARGUMENTACIONES DEL, EN LA SENTENCIA."."*

*“Suprema Corte de Justicia de la Nación*

*Registro digital: 192791*

*Instancia: Segunda Sala*

*Novena Época*

*Materias(s): Común*

*Tesis: 2a./J. 123/99*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Diciembre de 1999, página 190*

*Tipo: Jurisprudencia*

**INFORME JUSTIFICADO. EL JUZGADOR DE**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**GARANTÍAS NO ESTÁ OBLIGADO A RESPONDER LOS ARGUMENTOS EN QUE AQUÉL SOSTIENE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.** A diferencia de lo que sucede con las causas de improcedencia, cuyo estudio es de orden público, en las sentencias de amparo no existe obligación de referirse necesariamente y de manera expresa a las argumentaciones que con el fin de sostener la constitucionalidad del acto reclamado exponen las autoridades responsables en su informe justificado, por no establecerlo así los artículos 77 y 149, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, ya que la litis constitucional se integra con el acto reclamado y la demanda de amparo.

Amparo en revisión 1947/97. Néstor Faustino Luna Juárez. 17 de octubre de 1997. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 1217/97. Jesús N. Padilla Patiño. 17 de octubre de 1997. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 1035/99. Internacional de Cerámica, S.A. de C.V. 1o. de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán, quien fue suplido por Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

Amparo en revisión 1067/99. Comisiones y Arrendamientos del Sur, S.A. de C.V. 8 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausentes: Mariano

*Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán, quien fue suplido por Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Silverio Rodríguez Carrillo.*

*Amparo en revisión 1130/99. Tecnología de Moción Controlada, S.A. de C.V. 15 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán, quien fue suplido por Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Silverio Rodríguez Carrillo.*

*Tesis de jurisprudencia 123/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de octubre de mil novecientos noventa y nueve”.*

Por otra parte, no se soslayan las aseveraciones de que el juez no estudio todas las constancias y de los argumentos de las partes, así como lo acusa de haber hecho una parcial y defectuosa valoración del material probatorio, un estudio parcial y superficial de la cuestión planteada, haber basado su resolución en algunas periciales, que debió realizar un análisis detallados del Convenio 169 de la Organización internacional del Trabajo; sin embargo, se advierte que tales señalamientos, en esta parte en análisis, los hizo en función de la alegada omisión del juez de tomar en consideración los alegatos que presentaron las tercero interesadas, aquí recurrentes, en relación con la actividad de la minería y los efectos de las concesiones, así como respecto al contenido y alcance de los dictámenes periciales. De ahí que al respecto no se hace mayor pronunciamiento.

En todo caso, la recurrente se encontraba en aptitud de controvertir directamente en esta revisión el análisis efectuado





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

por el Juez respecto de esos aspectos, como incluso, así lo hace en otros de sus argumentos.

**En el resto de su agravio**, la promovente hace valer que la sola concesión minera no afecta los derechos de la comunidad indígena, porque la concesión no otorga ningún tipo de derecho real sobre la superficie del lote que ampara, que la concesión minera es un mero acto de soberanía sobre lo que es propiedad de la Nación, es decir, el mineral del subsuelo, sin trastocar ningún otro derecho, ni de propiedad, ni de ningún tipo a terceros (foja 76).

Que el mero título de concesión no permite por sí solo que se realicen todos aquellos actos o condiciones para el desarrollo de la mina previstos en la normativa de la materia, como la ocupación superficial del terreno, a través de alguna de las figuras jurídicas que lo permiten (venta, arrendamiento, comodato o expropiación) y el otorgamiento de permisos y autorizaciones, previo cumplimiento de los requisitos legales, para poder realizar los trabajos de exploración y explotación, permisos y autorizaciones que, incluso, pueden ser negados por las autoridades competentes, entre otras razones, por la presencia de comunidades indígenas, para que se les consulte previamente. De ahí que, dice la recurrente, la mera concesión minera, por sí sola, está muy lejos de producir cualquier tipo de impacto, ya ni siquiera significativo, en los derechos de las comunidades ubicadas en las inmediaciones de los polígonos de la concesión; pues, es más, no será hasta que se pida formalmente la autorización para la explotación de la mina, en la que se analizará el proyecto minero a realizar, momento en que la autoridad podrá determinar la zona de impacto del

proyecto y las posibles afectaciones a las comunidades aledañas (foja 76).

Que el derecho de propiedad de los pueblos indígenas es sobre los territorios superficiales en los que se encuentran asentadas sus comunidades; pero no tienen derecho alguno sobre los minerales del subsuelo que son propiedad de la nación; de ahí que no es cierto que se haya perjudicado el derecho de propiedad de los quejosos; por lo que solo si con la concesión de un derecho exclusivo sobre la explotación de minerales o metaloides en el subsuelo se produjeran actos que pudieran generar algún tipo de impacto en la superficie, como generalmente sucedería a partir de los trabajos de exploración y explotación minera, sí se justificaría tal vez una consulta, pero no con el solo otorgamiento de una concesión (fojas 77 y 79).

Que el Juez debió haber analizado la naturaleza y efectos de los títulos de concesión, porque el otorgamiento de las concesiones no implica la transmisión de derechos reales, ni siquiera concede de ninguna manera el derecho de acceder a tal superficie, pues para esto no solo se requiere contar con un título de concesión, sino que para la exploración y explotación de recursos se deberá seguir el procedimiento previsto en la Ley Minera y su Reglamento; lo cual fue omitido por el juez, (foja 80).

Que es claro que el simple otorgamiento de los Títulos de Concesión no conlleva por sí mismo una real y potencial afectación de los intereses y derechos de los quejosos, de ahí que el otorgamiento de una concesión no requiere de una consulta previa, al no haber susceptibilidad de afectación (foja



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

80).

Cita como apoyo la tesis 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), de rubro “*COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES*” (foja 80).

Que lo anterior no desprovee de contenido al derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, puesto que lo que tiene que hacerse es ponderarse el derecho a la consulta previa y determinarse el momento de su aplicación en función de la posible existencia de una afectación real a los derechos de los pueblos indígenas; y para ello deben entenderse los distintos momentos o etapas que van desde la solicitud de una concesión hasta el momento que inicia la explotación del mineral (foja 81).

Que, sobre lo anterior, el juez se limitó al estudio de la Ley Minera y los peritajes, sin atender a la totalidad de la normativa aplicable, como son la Ley Minera, su Reglamento y otras normas, como la Norma Oficial Mexicana NOM-120-SEMARNAT-2011, y que el procedimiento minero comprende ocho distintas etapas, a saber: (i) Evaluación Preliminar o de Gabinete; (ii) Solicitud de la Concesión; (iii) Otorgamiento de la Concesión; (iv) Acceso a terrenos superficiales; (v) Obtención de Permisos para Exploración; (vi) Exploración; (vii) Obtención de Permisos para la Explotación; y (viii) Explotación o Extracción (foja 81).

Que, de haber comprendido lo anterior, el juez hubiese podido distinguir que en las etapas 1 a 3 no hay susceptibilidad de afectación de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, puesto que a) ni la investigación del entorno geológico, b) ni la obtención de información a nivel local sobre actividades mineras en el área y recorrido de los sitios de interés, incluyendo investigación histórica, c) ni la revisión de la cartografía oficial, d) ni la definición de la situación legal del área para conocer si no se encuentra amparada por otra concesión, asignación o solicitudes en trámite, e) ni la preparación de documentación técnica y legal, f) ni el pago de derechos de trámite, g) ni la presentación de la solicitud en la Agencia de Minería (La primera solicitud en tiempo, excluye a cualquier otra), h) ni la revisión de la autoridad de que la solicitud cumpla con todos los requisitos y que se refiere a un "terreno libre", es decir, una superficie que no se encuentre ya amparada por otra concesión o asignación minera, vigentes o en trámite, i) ni la resolución sobre el otorgamiento de la Concesión Minera, j) ni la emisión del título de concesión, k) ni la inscripción del título de concesión en el Registro Público de Minería, son susceptibles de afectar las tierras, territorios ni otros recursos de un pueblo o comunidad indígena (foja 82).

Que para dilucidar cuál es el momento idóneo para realizar la consulta previa para pueblos indígenas y si en el caso concreto nos encontramos en el momento idóneo para hacerlo, era primordial el análisis de la normativa nacional e internacional, para determinar el momento en el cual se puede llegar a producir una verdadera y real afectación a los derechos de los pueblos indígenas en razón de las concesiones mineras (foja 83).



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Que el artículo 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo prevé que es antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en las tierras de los pueblos interesados, lo que, dice la recurrente, ocurre una vez que ya se dio el título de concesión (foja 83).

Que de conformidad con los artículos 19 fracción I, 27, fracción IV, 37, fracción II, y 39 de la Ley Minera, 57 y demás disposiciones aplicables de su Reglamento, artículos 28, 29 y 31 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y artículo 1, párrafo cuarto de la NOM-120-SEMARNAT-2011, sólo los concesionarios pueden solicitar permisos para exploración y eventualmente para explotar un fundo minero, requieren obtener diversas autorizaciones y permisos, que incluyen la posibilidad de que se les requiere una manifestación de impacto ambiental (foja 83).

Que el Juez de Distrito fue omiso de realizar un análisis del contenido del artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT y del marco regulatorio aplicable y vigente, pues es claro que dicha disposición excluye la necesidad de realizar una consulta previa al otorgamiento de la concesión minera, y con el otorgamiento del título de concesión no existe exploración o prospección y, mucho menos, explotación (foja 83).

Que sobre lo que se entiende por exploración sirve de apoyo la Observación 2010/81 de la OIT planteada por la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenciones y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo

(foja 84) y, en sentido similar, lo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció en el informe citado, analizando los alcances de la consulta previa a pueblos y comunidades indígenas en los artículos 21 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (foja 85).

Que, en ese sentido, como lo señala la Comisión, el momento idóneo para realizar la consulta previa, a efecto de poder estar en posibilidades de saber si puede o no existir una potencial o real afectación a los derechos de una comunidad indígena, en un caso como lo es el de un proyecto minero, es hasta que se tengan que realizar las evaluaciones de impacto ambiental; lo que en nuestra legislación ocurre hasta la etapa de exploración y no en la etapa de solicitud y otorgamiento de una concesión; y, sobre este punto, la jurisprudencia interamericana ya se ha pronunciado en un caso similar al que hoy nos ocupa, en un caso minero relacionado con el Estado de Surinam, en donde estableció de manera precisa que el momento en que se dio la responsabilidad del Estado Surinamés por la omisión de realizar la consulta previa, fue en el momento en que se tendría que haber autorizado el impacto ambiental de los trabajos de exploración o explotación minera; sin que estableciera que tal obligación se diera antes y, mucho menos, como para pretender anular los títulos de concesión minera (foja 85).

Que, por ello, es infundado que el juez resolviera las supuestas violaciones por parte de las concesiones impugnadas en relación con los derechos humanos a la identidad natural, a la autonomía del territorio, al acceso preferente a los recursos naturales, el derecho al agua y a la no



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

discriminación, pues, insiste, la concesión minera no altera en nada la situación de derechos de la comunidad indígena, y sería en posteriores etapas que podría haber algún tipo de impacto, pero ello son hechos futuros de realización incierta, que no son materia del juicio de amparo (foja 85).

Que, además, la comunidad indígena sigue teniendo acceso preferente a los recursos naturales tradicionales, ya que las concesiones en nada modifican sus derechos a seguir explotando los recursos naturales en la superficie (foja 86).

Que otra historia es lo relativo a la explotación de recursos del subsuelo que sean propiedad de la Nación, para lo cual la Ley Minera prevé su propio procedimiento, a efecto de hacer efectivo el derecho preferencial que, conforme al artículo 2 de la Constitución, se concede a los pueblos originarios de nuestro país, pero esas disposiciones no fueron impugnadas y, por lo mismo, no son materia de este amparo (foja 86).

Que, derivado de lo anterior, se observa lo infundado de los argumentos para conceder el amparo, al señalar una violación a derechos humanos inexistente, toda vez que las concesiones mineras solamente establecen vínculos jurídicos entre su titular y los minerales que se encuentran en el subsuelo, pero en ninguna forma presentan riesgos para las personas ajenas, pues el objeto inmediato de una concesión minera no es una cosa corporal, específica y determinada, sino el reconocimiento que el Estado le otorga a un particular, de aprovechar un bien cuyo dominio original pertenece a la nación (foja 86).

Que el criterio de la autoridad interamericana es que la obligación del Estado para obtener la opinión previa de las comunidades indígenas solamente se da en tres supuestos:

a) Que los planes o proyectos de desarrollo de inversión impliquen el desplazamiento de los pueblos indígenas de sus territorios tradicionales, una reubicación permanente.

b) Que la ejecución de planes de inversión o desarrollo o de concesiones de explotación de los recursos naturales privara a los pueblos indígenas de la capacidad de usar y gozar de sus tierras y de otros recursos naturales necesarios para la subsistencia.

c) Que existan depósitos o almacenamientos de materiales peligrosos en tierras o territorios de las comunidades indígenas (foja 86).

Que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconoce que cada Estado tiene la libertad de explotar sus recursos naturales, incluyendo el otorgamiento de concesiones y la apertura e inversiones internacionales, con la condicionante de proteger el medio ambiente; además de que cuando la propiedad comunal indígena y la propiedad privada individual entran en contradicción aparente o real, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos proporcionan pautas para establecer restricciones admisibles al goce y ejercicio de dichos derechos, tanto de la comunidad indígena como de la propiedad privada, ya que la protección al derecho de la propiedad, incluida la indígena, no es absoluta, y que el





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Estado puede restringir el uso y goce del derecho a la propiedad, si se cumplen con ciertos requisitos (foja 86).

Para fortalecer lo anterior cita los casos Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Caso Yakye Axa vs. Paraguay, Caso de la Comunidad Garifuna de la Cruz vs Honduras y Caso Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (foja 86).

Que, por lo anterior, es evidente lo incorrecto del análisis y apreciación del juez, porque de ninguna manera la falta de realización de la Consulta Previa en razón del otorgamiento de los títulos de concesión minera constituye inconstitucionalidad alguna, al no haber afectación potencial ni real de los derechos de propiedad de los pueblos indígenas con el otorgamiento de las concesiones (foja 90).

Que, además, el Juez hizo caso omiso de los criterios adoptados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del concepto “estándar impacto significativo”, a efecto de delimitar la procedencia del derecho de consulta previa, contenido en la tesis 2a. XXVII/2016 (10a.), de rubro *“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA”* (foja 90).

Para ahondar en lo anterior se refiere a la sentencia del Amparo en revisión 499/2015, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde, además de hacer un análisis detallado de los elementos de la consulta

previa, hace un estudio del momento idóneo para realizar dicha consulta, atendiendo al estándar de impacto significativo, como parámetro para la procedencia de la consulta (foja 91).

**Por su parte, la autoridad responsable, Directora General de Minas**, en la primera parte de su primer agravio, asevera que la sentencia recurrida es ilegal e incongruente, ya que no está a disenso si las concesiones mineras se encuentran en el territorio que se señala como ancestral de las comunidad indígena quejosa, sino que lo que se reclama es que si con el solo otorgamiento de las concesiones mineras se afectan los derechos de la comunidad indígena, esto es, si con el solo otorgamiento se puede tener por efecto la privación, total o parcial, temporal o definitiva de sus derechos colectivos al libre acceso, uso, goce, disfrute y conservación de su territorio que ellos señalan como ancestral, así como a su identidad cultural (foja 110).

Que el juez no lo estudió así, pues se limitó a señalar que las concesiones mineras se emitieron sin respetar el derecho a la consulta previa, sin que valorara lo que el artículo 27 Constitucional en relación con la Ley Minera y su Reglamento establecen respecto al otorgamiento de una concesión minera (foja 110 vuelta).

Que lo decidido por el juez es contrario a derecho, ya que no motiva ni fundamenta su determinación de que con la sola expedición de los títulos de concesión minera se vulnera el derecho al territorio y la falta de consulta previa a la comunidad indígena (foja 110 vuelta).



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En **otra parte de su primer agravio**, la autoridad recurrente señala que le causa agravio la valoración de los dictámenes en materia de antropología, rendidos por el perito de la quejosa y el perito oficial, ya que dichos peritos carecen de conocimientos para determinar si con la sola expedición de las concesiones mineras se causa afectación a la comunidad quejosa, pues para ello lo que debe analizarse es el texto de las disposiciones legales aplicables; es decir, es una cuestión de legalidad y constitucionalidad, que escapa al ámbito de la antropología; por lo que tanto la prueba como los dictámenes carecen del alcance y valor probatorio que el Juez indebidamente les dio, para concluir que el solo otorgamiento de las concesiones mineras causa afectación a la comunidad quejosa (fojas 111 vuelta a 112).

En la **parte final del segundo agravio**, asevera que la sola expedición de la concesión minera no causa afectación alguna a los derechos de los quejosos, pues los títulos de concesión minera no fueron emitidos con el objeto de privar o limitar sus derechos atentando contra su identidad como comunidad indígena; sino que se otorgaron dentro de las facultades conferidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Minera y su Reglamento y el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, ya que en el caso concreto las concesiones mineras que son concedidas no afectan los derechos superficiales de ninguna persona, pues simplemente perfeccionan el derecho establecido en el artículo 27 Constitucional, consistente en permitir a un particular aprovechar bienes cuyo dominio directo pertenece a la nación (foja 112).

Los argumentos reseñados son **ineficaces**.

En este asunto ya ha quedado establecido el parámetro normativo en materia de consulta a los pueblos indígenas, por parte de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Amparo en Revisión **928/2019**, en sesión de trece de enero de dos mil veintiuno, en donde estableció lo siguiente:

32. *“Precisado lo anterior y a efecto de resolver la litis planteada conviene informar que el artículo 2 constitucional, establece:*

**Artículo 2.** *La Nación Mexicana es única e indivisible.*

*La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.*

*La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.*

*Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.*

*El derecho de los pueblos indígenas a la libre*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

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

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

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así

*como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.*

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

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

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

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

*Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

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

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

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

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

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

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

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

*IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.*

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

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

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

*VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante*

*acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.*

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

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

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

***C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y***



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.*

33. *La norma transcrita es el fundamento constitucional de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas u originarios de nuestro país, de las comunidades afromexicanas y de todas aquellas que les sean equiparables.*

34. *Dicha disposición reconoce que nuestra Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que al iniciarse la colonización habitaban en el territorio nacional y que conservan parte o la totalidad de sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.*

35. *Dispone que la conciencia de identidad indígena es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplica y a quiénes no tales disposiciones, precisando que son comunidades integrantes de un pueblo indígena las que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un determinado territorio y que reconocen autoridades propias conforme a sus usos y costumbres.*

36. *Asimismo, establece que los pueblos y las comunidades indígenas tienen **derecho a la libre autodeterminación** y, por ende, autonomía para decidir*

*sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir a las autoridades o representantes que ejerzan su gobierno interno, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas; conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos previstos en la propia Constitución Federal; acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, entre otras.*

37. *El apartado B de la norma en comento prevé que para promover la igualdad de oportunidades de los integrantes de estos pueblos y comunidades y así eliminar cualquier tipo de discriminación, los distintos ámbitos de gobierno deben establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia y respeto de los derechos de los indígenas y su desarrollo integral, mismas que deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente.*

38. *De esa manera, para abatir las carencias y rezagos que afectan a tales comunidades **las autoridades de los tres ámbitos de gobierno están obligadas a**, entre otras cosas, impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas a fin de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos; garantizar e incrementar los niveles de escolaridad favoreciendo la educación bilingüe e intercultural; asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando la medicina tradicional; propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo de la comunidad; extender la red de comunicación y telecomunicación; y **consultar a los pueblos indígenas***



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de esta entidad federativa y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen al respecto.*

39. *Ahora, el artículo 1 contenido en la Parte I Política General del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por nuestro país y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno, establece que dicho ordenamiento se **aplica** a: los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial, así como a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.*

40. *En el caso, no está a discusión el hecho de que los títulos de concesión reclamados, tal como los precisó el juez, se vinculan con territorios del pueblo indígena quejoso, es más, las responsables reconocieron tal circunstancia en sus informes justificados y la juez de*

distrito lo indicó en su sentencia. De modo que el ordenamiento antes identificado es aplicable en este asunto.

41. Continuando con el análisis del aludido convenio, su artículo 3 prevé que los pueblos indígenas y tribales deben gozar de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación, que las disposiciones de dicho convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos y, finalmente, que no deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidas las prerrogativas previstas en el propio ordenamiento.

42. Por su parte el diverso 6 dispone que al aplicar las disposiciones de dicho instrumento legal, **los gobiernos deben, entre otras cosas, consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente** y que dichas formas de participación o comunicación deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

43. El artículo 7 del convenio en estudio prevé que los pueblos interesados tienen el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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

44. *Dice el apartado 2 de dicho numeral que en los planes de desarrollo económico global debe ser prioritario el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados y que los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deben elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.*

45. *Por su parte, los apartados 3 y 4 del propio precepto obligan a los gobiernos a velar porque, siempre que proceda, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo puedan tener sobre esos pueblos, debiendo considerarse esos resultados como criterios fundamentales para la ejecución de tales actividades, así como a tomar medidas para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.*

46. *La Parte II Tierras, del convenio en comento contiene el artículo 13 que establece que al aplicar las disposiciones de dicho ordenamiento los gobiernos deben respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según sea el caso y, en particular, los aspectos colectivos de esa*

*relación y que la utilización del término «tierras» en los artículos 15 y 16 incluye el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan.*

*47. El primero de esos preceptos, es decir, el artículo 15 prevé que deben protegerse especialmente los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras y que esos derechos comprenden el de participar en la utilización, administración y conservación de tales recursos.*

*48. Asimismo, dispone que en caso de que la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo pertenezca al Estado, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deben establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras, aunado a que los pueblos interesados deben participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, así como percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.*

*49. Finalmente, el diverso 16 del propio ordenamiento dispone que los pueblos interesados no deben ser trasladados de las tierras que ocupan, pero si excepcionalmente su traslado y reubicación son necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, libre y con pleno conocimiento de causa.*

*50. En caso de que no pueda obtenerse su*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*consentimiento, el traslado y la reubicación sólo puede tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados y siempre que sea posible, deben tener derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.*

51. *Cuando el retorno no sea posible, ya sea determinado por acuerdo o en ausencia de estos, por procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean, por lo menos, iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro, pero cuando prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles con las garantías apropiadas. En la inteligencia de que debe indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.*

52. *Como se ve, las normas nacional e internacionales comentadas prevén derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas, originarios o similares y, por ende, deberes y obligaciones a cargo de las autoridades de los distintos ámbitos de gobierno a fin de hacerlos posibles.*

53. *Entre los derechos o prerrogativas destacan el de autodeterminación y el de ser consultados cada vez*

*que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, o bien, para la elaboración de los planes de desarrollo de los distintos órdenes de gobierno de nuestro país.*

54. *Además, el convenio internacional prevé un apartado específico aplicable a las tierras de los pueblos y comunidades indígenas que incluye su hábitat o recursos naturales, y una regulación precisa en cuanto a qué sucede cuando la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo pertenece al Estado y cuando excepcionalmente los pueblos de que se viene hablando deben ser trasladados o reubicados.*

55. *Al interpretar los artículos 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido que las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar acción o medidas susceptibles de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.*

56. *En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2017, en sesión de veintiocho de junio del dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno dio noticia de los precedentes existentes en la materia, entre ellos, las diversas acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, y 15/2017 y sus acumuladas, resueltas en sesiones de diecinueve de octubre del dos mil quince y dieciséis de agosto del dos mil diecisiete, respectivamente.*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

57. *En el primer caso, dijo el Pleno, se declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca por haberse emitido sin consulta previa; mientras que en el segundo precedente se reconoció la validez de la Constitución Política de la Ciudad de México porque, entre otras cosas, previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.*

58. *Se indicó que para sustentar esas decisiones se partió de la interpretación progresiva del artículo 2 constitucional antes transcrito y de la exposición de motivos de su reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto del dos mil uno, en la que como antecedentes históricos se expuso lo siguiente:*

*‘A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (N° 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.*

*Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aun profundamente insatisfactoria y su condición social,*

*motivo de honda preocupación nacional.*

*Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.*

*En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4° de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la Nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.*

*Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.*

*Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para (sic) totalidad de los indígenas del país en lo general.*

*Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes,*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella, las partes en conflicto convinieron en conjunto de (sic) documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

Una vez suscritos los Acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larráinzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

Como Presidente de la República, estoy seguro que, hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

El gobierno federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen

*los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.*

*He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.*

*Convencido de ello de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envió como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la COCOPA. Al hacerlo, confirmo que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del consenso de los representantes, en esa Comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI legislatura.*

*El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ella se inscribe en el marco nuevo derecho internacional en la materia -de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado-*

*(...)*

59. *En el precedente comentado, esto es, la acción de inconstitucionalidad 151/2017, se dio noticia de que entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larraínzar destaca la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis,*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

en los términos siguientes:

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

*Documento 2*

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

*(...)*

*d) Autodesarrollo. Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo.*

***Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación del***

**desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.**

(...)

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

(...)

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

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





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

organización y asociación previstas en el punto 5.2 del documento de Pronunciamientos Conjuntos.

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

60. A partir del contenido de los instrumentos antes transcritos, en el citado precedente se estableció que, conforme a los artículos 1, primer párrafo, y 2 de la Constitución Federal, y 6 del Convenio 169 antes identificado, los pueblos indígenas tienen derecho a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente.

61. Lo anterior, se indicó, porque la comentada reforma al artículo 2 constitucional reconoció la composición pluricultural de la Nación, estableció que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, aunado a que estableció los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y más aún reconoció el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación la cual se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.

62. *Asimismo, porque reconoció el derecho de las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno; destacándose que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.*

63. *Se precisó que **el derecho a la consulta de los pueblos indígenas en todos los temas que les afecten** se encuentra reconocido expresamente en el aludido Convenio 169, al que se hizo referencia en el trabajo legislativo que dio origen a la reforma del mencionado artículo 2 constitucional.*

64. *Incluso, se dijo, tal prerrogativa **puede válidamente desprenderse del propio texto del artículo 2 constitucional** a partir, precisamente, de los postulados que contiene en cuanto a **que reconoce el derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, a la igualdad y no discriminación.***

65. *Es más, se indicó, el primer párrafo del apartado B obliga a la Federación, a los Estados y a los Municipios a eliminar cualquier práctica discriminatoria, así como a establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente.

66. De esa forma, se concluyó, **los pueblos indígenas tienen el derecho a ser consultados previamente** mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, **cada vez que se prevean medidas, entre otras, legislativas susceptibles de afectarlos directamente.**

67. Se precisó que si bien la decisión del Poder Reformador de la Constitución de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, tales como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la entonces Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, **lo cierto es que el ejercicio del derecho a la consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa cuando se trate, incluso, de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas.**

68. A la luz del parámetro de regularidad constitucional antes explicado, en aquel precedente el Tribunal Pleno analizó si en el proceso legislativo del decreto entonces impugnado que tuvo por objeto reformar diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, se respetó o no el derecho a la consulta previa; concluyendo que no.





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*pueblos indígenas involucrados a pesar de que las modificaciones están íntimamente vinculadas con su derecho de autodeterminación.*

73. *De lo hasta aquí expuesto se debe destacar, en principio, que el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, originarios, afroamericanos o similares deriva del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del diverso 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, de modo que es un derecho humano reconocido tanto a nivel nacional como internacional.*

74. *Dicha prerrogativa implica que **todas las autoridades**, en el ámbito de sus respectivas competencias, **están obligadas a consultar a dichos pueblos antes de adoptar cualquier acción o medida relacionada directamente con sus derechos e intereses**, a fin de entablar un diálogo entre ambas partes para, de ser posible, arribar a un consenso.*

75. *Lo anterior, se insiste, no sólo respecto de las autoridades legislativas y sus actos, sino también respecto de los actos y actividades de las autoridades administrativas, tales como los procedimientos relativos a concesiones mineras en que, evidentemente, durante su desarrollo debe respetarse el derecho en comento”.*

Por su parte, sobre la consulta previa a los pueblos indígenas, y específicamente en casos de minería, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso del Pueblo Saramaka vs Surinam, en sentencia de veintiocho de

noviembre de dos mil siete, estableció lo siguiente:

**“E.1) Restricciones al derecho a la propiedad**

125. *En consecuencia, la Corte debe decidir si, y en qué medida, el Estado puede otorgar concesiones para la exploración y extracción de los recursos naturales que se encuentran en el territorio Saramaka. Sobre este particular, el Estado alegó que, en caso que la Corte reconociera un derecho de los miembros del pueblo Saramaka sobre los recursos naturales que se encuentran dentro de las tierras que les pertenecen tradicionalmente, este derecho debe limitarse a aquellos recursos que han usado tradicionalmente para su subsistencia y para las actividades culturales y religiosas. De acuerdo con el Estado, los presuntos derechos a la tierra de los miembros del pueblo Saramaka "no incluirían ningún interés sobre otros bosques o minerales más que los que la Tribu tradicionalmente posee y usa para su subsistencia (agricultura, caza, pesca, etc.) y las necesidades culturales y religiosas de sus miembros".*

126. *El Estado parece reconocer que los recursos relacionados con la subsistencia del pueblo Saramaka incluyen aquellos recursos relacionados con las actividades agrícolas, de caza y de pesca. Esto es consistente con el anterior análisis de la Corte sobre cómo el artículo 21 de la Convención protege el derecho de los miembros del pueblo Saramaka respecto de los recursos naturales que son necesarios para su subsistencia física (supra párrs. 120-122). Sin embargo, si bien es cierto que toda actividad de exploración o extracción en el territorio Saramaka podría afectar, a mayor o menor grado, el uso y*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

goce de algún recurso natural utilizado tradicionalmente para la subsistencia de los Saramakas, también es cierto que no se debe interpretar el artículo 21 de la Convención de manera que impida al Estado emitir cualquier tipo de concesión para la exploración o extracción de recursos naturales dentro del territorio Saramaka. El agua limpia natural, por ejemplo, es un recurso natural esencial para que los miembros del pueblo Saramaka puedan realizar algunas de sus actividades económicas de subsistencia, como la pesca. La Corte observa que este recurso natural se verá probablemente afectado por actividades de extracción relacionadas con otros recursos naturales que no son tradicionalmente utilizados o esenciales para la subsistencia del pueblo Saramakay, por lo tanto, de sus miembros (infra párr. 152). De modo similar, los bosques dentro del territorio Saramaka proporcionan hogar para los distintos animales que cazan para sobrevivir, y es allí donde recogen frutas y otros recursos esenciales para vivir (supra párrs. 82-83 e infra párrs. 144-146). En este sentido, las actividades de las compañías madereras en el bosque también podrían afectar dichos recursos de subsistencia. Es decir, la extracción de un recurso natural es muy probable que afecte el uso y el goce de otros recursos naturales necesarios para la supervivencia de los Saramakas.

127. No obstante, la protección del derecho a la propiedad conforme al artículo 21 de la Convención no es absoluta y, por lo tanto, no permite una interpretación así de estricta. Aunque la Corte reconoce la interconexión entre el derecho de los miembros de los pueblos indígenas y tribales al uso y goce de sus tierras y el

derecho a esos recursos necesarios para su supervivencia, dichos derechos a la propiedad, como muchos otros de los derechos reconocidos en la Convención, están sujetos a ciertos límites y restricciones. En este sentido, el artículo 21 de la Convención establece que "la ley podrá subordinar [el] uso y goce de [los bienes] a los intereses de la sociedad". Por ello, la Corte ha sostenido en otras ocasiones que, de conformidad con el artículo 21 de la Convención, el Estado podrá restringir el uso y goce del derecho a la propiedad siempre que las restricciones: a) hayan sido previamente establecidas por ley; b) sean necesarias; c) proporcionales y d) que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática <sup>122</sup>. En consonancia con esta disposición, el Estado podrá restringir, bajo ciertas condiciones, los derechos de los integrantes del pueblo Saramaka a la propiedad, incluidos sus derechos sobre los recursos naturales que se encuentren en el territorio.

<sup>122</sup> Cfr. Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa, supra nota 75, párrs. 144-145 citando (mutatis mutandi) Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 96; Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 127, y Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74. párr. 155. Cfr., también, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa, supra nota 75, párr. 137.

128. Adicionalmente, respecto de las restricciones sobre el derecho de los miembros de los pueblos indígenas y tribales, en especial al uso y goce de las tierras y los recursos naturales que han poseído





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*tradicionalmente, un factor crucial a considerar es también si la restricción implica una denegación de las tradiciones y costumbres de un modo que ponga en peligro la propia subsistencia del grupo y de sus integrantes. Es decir, conforme al artículo 21 de la Convención, el Estado podrá restringir el derecho al uso y goce de los Saramaka respecto de las tierras de las que tradicionalmente son titulares y los recursos naturales que se encuentren en éstas, únicamente cuando dicha restricción cumpla con los requisitos señalados anteriormente y, además, cuando no implique una denegación de su subsistencia como pueblo tribal (supra párrs. 120-122) 123.*

*123 Cfr., e.g. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Länsmän y otros vs. Finlandia (quincuagésima segunda sesión, 1994), Comunicación No. 511/1992, ONU Doc. CCPR/C/52/D/511/1994, 8 de noviembre de 1994, párr. 9.4 (permitiendo que los Estados lleven a cabo actividades de desarrollo que limiten los derechos de una minoría cultural, siempre y cuando dicha actividad no extinga por completo el modo de vida del pueblo indígena).*

***E.2) Garantías en contra de restricciones al derecho a la propiedad que denieguen la subsistencia del pueblo Saramaka***

*129. En este caso en particular, las restricciones en cuestión corresponden a la emisión de las concesiones madereras y mineras para la exploración y extracción de ciertos recursos naturales que se encuentran dentro del territorio Saramaka. Por ello, de conformidad con el artículo 1.1 de la Convención, a fin de garantizar que las restricciones impuestas a los Saramakas respecto del derecho a la propiedad por la emisión de concesiones*

dentro de su territorio no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo tribal, el Estado debe cumplir con las siguientes tres garantías: primero, el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción (en adelante "plan de desarrollo o inversión") 124 que se lleve a cabo dentro del territorio Saramaka. Segundo, el Estado debe garantizar que los miembros del pueblo Saramaka se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio. Tercero, el Estado debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio Saramaka a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental. Mediante estas salvaguardas se intenta preservar, proteger y garantizar la relación especial que los miembros del pueblo Saramaka tienen con su territorio, la cual a su vez, garantiza su subsistencia como pueblo tribal.

124 Al utilizar el término (plan de desarrollo o inversión) la Corte supone cualquier actividad que pueda afectar la integridad de las tierras y recursos naturales dentro del territorio Saramaka, en particular, cualquier propuesta relacionada con concesiones madereras o mineras.

130. Estas salvaguardas, especialmente aquellas referentes a la participación efectiva y la participación en los beneficios respecto de los proyectos de desarrollo o inversión dentro de los territorios tradicionales indígenas y tribales, son consistentes con las observaciones del



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Comité de Derechos Humanos, el texto de distintos instrumentos internacionales y la práctica de varios Estados Parte de la Convención 125. En el caso *Apirana Mahuika y otros vs. Nueva Zelanda*, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos decidió que se podría restringir el derecho a la cultura de una población indígena conforme al artículo 27 del PIDCP cuando la comunidad misma haya participado en la decisión de restringir dicho derecho. El Comité consideró que "la aceptación de las medidas que afecten o interfieran con las actividades económicas con significado cultural de una minoría dependerá de si los miembros de la minoría en cuestión han tenido la oportunidad de participar en el proceso de la toma de decisión en relación con dichas medidas y si continuarán beneficiándose de su economía tradicional" 126.

125 Cfr., e.g. OIT Convenio No. 169, Artículo 15(2) (declarando que "[e]n caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.") El Banco Mundial ha implementado requisitos similares, Banco

Mundial, Política Operacional Revisada y Procedimientos del Banco en relación con Pueblos Indígenas (OP/BP 4.10). Otros documentos hablan de manera más amplia sobre el derecho de una minoría de participar en las decisiones que le afectan directa o indirectamente. Cfr., e.g. ONU, Comité de Derechos Humanos, Comentario General No. 23: Los derechos de las minorías (Art. 27), supra nota 93, párr. 7 (indicando que el goce de los derechos culturales conforme al artículo 27 del PIDCP "puede requerir la adopción de medidas positivas legales de protección y medidas que garanticen la participación efectiva de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones que les afectan"); Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación General No. 23, Derechos de los Pueblos Indígenas, supra nota 76, párr. 4(d) (haciendo un llamado a los Estados a "[g]arantizar que los miembros de los pueblos indígenas tengan el mismo derecho con respecto a la participación efectiva en la vida pública y que no se tome ninguna decisión que guarde una relación directa con sus derechos o intereses sin su consentimiento informado").

126 Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Apirana Mahuika y otros v. Nueva Zelanda* (sesión setenta, 2000), ONU Doc. CCPR/C/70/D/547/1993, 15 de noviembre de 2000, párr. 9.5.

131. Del mismo modo, el artículo 32 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que fue aprobada recientemente en la Asamblea General de la ONU con el apoyo del Estado de Surinam 127, establece lo siguiente 128:

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

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

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

127 Por un voto de 143 a favor y 4 en contra, con 11 abstenciones, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, el 13 de septiembre de 2007, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Cfr. <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/ga10612.doc.htm>).

128 La Corte observa que, al explicar la posición del Estado a favor de este texto, el representante de Surinam hizo referencia al texto del artículo 32 de esta Declaración. Al respecto, el comunicado de prensa emitido por las Naciones Unidas señaló: "[El representante de Surinam] dijo que su Gobierno aceptó el hecho que los Estados deberían buscar consultar previamente a fin de evitar desconsiderar los derechos humanos. El nivel de dichas consultas depende de las circunstancias específicas. No se deben entender a dichas consultas como un fin en si mismas, sino como un medio para servir el objetivo de respetar los intereses de

aquellos que utilizaron la tierra", supra nota 130. Cfr. también <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/drip.html>.

132. Aún más importante, el Comisionado de Distrito de Sipaliwini en Surinam, quien declaró ante la Corte por parte del Estado, reconoció la importancia de consultar con las autoridades tradicionales del pueblo Saramaka antes de autorizar concesiones que puedan afectar "las comunidades en las vecindades directas" <sup>129</sup>. Sin embargo, la Corte considera que el alcance real de las garantías respecto de las consultas y la participación de los Saramaka en los beneficios de los planes de desarrollo, requieren de una mayor aclaración.

<sup>129</sup> Testimonio de Comisionado de Distrito Rudy Strijk durante la audiencia pública en la Corte los días 9 y 10 de mayo de 2007 (transcripción de audiencia pública, p. 23).

### **E.2.a) Derecho a ser consultado y, en su caso, la obligación de obtener consentimiento**

133. Primero, la Corte ha manifestado que al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones (supra párr. 129). Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones 130.

130 Asimismo, en *Comunidades Indígenas Maya en el Distrito de Toledo vs. Belice*, la Comisión Interamericana observó que los Estados deben llevar a cabo consultas efectivas y plenamente informadas con comunidades indígenas con relación a hechos o decisiones que pudieran afectar sus territorios tradicionales. En dicho caso, la Comisión determinó que un procedimiento de "consentimiento pleno e informado" requiere "como mínimo, que todos los integrantes de la comunidad estén plenamente enterados de la naturaleza y consecuencias del proceso que estén provistos de una oportunidad efectiva para participar de manera individual o colectiva". Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 40/04, Fondo. Caso 12.052. *Comunidades Indígenas Maya en el Distrito de Toledo*, supra nota 84, párr. 142. Cfr. también, los Principio del Ecuador, Principio 5.

134. Asimismo, la Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio

Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones. La Corte considera que la diferencia entre "consulta" y "consentimiento" en este contexto requiere de mayor análisis.

135. Al respecto, el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas ha observado, de manera similar, que:

*[s]iempre que se lleven a cabo [proyectos a gran escala] en áreas ocupadas por pueblos indígenas, es probable que estas comunidades tengan que atravesar cambios sociales y económicos profundos que las autoridades competentes no son capaces de entender, mucho menos anticipar. [L]os efectos principales [...] comprenden la pérdida de territorios y tierra tradicional, el desalojo, la migración y el posible reasentamiento, agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, la desorganización social y comunitaria, los negativos impactos sanitarios y nutricionales de larga duración [y], en algunos casos, abuso y violencia. 131*

*En consecuencia, el Relator Especial de la ONU determinó que "[e]s esencial el consentimiento libre, previo e informado para la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en relación con grandes proyectos de desarrollo" 132.*

131 ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

pueblos indígenas, *supra* nota 97, p. 2.

132 ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, *supra* nota 97, párr. 66.

136. De manera similar, otros organismos y organizaciones internacionales han señalado que, en determinadas circunstancias y adicionalmente a otros mecanismos de consulta, los Estados deben obtener el consentimiento de los pueblos tribales e indígenas para llevar a cabo planes de desarrollo o inversión a grande escala que tengan un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales. 133

133 El CEDR ha observado que "[e]n cuanto a la explotación de los recursos que yacen en el subsuelo en tierras tradicionales de comunidades indígenas, el Comité observa que la mera consulta con estas comunidades no es suficiente para cumplir con los requisitos establecidos por el Comité en su recomendación general XXIII sobre los derechos de los pueblos indígenas. El Comité, por lo tanto, recomiendo que se obtenga el consentimiento previo e informado de dichas comunidades". Cfr. Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Consideraciones de los Informes presentados por los Estados Partes conforme al artículo 9 de la Convención. Observaciones Finales respecto del Ecuador (sesión sesenta y dos, 2003), ONU Doc. CERD/C/62/CO/2, 2 de junio de 2003, párr. 16.

137. Es más significativo aún mencionar que el Estado reconoció, asimismo, que el "nivel de consulta que se requiere es obviamente una función de la naturaleza y del contenido de los derechos de la Tribu en cuestión". La

Corte coincide con el Estado y además considera que, adicionalmente a la consulta que se requiere siempre que haya un plan de desarrollo o inversión dentro del territorio tradicional Saramaka, la salvaguarda de participación efectiva que se requiere cuando se trate de grandes planes de desarrollo o inversión que puedan tener un impacto profundo en los derechos de propiedad de los miembros del pueblo Saramaka a gran parte de su territorio, debe entenderse como requiriendo adicionalmente la obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado del pueblo Saramaka, según sus costumbres y tradiciones.

#### **E.2.b) Beneficios compartidos**

138. La segunda garantía que el Estado debe cumplir al considerar los planes de desarrollo dentro del territorio Saramaka es aquella de compartir, razonablemente, los beneficios del proyecto con el pueblo Saramaka. Se puede decir que el concepto de compartir los beneficios, el cual puede encontrarse en varios instrumentos internacionales respecto de los derechos de los pueblos indígenas y tribales <sup>134</sup>, es inherente al derecho de indemnización reconocido en el artículo 21.2 de la Convención, el cual establece que

*[n]inguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.*

<sup>134</sup> Cfr. Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, supra nota 130, Artículo 32.2 (señalando que "Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo". Cfr. también O.I.T. Convenio No. 169, supra nota 128, Artículo 15(2) (señalando que "[l]os pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades").

139. La Corte considera que el derecho a recibir el pago de una indemnización conforme al artículo 21.2 de la Convención se extiende no sólo a la total privación de un título de propiedad por medio de una expropiación por parte del Estado, por ejemplo, sino que también comprende la privación del uso y goce regular de dicha propiedad. En el presente caso, el derecho a obtener el pago de una "indemnización justa" conforme al artículo 21.2 de la Convención se traduce en el derecho de los miembros del pueblo Saramaka a participar, en forma razonable, de los beneficios derivados de la restricción o privación del derecho al uso y goce de sus tierras tradicionales y de aquellos recursos naturales necesarios para su supervivencia.

140. En este sentido, el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial ha recomendado no sólo que se debe obtener el consentimiento previo e informado de las comunidades cuando existen planes para llevar a cabo grandes actividades de explotación en territorios indígenas, sino también "garantizar que se compartan los

*beneficios derivados de dicha explotación de manera equitativa" 135. Del mismo modo, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas sugirió que, a fin de garantizar "los derechos humanos de los pueblos indígenas en relación con grandes proyectos de desarrollo, [los Estados deben garantizar] una participación mutuamente aceptable en los beneficios [...].136 En este contexto, de conformidad con el artículo 21.2 de la Convención, se puede entender la participación en los beneficios como una forma de indemnización razonable y en equidad que deriva de la explotación de las tierras y recursos naturales necesarios para la supervivencia del pueblo Saramaka.*

*135 Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Consideraciones de los Informes presentados por los Estados Partes conforme al artículo 9 de la Convención. Observaciones Finales respecto del Ecuador, para. 16.*

*136 ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, supra nota 97, párr. 66.*

**F. El cumplimiento con las garantías establecidas por el derecho internacional en relación con las concesiones ya otorgadas por el Estado**

*141. Toda vez que se declaró que el derecho a utilizar y gozar de las tierras que los miembros del pueblo Saramaka poseen tradicionalmente implica, necesariamente, gozar de un derecho similar respecto de los recursos naturales que son necesarios para su supervivencia, y habiendo establecido las garantías y*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*limitaciones respecto del derecho que tiene el Estado de emitir concesiones que restrinjan el uso y goce de dichos recursos naturales, la Corte ahora procederá a analizar si las concesiones que el Estado ya otorgó dentro del territorio Saramaka cumplen con las garantías mencionadas anteriormente.*

*142. En el presente caso, la prueba presentada ante la Corte demuestra que, entre los años 1997 y 2004, el Estado emitió al menos cuatro concesiones madereras y un número de concesiones para explotación minera a miembros del pueblo Saramaka y a personas y empresas ajenas a dicho pueblo, dentro del territorio que los integrantes del pueblo Saramaka poseen tradicionalmente 137. El testigo René Somopawiro, jefe de la Fundación del Estado para la Gestión y Control Forestal, reconoció, en la declaración rendida ante la Corte, que el Estado emitió concesiones dentro del territorio Saramaka 138. El Comisionado de Distrito Strijk también declaró que durante su gestión, el Estado otorgó al menos una concesión maderera dentro del territorio Saramaka a una persona o empresa ajena al pueblo Saramaka 139.*

*137 Mapa preparado por el Ministerio de Recursos Naturales (expediente de anexos a la demanda, anexo 16, folios 180-181).*

*138 Testimonio de Rene Somopawiro, supra nota 110 (transcripción de audiencia pública, pp. 45-46).*

*139 Testimonio del Comisionado de Distrito Rudy Strijk, supra nota 132 (transcripción de audiencia pública, p. 26).*

*143. Como se mencionó anteriormente, el artículo 21 de la Convención no prohíbe per se la emisión de concesiones para la exploración o explotación de los*

*recursos naturales en territorios indígenas o tribales. Sin embargo, si el Estado quisiera restringir, legítimamente, los derechos a la propiedad comunal de los miembros del pueblo Saramaka, debe consultar con las comunidades afectadas respecto de los proyectos de desarrollo que se lleven a cabo en los territorios ocupados tradicionalmente, compartir los beneficios razonables con ellas, y realizar evaluaciones previas de impacto ambiental y social (supra párrs. 126-129).*

### **F.1) Concesiones madereras**

*144. Por lo tanto, respecto de la extracción maderera, surge la cuestión de si este recurso natural ha sido usado tradicionalmente por los miembros del pueblo Saramaka de modo intrínsecamente relacionado con la subsistencia del pueblo. Sobre este particular, el Dr. Richard Price, antropólogo que declaró durante la audiencia pública en el presente caso, presentó un mapa en el cual el pueblo Saramaka hizo cientos de marcas para indicar la ubicación y la variedad de árboles que utilizan para distintos fines 140. Por ejemplo, los integrantes del pueblo Saramaka utilizan un tipo especial de árbol para construir botes y canoas a fin de trasladarse y transportar gente y bienes de un pueblo a otro 141. Los Saramaka también utilizan distintos tipos de especies de palmeras para hacer varias cosas, incluido el techo de sus hogares, y de las cuales obtienen frutas que procesan para obtener aceite para cocinar 142. Cuando se hizo referencia al bosque, uno de los testigos manifestó durante la audiencia pública que "era allí donde cortaban los árboles para construir sus hogares, para subsistir, para hacer sus botes [...]; todo con lo que viven" 143. Otro*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

testigo expresó la importancia de la tala de madera para el pueblo Saramaka y su preocupación por el ambiente:

*Cuando talamos los árboles, pensamos en nuestros hijos y nietos, en las futuras generaciones. [...] Cuando ingresamos en el bosque por cualquier razón, pensamos en lo que estamos haciendo, pensamos en proteger el ambiente. Tenemos mucho cuidado de no destruir algo que se encuentre en el bosque. Obtenemos la madera que necesitamos para nuestra propósitos y tenemos mucho cuidado de no destruir el ambiente<sup>144</sup>.*

<sup>140</sup> Dictamen del Profesor Richard Price, supra nota 62 (transcripción de audiencia pública, pp. 55-56).

<sup>141</sup> Dictamen del Profesor Richard Price, supra nota 62 (transcripción de audiencia pública, pp. 55-56).

<sup>142</sup> Dictamen del Profesor Richard Price, supra nota 62 (transcripción de audiencia pública, pp. 55-56).

<sup>143</sup> Testimonio del Capitán Jefe y Fiscalí Wazen Eduards, supra nota 61 (transcripción de audiencia pública, p. 6).

<sup>144</sup> Testimonio del Capitán Cesar Adjako, supra nota 68 (transcripción de audiencia pública, pp. 15-16).

145. Asimismo, la prueba presentada ante el Tribunal indica que los Saramaka también dependen de la extracción de madera como parte de su estructura económica. En ese sentido, el Estado enfatizó que algunos de los miembros individuales Saramaka han solicitado concesiones en nombre propio para la explotación maderera. Cuando se le cuestionó durante la audiencia pública por qué él, por ejemplo, había solicitado una concesión maderera a título personal al Estado, el Capitán Ceasar Adjako, del clan (lò) Matjau, respondió que lo hizo "porque el gobierno había adoptado una nueva

ley mediante la cual si uno quería vender la madera que talaba, tenía que tener una concesión a su nombre. De lo contrario, no estaba permitido vender madera. [...] Una vez que obtenga la concesión, todos mis hijos podrán talar madera" 145. Es decir, el objetivo de solicitar una concesión personal era permitir que los integrantes del pueblo Saramaka continúen vendiendo madera legalmente, como lo han estado haciendo tradicionalmente para subsistir.

145 Testimonio del Capitán Cesar Adjako, *supra* nota 68 (transcripción de audiencia pública, p. 14).

146. Esta prueba indica que los Saramaka han cosechado, utilizado, comercializado y vendido los productos de madera y de otra índole en forma tradicional y que continúan haciéndolo en el presente 146. Por lo tanto, de conformidad con el análisis mencionado respecto de la extracción de los recursos naturales que son necesarios para la subsistencia del pueblo Saramaka, y por ende de sus integrantes, el Estado no debería haber otorgado concesiones madereras dentro del territorio Saramaka a menos y hasta que hubiese cumplido con las tres garantías de participación efectiva, beneficios compartidos y evaluaciones previas de impacto ambiental y social.

146 Cfr. Dictamen del Profesor Richard Price, *supra* nota 62 (transcripción de audiencia pública, p. 58), y Testimonio del Capitán Cesar Adjako, *supra* nota 68 (transcripción de audiencia pública, p. 13).

#### **F.1.a) Participación efectiva**

147. En el presente caso, el Estado no garantizó, de antemano, la participación efectiva del pueblo Saramaka,





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

a través de sus métodos tradicionales de toma de decisión, respecto de las concesiones madereras emitidas dentro del territorio Saramaka, y tampoco compartió los beneficios con los miembros dedicho pueblo. De acuerdo con el Comisionado de Distrito Strijk, quien declaró ante este Tribunal, "no era necesario" consultar u obtener el consentimiento del pueblo Saramaka en relación con las concesiones madereras en cuestión dado que no se había informado sobre lugares tradicionales Saramaka en el área 147. En las palabras del Comisionado de Distrito Strijk, "si hay lugares sagrados, cementerios y parcelas agrícolas, entonces procedemos a la consulta; si no hay lugares sagrados, cementerios o parcelas agrícolas, entonces no se realiza la consulta" 148. Este procedimiento, evidentemente, no garantiza la participación efectiva del pueblo Saramaka, mediante sus propias costumbres y tradiciones, en el proceso de evaluación de la emisión de concesiones madereras dentro de su territorio. Tal como se mencionó anteriormente, la cuestión no es si el Estado debe consultar con los Saramaka, sino, más bien, si el Estado adicionalmente debe obtener su consentimiento (supra párrs. 133-137).

147 Testimonio del Comisionado de Distrito Rudy Strijk, supra nota 132 (transcripción de audiencia pública, pp. 26 y 30).

148 Testimonio del Comisionado de Distrito Rudy Strijk, supra nota 132 (transcripción de audiencia pública, p. 30).

#### **F.1.b) Evaluaciones previas de impacto ambiental y social**

148. El Estado asimismo alegó que "las concesiones

*otorgadas a terceros no afectaron los intereses tradicionales del pueblo [Saramaka]". La prueba presentada ante el Tribunal indica que no sólo el nivel de consulta al que se refiere el Estado no fue suficiente para garantizar al pueblo Saramaka su participación efectiva en el proceso de la toma de decisiones, sino que también el Estado no llevó a cabo ni supervisó estudios de impacto ambiental y social antes de emitir dichas concesiones 149, y que, al menos, algunas de las concesiones otorgadas afectaron, de hecho, recursos naturales necesarios para la subsistencia económica y cultural del pueblo Saramaka. Una vez más, la Corte observa que cuando se otorga una concesión maderera, se ven afectados también una gran variedad de productos forestales no derivados de la madera, que son utilizados por los miembros del pueblo Saramaka para subsistir y comercializar.*

*149Cfr. Testimonio de Rene Somopawiro, supra nota 110 (transcripción de audiencia pública, p. 47).*

*149. En este sentido, el mapa que realizó el perito Dr. Peter Poole y que fue presentado ante la Corte, demuestra la ocupación y el uso de personas y empresas ajenas a dicho pueblo de las tierras y recursos otorgadas en concesión dentro del territorio Saramaka 150. Según la prueba presentada, los integrantes del pueblo Saramaka han estado utilizando extensamente las áreas otorgadas a empresas madereras para cazar y pescar, así como para obtener una gran variedad de productos forestales 151.*

*150 Cfr. Mapa II, presentado por Peter Poole ante la Comisión Interamericana durante la audiencia pública del 5 de marzo de 2006 (expediente de anexos a la demanda, anexo 15, folio 172).*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

151 Cfr. Affidavit del Dr. Peter Poole, supra nota 69 (folio 1965).

150. El Capitán Jefe Wazen Eduards 152, el Capitán Cesar Adjako 153, la señora Silvi Adjako 154, y el señor Hugo Jabini 155, por ejemplo, todos declararon que las actividades de las empresas madereras dentro del territorio tradicional Saramaka eran altamente destructivas y produjeron un daño masivo en un área sustancial del bosque del pueblo Saramaka y en las funciones ecológicas y culturales que éste proporcionaba. La señora Silvi Adjako, por ejemplo, declaró que las empresas madereras "destruyeron nuestro bosque e inutilizaron parte de nuestra tierra porque bloquearon los arroyos y dejaron que el agua sentara sobre la tierra. Antes de eso, podíamos usar el bosque libremente y con tranquilidad y constituía una gran comodidad y apoyo para nosotros" 156. Esta declaración también está respaldada por la declaración del señor Hugo Jabini, quien agregó que estas empresas "dejaron el bosque totalmente arruinado donde trabajan. No se puede seguir utilizando gran parte del bosque para cosechar y los animales se alejan de éstas áreas también. Se bloquearon los arroyos, se inundó el área y se convirtió en un pantano. Quedó inutilizable y los espíritus están totalmente ofendidos" 157.

152 Cfr. Testimonio del Capitán Jefe y Fiscalí Wazen Eduards, supra nota 61 (transcripción de audiencia pública, pp. 4-5).

153 Cfr. Testimonio del Capitán Cesar Adjako, supra nota 68 (transcripción de audiencia pública, p. 16).

154 Cfr. Affidavit de Silvi Adjako, supra nota 98 (folio 1924).

155 Cfr. Affidavit de S. Hugo Jabini de 3 de abril de 2007

(expediente de affidávits y observaciones, anexo 6, folios 1937-38).

156 Affidávit de Silvi Adjako, *supra* nota 98, (folio 1924).

157 Affidávit de S. Hugo Jabini, *supra* nota 158 (folio 1938).

151. Las observaciones de los testigos Saramaka están corroboradas por la investigación llevada a cabo por los peritos Dr. Roberto Goodland y Dr. Peter Poole, quienes visitaron las áreas sujetas a concesiones y sus alrededores entre el año 2002 y el 2007 158. En general, el Dr. Goodland manifestó que "los impactos sociales, ambientales y de otra índole de las empresas madereras son graves y traumáticos" 159, y que "la explotación forestal se llevó a cabo por debajo de los estándares mínimos aceptables para operaciones de este estilo" 160. El Dr. Goodland la caracterizó como "entre las explotaciones forestales peor planeadas, más dañinas y derrochadoras posibles" 161. El Dr. Poole agregó que era "inmediatamente evidente que las operaciones forestales de esas concesiones no se estaban llevando a cabo conforme a las especificaciones mínimas o aceptables y que la gestión sustentable no era un factor importante en la toma de decisión" 162.

158Cfr. Affidávit del Dr. Robert Goodland de 27 de abril de 2007 (expediente de affidávits y observaciones, anexo 3, folios 1887-1894), y Affidávit del Dr. Peter Poole, *supra* nota 69 (folios 1964-65).

159 Affidávit del Dr. Robert Goodland, *supra* nota 161 (folio 1888).

160 Affidávit del Dr. Robert Goodland, *supra* nota 161 (folio 1892).



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

161 Affidavit del Dr. Robert Goodland, supra nota 161 (folio 1892).

162 Affidavit del Dr. Peter Poole, supra nota 69 (folio 1964).

152. Los Dres. Goodland y Poole declararon que las empresas madereras construyeron en sus concesiones puentes de mala calidad y que estos puentes innecesariamente bloquearon una gran cantidad de arroyos 163. Dado que estos arroyos son la fuente principal de agua potable que utilizan los miembros del pueblo Saramaka, "no tienen acceso al agua necesaria para beber, cocinar, lavar, irrigar, regar y pescar. [Asimismo,] las granjas de subsistencia se vuelven menos productivas o tan improductivas que se tienen que abandonar" 164. De acuerdo con el Dr. Goodland, estas grandes áreas con agua estancada hacen que el bosque sea incapaz de producir cosechas agrícolas tradicionales de los Saramaka 165. El Dr. Poole llegó a la misma conclusión 166.

163 Cfr. Affidavit del Dr. Robert Goodland, supra nota 161 (folios 1890-1891), y Affidavit del Dr. Peter Poole, supra nota 69 (folios 1964-1965).

164 Affidavit del Dr. Robert Goodland, supra nota 161 (folios 1891).

165 Cfr. Affidavit del Dr. Robert Goodland, supra nota 161 (folios 1890-1891).

166 Cfr. Affidavit del Dr. Peter Poole, supra nota 69 (folio 1964).

### **F.1.c) Beneficios compartidos**

153. No sólo se le ha dejado a los integrantes del pueblo Saramaka un legado de destrucción ambiental, privación de los recursos de subsistencia y problemas

*espirituales y sociales, sino que además no han recibido ningún beneficio de las operaciones madereras que se encuentran en su territorio. Las estadísticas gubernamentales que se presentaron como prueba ante la Corte indican que se extrajo una gran cantidad de madera valiosa del territorio Saramaka y no se les pagó ningún tipo de indemnización 167.*

*167 Cfr. Affidavit del Dr. Robert Goodland, supra nota 161 (folio 1894) (citando las estadísticas forestales de 1999 a 2005 de la Fundación de Manejo Forestal de Surinam), y Resumen de las concesiones madereras en la Región Pokigron. Mapa producido por la Fundación de Manejo Forestal de Surinam, Ministerio de Recursos Naturales, agosto 2003 (expediente de anexos al escrito de los representantes, anexo 1.1, folio 1460).*

*\**

*\* \**

*154. En resumen, la Corte considera que las concesiones madereras que el Estado ha emitido sobre las tierras de la región superior del Río Surinam han dañado el ambiente y que el deterioro tuvo un impacto negativo sobre las tierras y los recursos naturales que los miembros del pueblo Saramaka han utilizado tradicionalmente, los que se encuentran, en todo o en parte, dentro de los límites del territorio sobre el cual tienen un derecho a la propiedad comunal. El Estado no llevó a cabo o supervisó estudios ambientales y sociales previos ni puso en práctica garantías o mecanismos a fin de asegurar que estas concesiones madereras no causaran un daño mayor al territorio y comunidades Saramaka. Además, el Estado no permitió la participación efectiva del pueblo Saramaka, de conformidad con sus*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

tradiciones y costumbre, en el proceso de la toma de decisiones respecto de las concesiones madereras y, a su vez, los miembros del pueblo Saramaka no recibieron ningún beneficio de la extracción maderera en su territorio. Todo esto constituye una violación al derecho de propiedad de los integrantes del pueblo Saramaka reconocido en el artículo 21 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de dicho instrumento.

### **F.2) Concesiones mineras auríferas**

155. La Corte también debe analizar si las concesiones otorgadas a empresas mineras auríferas dentro del territorio tradicional Saramaka afectaron los recursos naturales que los miembros del pueblo Saramaka han utilizado tradicionalmente y que son necesarios para su subsistencia cultural. De acuerdo con la prueba presentada ante la Corte, los integrantes del pueblo Saramaka no han utilizado el oro tradicionalmente como parte de su identidad cultural o sistema económico. Salvo algunas posibles excepciones individuales, los Saramaka no se identifican con el oro ni han demostrado una relación particular con este recurso natural en especial, más que reclamar el derecho general de "ser titular de todo, desde lo más alto de los árboles hasta el lugar más profundo bajo la superficie" <sup>168</sup>. Sin embargo, como se mencionó anteriormente (supra párrs. 126-129), dado que toda actividad minera especializada en el oro dentro del territorio Saramaka afectará, inevitablemente, a otros recursos naturales necesarios para la subsistencia de dicho pueblo, como los canales navegables, por ejemplo, el Estado tiene el deber de consultar al pueblo Saramaka, de conformidad con sus

**costumbres y tradiciones, respecto de toda concesión minera propuesta dentro del territorio Saramaka,** permitir la participación de los miembros del pueblo en los beneficios que se deriven de dicha posible concesión y realizar o supervisar un estudio previo de impacto ambiental y social. El mismo análisis se aplica respecto de otras concesiones dentro del territorio Saramaka que involucren recursos naturales que los miembros del pueblo no han utilizado tradicionalmente, pero que su extracción afectaría, inevitablemente, otros recursos que son vitales para su modo de vida.

168 Testimonio del Capitán Jefe y Fiscalí Wazen Eduards, supra nota 61 (transcripción de audiencia pública, p. 8).

156. La Corte reconoce que, a la fecha, no se han realizado operaciones mineras a gran escala dentro del territorio tradicional Saramaka. Sin embargo, **el Estado no cumplió con las tres garantías mencionadas anteriormente cuando emitió concesiones mineras de oro de pequeña escala dentro del territorio Saramaka** 169. **Es decir, esas concesiones se emitieron** sin realizar o supervisar evaluaciones previas de impacto ambiental y social, **sin consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus tradiciones**, y sin garantizarle a sus miembros una participación razonable de los beneficios. De este modo, **el Estado violó el derecho de los integrantes del pueblo Saramaka a la propiedad conforme al artículo 21 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de dicho instrumento.**

169 Cfr. Mapa preparado por el Ministerio de Recursos Naturales, supra nota 140.

157. Respecto de aquellas concesiones que se han





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

otorgado a terceros dentro del territorio Saramaka, incluido a integrantes individuales, la Corte ya ha manifestado que (supra párrs. 127-128) "cuando la propiedad comunal indígena y la propiedad privada individual entra en contradicción aparente o real, la Convención Americana misma y la jurisprudencia de la Corte proporcionan pautas para establecer restricciones admisibles al goce y ejercicio de dichos derechos" 170. Por lo tanto, el Estado tiene el deber de evaluar, a la luz de la presente Sentencia y la jurisprudencia de la Corte 171, si es necesaria una restricción a estos derechos de propiedad privada para preservar la subsistencia física y cultural del pueblo Saramaka.

170 Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa, supra nota 75, párr. 144. Cfr. también, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Iván Kitok vs. Suecia, Comunicación No. 197/1985, ONU Doc. CCPR/C/33/D/197/1985, 10 de agosto de 1988, párr. 9.8.

171 Cfr. Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa, supra nota 75, párrs. 144-145, y Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya, supra nota 75, párr. 137.

158. En virtud de todas las consideraciones mencionadas, la Corte concluye lo siguiente: primero, que los integrantes del pueblo Saramaka tienen el derecho a usar y gozar de los recursos naturales que se encuentran dentro del territorio que ocupan tradicionalmente y que sean necesarios para su supervivencia; segundo, que el Estado puede restringir dicho derecho mediante el otorgamiento de concesiones para exploración y extracción de recursos naturales que se hallan dentro del territorio Saramaka sólo si el Estado garantiza la

participación efectiva y los beneficios del pueblo Saramaka, si realiza o supervisa evaluaciones previas de impacto ambiental o social y si implementa medidas y mecanismos adecuados a fin de asegurar que estas actividades no produzcan una afectación mayor a las tierras tradicionales Saramaka y a sus recursos naturales, y por último, que las concesiones ya otorgadas por el Estado no cumplieron con estas garantías. Por lo tanto, la Corte considera que el Estado ha el artículo 21 de la Convención, en relación con el artículo 1 de dicho instrumento, en perjuicio de los integrantes del pueblo Saramaka”.

Ahora bien, no es materia de controversia que existe un derecho jurídicamente tutelado a favor de los pueblos indígenas a la consulta en la toma de decisiones susceptibles de afectarles directamente; además, que está acreditado y reconocido en juicio que los quejosos pertenecen a diversos pueblos indígenas —aspecto que en la sentencia de amparo se estimó acreditado con las pruebas aportadas— y que la superficie a que se refieren los títulos de concesión abarca la del territorio de esos pueblos indígenas —lo que también se tuvo por acreditado en el juicio de amparo y que, además, reconocen las autoridades responsables y los terceros interesados—.

Por su parte, la argumentación de la recurrente se basa en el hecho de que, a su parecer, la sola expedición de los títulos de concesión no conlleva por sí mismo una real y potencial afectación de los intereses y derechos de los quejosos, sustancialmente, porque la concesión no otorga



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

ningún tipo de derecho real sobre la superficie del lote que ampara, es un mero acto de soberanía sobre lo que es propiedad de la Nación, es decir, el mineral del subsuelo, sin trastocar ningún otro derecho, ni de propiedad, ni de ningún tipo a terceros; pues ese título por si solo no permite que se realicen todos aquellos actos o condiciones para el desarrollo del proyecto minero, como la ocupación superficial del terreno y el otorgamiento de los permisos y autorizaciones para poder realizar los trabajos de exploración y explotación, siguiendo el procedimiento previsto en la Ley Minera y su Reglamento.

En sus argumentos, la **parte tercero interesada**, fundamentalmente, sostiene que, conforme a la normativa nacional e internacional, el momento idóneo para realizar la consulta previa, a efecto de estar en posibilidades de saber si puede o no existir una potencial o real afectación a los derechos de la comunidad indígena, en el caso de un proyecto minero, es hasta que se tengan que realizar las evaluaciones de impacto ambiental; lo que ocurre hasta la etapa de exploración y no con la emisión de los títulos de concesión. Específicamente, que, de conformidad con el numeral 2 del artículo 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que es la norma aplicable al caso de la minería, la consulta debe realizarse antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o exploración y de explotación de los recursos existentes en sus tierras, lo que excluye la necesidad de hacerlo previamente al otorgamiento de la concesión.

Mientras que la **Directora General de Minas**, esencialmente, aduce que la materia de la litis es determinar si si con el solo otorgamiento de las concesiones mineras se

afectan los derechos de la comunidad indígena, es decir, si se puede tener por efecto la privación, total o parcial, temporal o definitiva de sus derechos colectivos al libre acceso, uso, goce, disfrute y conservación de su territorio que ellos señalan como ancestral, así como a su identidad cultural; lo cual es una cuestión de derecho y no de la prueba pericial.

Así, el punto toral, de acuerdo con los agravios planteados, es establecer si la sola emisión de los Títulos de Concesión reclamados se trata de una medida administrativa susceptible de afectar los derechos e intereses de la comunidad indígena quejosa y, por ende, las autoridades administrativas tenían la obligación de consultarla directamente, antes de su emisión.

Como se ha precisado, en el caso, no está a discusión el hecho de que los títulos de concesión reclamados se vinculan con territorios del pueblo indígena quejoso; de modo que el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por nuestro país y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno, es aplicable en este asunto (como así también quedó definido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Amparo en Revisión **928/2019**).

Ahora, los artículos 1, 3, 6, 7, 13, 15 y 16 de ese Convenio son del tenor siguiente:

## **“Parte I. Política General**

### ***Artículo 1***



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

1. El presente Convenio se aplica:

a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

3. La utilización del término pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

### Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

*2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.*

### **Artículo 6**

*1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:*

*a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;*

*b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;*

*c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.*

*2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

### Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

## **Parte II. Tierras**

### **Artículo 13**

1. *Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.*

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

### **Artículo 15**

1. *Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.*

2. *En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.*

### **Artículo 16**

*1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.*

*2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.*

*3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir la causas que motivaron su traslado y reubicación.*

*4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su*

*desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas.*

*5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento”.*

El artículo 1, contenido en la Parte I, Política General, del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por nuestro país y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno, establece que dicho ordenamiento se **aplica** a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial, así como a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

El artículo 3 prevé que los pueblos indígenas y tribales deben gozar de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación, que las disposiciones de dicho convenio se aplicarán sin discriminación



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

a los hombres y mujeres de esos pueblos y, finalmente, que no deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidas las prerrogativas previstas en el propio ordenamiento.

Por su parte, el diverso 6 dispone que, al aplicar las disposiciones de dicho instrumento legal, **los gobiernos deben, entre otras cosas, consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente** y que dichas formas de participación o comunicación deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Estos conceptos se han desarrollado de la siguiente manera por la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

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

- **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos

tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

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

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

Ahora bien, el artículo 7 del Convenio en estudio prevé que los pueblos interesados tienen el **derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo**, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural, aunado a que deben **participar en la formulación**,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.**

El apartado 2 de dicho numeral dice que en los planes de desarrollo económico global debe ser prioritario el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados y que los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deben elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

Por su parte, los apartados 3 y 4 del propio precepto obligan a los gobiernos a velar porque, siempre que proceda, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo puedan tener sobre esos pueblos, debiendo considerarse esos resultados como criterios fundamentales para la ejecución de tales actividades, así como a tomar medidas para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

La Parte II, "Tierras", del convenio en comento contiene el artículo 13, que establece que, al aplicar las disposiciones de dicho ordenamiento, los gobiernos deben respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según sea el caso y, en particular, los aspectos colectivos de esa relación y que la utilización del término «tierras» en los artículos 15 y 16 incluye el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan

El primero de esos preceptos prevé que **deben protegerse especialmente los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras y que esos derechos comprenden el de participar en la utilización, administración y conservación de tales recursos.**

Asimismo, dispone que, en caso de que la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo pertenezca al Estado, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deben establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras, aunado a que los pueblos interesados deben participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, así como percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Finalmente, el diverso 16 del propio ordenamiento dispone que los pueblos interesados no deben ser trasladados de las tierras que ocupan, pero si excepcionalmente su traslado y reubicación son necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, libre y con pleno conocimiento de causa.

En caso de que no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo puede tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados y siempre que sea posible, deben tener derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.

Cuando el retorno no sea posible, ya sea determinado por acuerdo o en ausencia de estos, por procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean, por lo menos, iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro, pero cuando prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles con las garantías apropiadas. En la inteligencia de que debe indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

Como se ve, las normas comentadas prevén derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas, originarios o similares y, por ende, deberes y obligaciones a cargo de las autoridades de los distintos ámbitos de gobierno a fin de hacerlos posibles.

En el caso particular las autoridades de la Secretaría de Economía, durante el proceso de emisión de los títulos de concesión minera sobre los predios denominados “Atexcaco” “Atexcaco II” y “Macuilquila”, debieron prever un procedimiento de consulta a la comunidad indígena, hoy parte quejosa, que cumpliera con todos los requisitos señalados por el Convenio 169 de la OIT, pues las actividades de extracción de los

minerales del subsuelo, *objeto de los títulos concesionarios*, son bienes que comparten un doble régimen. Esto es, por una parte, el dominio pertenece al Estado Mexicano, sin embargo, el propio Convenio reconoce como parte de los derechos de las comunidades indígenas la participación en su utilización, administración y conservación.

Por tanto, las autoridades señaladas como responsables, en efecto, incurrieron en la omisión de realizar los mecanismos necesarios de consulta a la Comunidad indígena **masehual**, previamente al otorgamiento las concesiones. Lo anterior porque, como ha quedado evidenciado, dicha autoridad administrativa se encuentra constreñida a cumplir con la obligación convencional prevista en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, del cual México es parte.

Ahora bien, las recurrentes señalan que la consulta previa no se actualiza con el título de concesión, sino que es hasta que se materializa la afectación —en las etapas de exploración y explotación— que surge la obligación de la consulta indígena.

Sin embargo, ello es contrario a las disposiciones legales y a los precedentes internacionales.

El artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece lo siguiente:

*“Artículo 6.*

*1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:*

*a) consultar a los pueblos interesados, mediante*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o **administrativas susceptibles de afectarles directamente**;*

*b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;*

*c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2.*

*Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”*

Tal disposición señala que la consulta debe realizarse para todo acto administrativo susceptible de afectar directamente los derechos de los pueblos indígenas.

El otorgamiento de títulos de concesión mineras dentro del territorio de pueblos indígenas, a diferencia de lo señalado por la tercero interesada y la autoridad responsable, sí genera afectaciones directas e inmediatas que impactan su autodeterminación, territorios y recursos naturales.

El artículo 27 de la Constitución Federal prevé:

*“(REFORMADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 1934)*

*Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.*

*[...]*

*(REFORMADO, D.O.F. 20 DE ENERO DE 1960)*

*Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.*

*(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)*

*Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración

*anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.*

*(REFORMADO, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2013)*

*En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.*

[...].”

Así también los siguientes preceptos de la Ley Minera:

“(REFORMADO, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2005)

**ARTICULO 2º.-** *Se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, la exploración, explotación, y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial y de las sales y subproductos de éstas.*

**ARTICULO 3º.-** *Para los efectos de la presente Ley se entiende por:*

*(REFORMADA, D.O.F. 26 DE JUNIO DE 2006)*

**I.- Exploración:** *Las obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de identificar depósitos de minerales o sustancias, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan;*

*(REFORMADA, D.O.F. 26 DE JUNIO DE 2006)*

*II.- Explotación: Las obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes en el mismo, y*

*III.- Beneficio: Los trabajos para preparación, tratamiento, fundición de primera mano y refinación de productos minerales, en cualquiera de sus fases, con el propósito de recuperar u obtener minerales o sustancias, al igual que de elevar la concentración y pureza de sus contenidos.*

**ARTICULO 6º.-** *La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades.*

*[...].*

*(REFORMADO, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2005)*

**ARTICULO 13.-** *Las concesiones y las asignaciones mineras se otorgarán sobre terreno libre al primer solicitante en tiempo de un lote minero, siempre que se cumplan las condiciones y requisitos que establecen la presente Ley y su Reglamento.*

*Cuando por surtir efecto la publicación de una declaratoria de libertad de terreno de un lote minero, se presenten de manera simultánea una o más solicitudes de concesión minera y una o más solicitudes de asignación*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*minera, tendrán preferencia para su admisión y trámite las solicitudes de concesión sobre las de asignación.*

*Cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo o comunidad indígena, y dicho pueblo o comunidad indígena solicite dicho terreno simultáneamente con otra persona o personas, será preferida la solicitud del pueblo o comunidad indígena a efecto de que se le otorgue la concesión minera sobre dicho terreno, siempre y cuando cumpla con las condiciones y requisitos que establecen la presente Ley y su Reglamento.*

*En el caso de asignaciones que se cancelen o de las zonas de reservas mineras cuya desincorporación se decrete, las concesiones mineras se podrán otorgar mediante concurso, antes de que se declare la libertad de terreno.*

*Solamente podrán incorporarse a reservas mineras zonas cuya exploración haya sido realizada previamente por el Servicio Geológico Mexicano mediante asignación, se justifique su incorporación con base en el potencial minero de la zona, determinado mediante obras y trabajos de exploración a semidetalle, y se acredite la causa de utilidad pública o se trate de minerales o sustancias considerados dentro de las áreas estratégicas a cargo del Estado.*

*(REFORMADA SU DENOMINACIÓN [N. DE E. ANTES ARTÍCULO 13 A], D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2005)*

**ARTICULO 13 BIS.-** *Los concursos mediante los cuales se otorguen las concesiones a que se refiere el artículo anterior deberán garantizar las mejores*

condiciones económicas para el Estado, y se realizarán conforme a lo siguiente:

(ADICIONADA, D.O.F. 24 DE DICIEMBRE DE 1996)

I.- La Secretaría publicará la convocatoria por lo menos en el Diario Oficial de la Federación;

(ADICIONADA, D.O.F. 24 DE DICIEMBRE DE 1996)

II.- Las bases del concurso incluirán, como mínimo:

a) La descripción de los terrenos o zonas de que se trate, los estudios realizados sobre los mismos, así como los planos de su localización, geológicos y de muestreo;

b) Los requisitos con los que los participantes acreditarán su capacidad jurídica, técnica y económica, y

c) La modalidad para la presentación de las propuestas de contraprestación económica y prima por descubrimiento, que podrá ser en sobre cerrado o alguna otra que se determine, y

(ADICIONADO, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2005)

d) el clausulado del contrato que, en su caso, deberá otorgarse para garantizar el cumplimiento de la contraprestación económica y la prima por descubrimiento que se ofrezca.

(ADICIONADA, D.O.F. 24 DE DICIEMBRE DE 1996)

III.- Las concesiones se otorgarán a quien acredite el cumplimiento de los requisitos que se prevean en las bases y presente la mejor propuesta económica, para lo que se tomará en consideración, exclusivamente, la contraprestación económica y prima por descubrimiento ofrecidas.

(ADICIONADO, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2005)

Cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo o comunidad indígena y dicho





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

pueblo o comunidad indígena participe en el concurso, tendrá el derecho de igualar la mejor propuesta económica que presente otro concursante, y en caso de hacerlo tendrá derecho preferente la propuesta de dicho pueblo o comunidad indígena.

**ARTICULO 15.-** Las concesiones mineras conferirán derechos sobre todos los minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente Ley.

(DEROGADO SEGUNDO PÁRRAFO, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2005)

(DEROGADO TERCER PÁRRAFO, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2005)

(REFORMADO, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2005)

Las concesiones mineras tendrán una duración de cincuenta años, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería y se prorrogarán por igual término si sus titulares no incurrieron en las causales de cancelación previstas en la presente Ley y lo solicitan dentro de los cinco años previos al término de su vigencia.

(DEROGADO QUINTO PÁRRAFO, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2005)

(REFORMADO, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2005)

En tanto se resuelven las solicitudes de prórroga de vigencia, continuarán en vigor las concesiones con respecto a las cuales se formulen.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2005)

**ARTICULO 19.** Las concesiones mineras confieren

derecho a:

(REFORMADA, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2005)

I.- Realizar obras y trabajos de exploración y de explotación dentro de los lotes mineros que amparen;

II.- Disponer de los productos minerales que se obtengan en dichos lotes con motivo de las obras y trabajos que se desarrollen durante su vigencia;

III.- Disponer de los terreros que se encuentren dentro de la superficie que amparen, a menos que provengan de otra concesión minera vigente;

(REFORMADA, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2005)

IV.- Obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terreros, jales, escorias y graseros, al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros;

(REFORMADA, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2005)

V.- Aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la exploración o explotación y beneficio de los minerales o sustancias que se obtengan y el uso doméstico del personal empleado en las mismas;

VI.- Obtener preferentemente concesión sobre las aguas de las minas para cualquier uso diferente a los señalados en la fracción anterior, en los términos de la ley de la materia;

(REFORMADA, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2005)

VII.- Transmitir su titularidad o los derechos establecidos por las fracciones I a VI anteriores a personas legalmente capacitadas para obtenerlas;



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**VIII.-** Reducir, dividir e identificar la superficie de los lotes que amparen, o unificarla con la de otras concesiones colindantes;

**IX.-** Desistirse de las mismas y de los derechos que de ellas deriven;

(REFORMADA, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2005)

**X.-** Agrupar dos o más de ellas para efectos de comprobar obras y trabajos previstos por esta Ley y de rendir informes estadísticos y técnicos;

(REFORMADA, D.O.F. 26 DE JUNIO DE 2006)

**XI.-** Solicitar correcciones administrativas o duplicados de sus títulos;

(REFORMADA, D.O.F. 26 DE JUNIO DE 2006)

**XII.-** Obtener la prórroga en las concesiones minera por igual término de vigencia, de acuerdo con lo previsto por el artículo 15 de esta Ley, y

**XIII.-** (DEROGADA, D.O.F. 11 DE AGOSTO DE 2014)

**ARTICULO 21.-** La Secretaría resolverá sobre la procedencia de las solicitudes de expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre, previa audiencia de la parte afectada y dictamen técnico fundado. El monto de la indemnización se determinará por medio de avalúo practicado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, con base en los criterios que fije el Reglamento de la presente Ley.

Tratándose de expropiaciones, cuando proceda, la Secretaría someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la resolución respectiva.

Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales

*se sujetarán a lo dispuesto por la legislación agraria.*

De los preceptos transcritos se advierte que las sustancias minerales, que forman yacimientos, se consideran como bienes del dominio directo de la nación; dichos bienes son inalienables e imprescriptibles, pero el Estado puede otorgar concesiones a los particulares para su aprovechamiento.

Además, las actividades mineras se desarrollan en tres grandes etapas: exploración, explotación y beneficios.

El otorgamiento de una concesión de esta naturaleza, confiere el derecho al concesionario sobre todos los minerales y sustancias sujetas a la aplicación de la Ley Minera y, de conformidad con el artículo 19, fracciones I, III y IV, la facultad de:

1) Realizar obras y trabajos de exploración y explotación dentro de los lotes mineros que amparen,

2) Disponer de los terrenos que se encuentren dentro de la superficie que amparen, a menos que provengan de otra concesión minera vigentes, y

3) Obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terreros, jales, escorias y graseros, al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Entonces, las concesiones mineras no generan una expectativa de derecho, sino **constituyen claramente derechos sobre las tierras que amparan**, independientemente que sean o no de la propiedad del concesionario, pues, a partir de su expedición, se establece el derecho a acceder a los mecanismos de su obtención, ya sea a través de la expropiación, ocupación temporal o servidumbre.

Además, el otorgamiento de una concesión minera supone, por sí mismo, un acto administrativo unilateral por parte del Estado, en donde los pueblos indígenas se encuentran, desde ese momento, **obligados a soportar la carga en situación de permanente expectativa**.

Independientemente de los trámites administrativos que deban efectuarse para materializar la ocupación del terreno, lo cierto es que **desde este momento ya existe un derecho para el concesionario que puede ser oponible**.

Aunado a ello, la ley establece, en el artículo 21 de la Ley Minera, que la autoridad, previa audiencia del afectado, resuelva, a través de un dictamen técnico, que la ocupación se hará a través de la determinación de un monto de la indemnización.

Además, como previamente se estableció, no existe controversia en cuanto a que está acreditado y reconocido en juicio que la parte quejosa tiene el carácter de pueblo indígena —aspecto que en la sentencia de amparo se estimó acreditado con las pruebas aportadas— y que la superficie a que se refieren los títulos de concesión abarca la del territorio de ese

pueblo indígena.

En ese tenor, es la expedición del título de concesión el que otorga la facultad de realizar todos los actos que conlleva esa actividad, tales como la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias precisados en la ley, así como de las salinas, sales y sus subproductos.

Asimismo, que tal autorización implica el otorgamiento de diversos derechos que inciden a su vez en los derechos de las comunidades indígenas, porque trascienden a la disposición de los terrenos que se encuentren en la superficie que ampara la concesión —disponer de los terrenos y obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las actividades mineras—.

Derechos que son oponibles por parte del concesionario desde que obtiene la concesión y, desde ese momento, la comunidad indígena está obligada a soportar tal carga en situación de permanente expectativa.

En este punto, cabe señalar que la tercero interesada, para apoyar su argumentación de que el momento idóneo para realizar la consulta previa no es sino hasta que se tengan que realizar las evaluaciones de impacto ambiental, en la etapa de exploración, asevera que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso *Saramaka vs Surinam*, estableció que el momento en que se dio la responsabilidad del Estado por la omisión de realizar la consulta previa, fue en el momento en que se tendría que haber autorizado el impacto ambiental de los



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

trabajos de exploración o explotación minera.

Sin embargo ello no es así.

En el párrafo 129 de esa sentencia, la Corte dijo: *“a fin de garantizar que las restricciones impuestas a los Saramakas respecto del derecho a la propiedad por la emisión de concesiones dentro de su territorio no implique una denegación de su subsistencia como pueblo tribal, el Estado debe cumplir con las siguientes tres garantías: [...] tercero, el Estado debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio Saramaka a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental”*. Mientras que en el párrafo 146 estableció *“el Estado no debería haber otorgado concesiones madereras dentro del territorio Saramaka a menos y hasta que hubiese cumplido con las tres garantías de participación efectiva, beneficios compartidos y evaluaciones previas de impacto ambiental y social”*.

En el párrafo 155 señaló que *“el Estado tiene el deber de consultar al pueblo Saramaka, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, respecto de toda concesión minera propuesta [...] y realizar o supervisar un estudio previo de impacto ambiental y social”*.

En el párrafo 156 determinó que *“el Estado no cumplió con las tres garantías mencionadas anteriormente cuando emitió concesiones mineras [...] esas concesiones se emitieron sin realizar o supervisar evaluaciones previas de impacto*

*ambiental y social, sin consultar con el pueblo [...]. De este modo, el Estado violó el derecho de los integrantes del pueblo Saramaka a la propiedad”.*

Mientras que en el párrafo 158 sostuvo que *“En virtud de todas las consideraciones mencionadas, la Corte concluye lo siguiente: [...] segundo, que el Estado puede restringir dicho derecho mediante el otorgamiento de concesiones [...] solo si el Estado garantiza la participación efectiva y los beneficios del pueblo Saramaka, si realiza o supervisa evaluaciones previas de impacto ambiental o social [...]”.*

Esto es, más que establecer que la consulta previa no se debe realizar sino hasta que se tengan que realizar las evaluaciones de impacto ambiental, en la etapa de exploración (como lo afirma la tercero interesada), la Corte se refirió a la necesidad de realizar del estudio de impacto social y ambiental incluso de manera previa a la emisión de la concesión y como una de las garantías con las que debía cumplir el Estado previamente al otorgamiento de la concesión.

Incluso, la propia resolución estableció, en su párrafo 143, que, si bien no debe estar prohibida la emisión de concesiones para la exploración y explotación de recursos naturales en territorios indígenas o tribales, para que el estado pueda hacerlo, **además** de realizar las evaluaciones de impacto ambiental y social, **es necesario cumplir con el derecho a la consulta:**

*“143. Como se mencionó anteriormente, el artículo 21 de la Convención no prohíbe per se la emisión de*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*concesiones para la exploración o explotación de los recursos naturales en territorios indígenas o tribales. Sin embargo, si el Estado quisiera restringir, legítimamente, los derechos a la propiedad comunal de los miembros del pueblo Saramaka, debe consultar con las comunidades afectadas respecto de los proyectos de desarrollo que se lleven a cabo en los territorios ocupados tradicionalmente, compartir los beneficios razonables con ellas, y realizar evaluaciones previas de impacto ambiental y social (supra párrs. 126-129)”.*

El propio precedente también reconoció la necesidad de generar una consulta ante eventuales actos de afectación, sin importar si se habían realizado o no operaciones a gran escala:

*“156. La Corte reconoce que, a la fecha, no se han realizado operaciones mineras a gran escala dentro del territorio tradicional Saramaka. Sin embargo, el Estado no cumplió con las tres garantías mencionadas anteriormente cuando emitió concesiones mineras de oro de pequeña escala dentro del territorio Saramaka. Es decir, esas concesiones se emitieron sin realizar o supervisar evaluaciones previas de impacto ambiental y social, sin consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus tradiciones, y sin garantizarle a sus miembros una participación razonable de los beneficios. De este modo, el Estado violó el derecho de los integrantes del pueblo Saramaka a la propiedad conforme al artículo 21 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de dicho instrumento. ...”*

Además, la Corte Interamericana destacó que, dada la

afectación de la actividad minera dentro del territorio, el Estado tiene el deber de consultar al pueblo, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, **respecto de toda concesión minera propuesta dentro del territorio; que, como esas concesiones se emitieron** sin realizar o supervisar evaluaciones previas de impacto ambiental y social, **sin consultar con el pueblo**, de conformidad con sus tradiciones y sin garantizarle a sus miembros una participación razonable de los beneficios, el Estado violó el derecho de los integrantes del pueblo Saramaka a la propiedad, conforme al artículo 21 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de dicho instrumento, como se desprende de la siguiente transcripción:

*“155. La Corte también debe analizar si las concesiones otorgadas a empresas mineras auríferas dentro del territorio tradicional Saramaka afectaron los recursos naturales que los miembros del pueblo Saramaka han utilizado tradicionalmente y que son necesarios para su subsistencia cultural. De acuerdo con la prueba presentada ante la Corte, los integrantes del pueblo Saramaka no han utilizado el oro tradicionalmente como parte de su identidad cultural o sistema económico. Salvo algunas posibles excepciones individuales, los Saramaka no se identifican con el oro ni han demostrado una relación particular con este recurso natural en especial, más que reclamar el derecho general de "ser titular de todo, desde lo más alto de los árboles hasta el lugar más profundo bajo la superficie" 168. Sin embargo, como se mencionó anteriormente (supra párrs. 126-129), dado que toda actividad minera especializada en el oro dentro del territorio Saramaka afectará, inevitablemente, a*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*otros recursos naturales necesarios para la subsistencia de dicho pueblo, como los canales navegables, por ejemplo, el Estado tiene el deber de consultar al pueblo Saramaka, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, respecto de toda concesión minera propuesta dentro del territorio Saramaka, permitir la participación de los miembros del pueblo en los beneficios que se deriven de dicha posible concesión y realizar o supervisar un estudio previo de impacto ambiental y social. El mismo análisis se aplica respecto de otras concesiones dentro del territorio Saramaka que involucren recursos naturales que los miembros del pueblo no han utilizado tradicionalmente, pero que su extracción afectaría, inevitablemente, otros recursos que son vitales para su modo de vida”.*

Aunado a lo anterior, estas concesiones mineras generan una afectación al derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación desde su emisión, pues, no obstante que, para el inicio de la explotación, se requiere de otros actos administrativos, la concesión resta a la población indígena la capacidad de otra alternativa diferente a la minería.

Este derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación es reconocido por el artículo 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que señala:

**“Artículo 7.** Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y

*bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural [...]”.*

Al respecto, cabe recordar el contenido del artículo 6 de la Ley Minera, antes transcrito, que prevé que *“La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma”.*

Además, conforme a los artículos 13 y 13 bis, previamente transcritos, se les otorga a los pueblos indígenas, antes de la expedición de la concesión, la posibilidad de solicitarla cuando se pretenda otorgar sobre un terreno ubicado en un área habitada y ocupada por el pueblo o la comunidad indígena, a quien **se dará preferencia, siempre y cuando cumpla con las condiciones y requisitos que establecen la Ley y su Reglamento.**

Por su parte, el artículo 13 bis de la Ley Minera establece que en los concursos deberán **garantizarse las mejores condiciones económicas para el Estado** y, además, que las comunidades indígenas tendrán derecho a participar para obtener una concesión minera, **dándoles oportunidad de igualar la mejor propuesta económica.**

Como se advierte, no sólo se afecta la libre elección de las prioridades para su desarrollo; sino que, además, esta factibilidad, lejos de permitirle o establecer un esquema de oportunidades para fomentar su participación, como lo



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

establece el artículo 2, Apartado A, fracción VI, Constitucional, los obliga a igualar una oferta comercial, que difícilmente podrán generar en igualdad de condiciones con las de aquellas empresas o personas que puedan concursar, pues no debe perderse de vista que el parámetro establecido por la ley para su designación será para quien otorgue las mejores condiciones económicas para el Estado.

Ahora bien, la tercero interesada recurrente señaló que la norma aplicable al caso del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo es el artículo 15.2., que específicamente se refiere a la consulta relacionada con los casos que involucren la disposición de los minerales o de los recursos del subsuelo, y conforme a la cual el momento para realizar la consulta es antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos, es decir, de exploración o explotación, según la normativa nacional; obligación que deberá implementarse en la medida que pueda existir afectación o perjuicio o, como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la existencia de un impacto significativo, el cual, dice la recurrente, es inexistente en el caso, porque los terrenos ha permanecido vírgenes o intocados desde que se otorgaron las concesiones. Que tal precepto es específico al caso de la minería y que excluye la necesidad de consulta previa al otorgamiento de la concesión minera, en donde aún no existe exploración o prospección ni explotación.

En cuanto a lo que señaló respecto al artículo 15 del Convenio 169, de manera contraria a su apreciación, lo cierto es que este precepto, lejos de establecer un régimen

diferenciado, implica una mayor protección a lo previsto en el artículo 6, para reconocer la importancia de proteger los derechos de los pueblos indígenas en relación con los recursos naturales existentes en sus tierras.

El referido artículo sostiene literalmente lo siguiente:

**“Artículo 15**

*1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.*

*2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”.*

Contrario a lo manifestado, la exigencia prevista en este artículo se refiere a los casos, como en nuestro país, donde los recursos del subsuelo son propiedad originaria del Estado; en



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

donde, atendiendo a la importancia de garantizar los derechos de las comunidades y pueblos indígenas en estas situaciones, se estableció dicha previsión de que, antes de emprender o autorizar **cualquier** programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras, el Estado debe establecer y mantener procedimientos de consulta.

Esto no quiere decir que las concesiones no estén incluidas en dicha exigencia; por el contrario, el artículo es muy claro al señalar que esto se debe llevar a cabo antes de emprender o autorizarlas, esto significa que **no está vinculado con una especie de afectación**, como pretende hacerlo ver el recurrente, sino que lo que se busca es que en los inicios, y antes de autorizar cualquier situación, deba haberse cumplido con la exigencia.

Sobre este punto, cabe agregar que la Corte Interamericana, en el precedente del caso del Pueblo Saramaka vs Surinam, estableció que el Estado debe garantizar la participación efectiva en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción. En particular, la Corte se refirió a planes de desarrollo e inversión como cualquier actividad que pueda afectar la integridad de las tierras y recursos naturales dentro del territorio [Saramaka], en particular, cualquier propuesta relacionada con concesiones madereras o mineras. Esto es, no limitó tal cuestión a las etapas de exploración y/o explotación, como lo pretenden las recurrentes.

Además, dijo que al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo

o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad; que, entre otros, se debe consultar en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso; pues el aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado.

Así se advierte de los párrafos 129 y 133 del precedente en comento:

*“129. En este caso en particular, las restricciones en cuestión corresponden a la emisión de las concesiones madereras y mineras para la exploración y extracción de ciertos recursos naturales que se encuentran dentro del territorio Saramaka. Por ello, de conformidad con el artículo 1.1 de la Convención, a fin de garantizar que las restricciones impuestas a los Saramakas respecto del derecho a la propiedad por la emisión de concesiones dentro de su territorio no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo tribal, el Estado debe cumplir con las siguientes tres garantías: primero, el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción (en adelante "plan de desarrollo o inversión") 124 que se lleve a cabo dentro del territorio Saramaka. Segundo, el Estado debe garantizar que los miembros del pueblo Saramaka se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

territorio. Tercero, el Estado debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio Saramaka a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental. Mediante estas salvaguardas se intenta preservar, proteger y garantizar la relación especial que los miembros del pueblo Saramaka tienen con su territorio, la cual a su vez, garantiza su subsistencia como pueblo tribal.

124 Al utilizar el término (plan de desarrollo o inversión) la Corte supone cualquier actividad que pueda afectar la integridad de las tierras y recursos naturales dentro del territorio Saramaka, en particular, cualquier propuesta relacionada con concesiones madereras o mineras.

[...]

133. Primero, la Corte ha manifestado que al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones (supra párr. 129). Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el

*caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones 130”.*

Por lo anterior, es acorde con la normativa nacional e internacional y los precedentes internacionales el derecho a llevar a cabo la consulta previa a la expedición de títulos de concesión.

En conclusión, conforme al artículo 2 Constitucional, así como los artículos 6 y 15 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por nuestro país y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana, la Comunidad Indígena quejosa contaba con un derecho a la consulta previa y al consentimiento libre e informado, de manera que, al haberse emitido los títulos de concesión minera reclamados afectando parte de sus tierras, sin haberse llevado a cabo dicha consulta, deben quedar insubsistentes.

En similares términos se pronunció la Primera Sala de la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Amparo en Revisión 134/2021, en sesión de dieciséis de febrero de dos mil veintidós, asunto con similares características al que ahora se resuelve.

Por otra parte, en la **primera parte del segundo agravio**, la **Directora General de Minas** aduce que le causa agravio que el juez no haya valorado que la concesión minera "MACUILQUILA", título 208799, fue expedida desde el año mil novecientos ochenta y nueve, por lo que no le era aplicable el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que el Senado lo aprobó en el año de 1990, por lo que respecto de esta concesión no es procedente la consulta previa para su expedición (foja 112)

El agravio es **ineficaz**, porque no es cierto que el título de concesión número 208799 haya sido expedido desde el año mil novecientos ochenta y nueve, pues de la copia certificada que obra agregada en autos de dicho título de concesión se advierte que este fue otorgado el catorce de diciembre de mil novecientos noventa y ocho e inscrito en el Registro Público de Minería el día quince de diciembre del mismo año (fojas 432 a 434 del expediente de amparo)

**Finalmente, en la segunda parte de su único agravio**, el **Subdirector del Registro Público de Minería** aduce que las inscripciones realizadas en el Registro Público de Minería otorgan certeza y seguridad jurídica frente a terceros, así como publicidad a los titulares de las concesiones mineras y de los gravámenes y otros derechos relacionados con ellas (foja 101 vuelta).

Que el Registro Público de Minería se rige por los principios de publicidad, legitimación, rogación, prelación o prioridad, calificación, inscripción y de tracto sucesivo, que explican el contenido y su función, están totalmente vinculados, de manera que no existen en forma independiente; de tal manera que la inscripción tiene por objeto otorgar certeza jurídica tanto a los titulares de las concesiones mineras como a los terceros, lo cual se logra a través de la publicidad de sus inscripciones, para ofrecer la seguridad jurídica de que quien aparece inscrito como titular de una concesión y su derecho pueda ser oponible a terceros (foja 102).

Al respecto cita como apoyo la tesis I.3o.C.600 C, de rubro *“REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LO RIGEN”* (foja 102).

De ahí que con la inscripción de los títulos de concesión minera reclamados en ningún momento se causó perjuicio a los quejosos, por lo tanto no puede aseverar que se le están violando sus derechos jurídicamente tutelados; lo que apoya con la tesis 2a. LXXV/2002, de rubro *“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA, QUÉ SE ENTIENDE POR”*, la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, de rubro *“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES”*, las tesis de rubros siguientes *“LEGALIDAD, GARANTÍA DE”*, *“LEGALIDAD, GARANTIA DE. ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. LA AUTORIDAD DEBE CITAR LOS PRECEPTOS CONCRETOS QUE SIRVEN DE APOYO A LOS ACTOS DE MOLESTIA”* y *“GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR”* (foja 102).



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Que, por ende, la sentencia le causa perjuicio al hacer extensivo el amparo a la inscripción de las concesiones mineras, sin valorar la certeza jurídica que se otorga con ese acto de inscripción y además, sin valorar que no se reclamó por vicios propios; lo que es contrario a derecho, porque no motiva ni fundamenta dicha determinación; finalmente, que es de concluirse que la inscripción en el Registro Público de Minería de los títulos de concesión minera no es violatoria de las garantías de legalidad y seguridad jurídica de los quejosos (foja 102).

El agravio es **ineficaz**.

Es así porque, justamente porque el acto de inscripción de los títulos de concesión se reclamó como mera consecuencia de la expedición de esos títulos y no por vicios propios, es decir, que su ilegalidad se hizo depender de lo atribuido a los títulos de concesión reclamados, lo correcto era hacer extensivo al acto de inscripción el resultado del análisis hecho a los títulos.

Sirve de apoyo a lo anterior, por identidad de razón la siguiente jurisprudencia:

*“Suprema Corte de Justicia de la Nación*

*Registro digital: 207616*

*Instancia: Tercera Sala*

*Octava Época*

*Materias(s): Común*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo*

*I, Primera Parte-1, Enero-Junio de 1988, página 357*

*Tipo: Aislada*

**AUTORIDADES ORDENADORAS, AMPARO CONTRA. SU NEGATIVA DEBE HACERSE EXTENSIVA A LAS EJECUTORAS, SI NO SE RECLAMARON SUS ACTOS POR VICIOS PROPIOS.** *Si no quedaron demostradas las violaciones aducidas en la demanda de garantías, respecto de las autoridades ordenadoras, ha lugar a negar la protección constitucional solicitada, debiéndose extender a los actos de ejecución, cuando los mismos no se impugnaron por vicios propios, sino que su ilegalidad se hizo depender de lo atribuido a la sentencia reclamada.*

*Amparo directo 8294/86. Atoyac Textil, S.A. 15 de diciembre de 1987. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.*

*Amparo directo 4398/87. Agustín González Godínez y otra. 15 de diciembre de 1987. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.*

*Séptima Epoca, Volúmenes 217-228, Cuarta Parte, página 40.*

*Nota: En el Informe de 1988, esta tesis aparece bajo el rubro: "AMPARO CONTRA AUTORIDADES ORDENADORAS. LA NEGATIVA DEL MISMO DEBE HACERSE EXTENSIVA A LAS EJECUTORAS, SI NO SE RECLAMARON SUS ACTOS POR VICIOS PROPIOS".*

En las relatadas consideraciones, al haber resultado ineficaces los agravios de las revisiones principales, se impone



**confirmar la concesión del amparo.**

**OCTAVO.** Como en el considerando que antecede se determinó confirmar la concesión del amparo, debe declararse sin materia el recurso de revisión adhesiva interpuesto por la parte quejosa, pues es claro que ese resultado deviene favorable a los intereses de quien la promueve.

En efecto, la adhesión al recurso carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, pues sigue la suerte procesal de este y, por tanto, el interés de la parte adherente está sujeto a la suerte del recurso principal.

En el presente caso, al haberse confirmado la concesión del amparo, tal determinación trasciende a la revisión adhesiva interpuesta por la **parte quejosa**.

Es aplicable al caso, al referirse a la naturaleza jurídica de la revisión adhesiva, la jurisprudencia siguiente:

*“Suprema Corte de Justicia de la Nación*

*Registro digital: 171304*

*Instancia: Segunda Sala*

*Novena Época*

*Materias(s): Común*

*Tesis: 2a./J. 166/2007*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Septiembre de 2007, página 552*

*Tipo: Jurisprudencia*

**REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO.  
DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN**

**PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA.** *El artículo 83, fracción IV, de la Ley de Amparo prevé la procedencia del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito, y en su último párrafo establece que en todos los casos a que se refiere ese precepto, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión principal. Ahora bien, si se toma en cuenta que el recurso de revisión adhesiva carece de autonomía, al señalar el párrafo indicado que la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste, es evidente que si la revisión principal resulta infundada, aquél debe declararse sin materia, por su naturaleza accesoria.*

*Amparo en revisión 1718/2006. María de la Luz Becerra Olvera y otras. 24 de noviembre de 2006. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Agustín Tello Espíndola.*

*Amparo en revisión 54/2007. Industrias Farwel, S.A. de C.V. 21 de febrero de 2007. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.*

*Amparo en revisión 2008/2006. Promotores Inmobiliarios Rivera, S.A. de C.V. 14 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco García Sandoval.*

*Amparo en revisión 281/2007. Bernardo de Jesús Elizondo Ríos y otra. 30 de mayo de 2007. Cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez.*

*Amparo en revisión 1879/2006. Leticia Acosta Fernández, por derecho propio y como titular de la*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Administración Local de Recaudación de Celaya del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 27 de junio de 2007. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras.*

*Tesis de jurisprudencia 166/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de agosto de dos mil siete”.*

En consecuencia, debe quedar **sin materia** la revisión adhesiva interpuesta por la parte quejosa.

Por lo expuesto y fundado, se

#### RESUELVE:

**PRIMERO.** En lo que es la materia competencia de este Tribunal Colegiado, se **CONFIRMA** la sentencia recurrida, dictada en el juicio de amparo **1017/2015**, del índice del Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla,.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión **AMPARA Y PROTEGE** a la parte quejosa contra la expedición de los títulos de concesión minera número **219298**, **221609** y **208799**.

**TERCERO.** Queda **SIN MATERIA** la revisión adhesiva interpuesta por la parte quejosa.

Notifíquese en términos de ley; regístrese, con testimonio

de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvió el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, integrado por los Magistrados Miguel Ángel Ramírez González (Presidente), Manuel Rojas Fonseca y Carlos Hugo Luna Baraibar, bajo la ponencia del primero de los nombrados.

Firman los magistrados ante la secretaria Santa Flor de María Avendaño López, que da fe, en términos de lo dispuesto por el artículo 188 de la Ley de Amparo.

M\MARG/SFMAL/bat

MAGISTRADO PRESIDENTE Y PONENTE

MIGUEL ÁNGEL RAMÍREZ GONZÁLEZ

MAGISTRADO

MANUEL ROJAS FONSECA

MAGISTRADO

CARLOS HUGO LUNA BARAIBAR

SECRETARIA

SANTA FLOR DE MARÍA AVENDAÑO LÓPEZ

Se hace constar que ésta es la última foja de la resolución pronunciada en el amparo en revisión número



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

149/2019, interpuesto por \*\*\*\*\* y otros, \*\*\*\*\*, Sociedad Anónima de Capital Variable, \*\*\*\*\*, Sociedad Anónima de Capital Variable, \*\*\*\*\*, Sociedad Anónima de Capital Variable, **Directora General De Minas** (antes **Director General de Regulación Minera**) y **Subdirector del Registro Público de Minería**, Revisión adhesiva: \*\*\*\*\* y otros, \*\*\*\*\* Sociedad Anónima de Capital Variable, \*\*\*\*\* Sociedad Anónima de Capital Variable, \*\*\*\*\* Sociedad Anónima de Capital Variable y **Presidente de la República**, resuelto en la sesión ordinaria de **tres de marzo de dos mil veintidós**, en el que se confirmó la sentencia recurrida, se concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión al quejoso y se dejó sin materia la revisión adhesiva del quejoso.

SANTA FLOR DE MARÍA AVENDAÑO LÓPEZ



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

EVIDENCIA CRIPTOGRÁFICA - TRANSACCIÓN

Archivo Firmado:  
23985413\_0193000024609393034.p7m  
Autoridad Certificadora:  
Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal  
Firmante(s): 4

FIRMANTE				
Nombre:	SANTA FLOR DE MARIA AVENDAÑO LOPEZ	Validez:	BIEN	Vigente
FIRMA				
No. serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.00.01.dd.90	Revocación:	Bien	No revocado
Fecha: (UTC/ CDMX)	08/03/22 19:04:57 - 08/03/22 13:04 57	Status:	Bien	Valida
Algoritmo:	RSA - SHA256			
Cadena de firma:	6d 2b a0 d7 6b b9 33 40 53 61 19 0d 6d d7 34 9f 45 d4 1c 19 f3 9f 37 0d b9 65 93 51 b1 71 f2 0c 3c 52 dc fc 5a 74 d4 d1 7e a5 09 ea 95 16 fb 09 d1 f5 a6 6a 31 17 6f 4d 54 68 74 56 10 62 c7 56 fc 91 36 49 d8 5c fd a8 85 13 a5 a8 b6 ea 1f c3 ac 01 42 ce 59 cc ca 3d 82 bc 98 4d 96 b1 36 3f a1 11 5f 3f 98 ac 79 6b 39 98 d8 45 8a bf 03 9f 1c a0 d3 cf 31 23 8e 05 dc a6 60 3e 62 87 69 0c 72 aa b2 2e fa 1d 8c c7 b1 63 ab 8a 7a 3a 52 6a 09 1d 1d 32 72 4f 2c cb e8 9f 35 6b 59 dc c7 98 54 0f 34 22 cd 82 47 27 e7 0d 42 c5 c1 ea 05 e0 c8 fd 6a 43 f8 67 3d c1 a0 16 a5 c7 71 65 55 8e a1 5a cb 9c 24 5a 3b 14 b0 02 15 c0 d1 a9 8a 57 c7 24 5e 65 b4 d0 60 8e 5e 71 0c 6b 6d ae b3 e2 b6 20 3b 12 cc 27 6a 05 20 8f 31 a3 9e 87 a7 5e f1 7f 10 bf 1b 85 79 26 25 90 a1 15 00 ef c1 58			
OCSP				
Fecha: (UTC / CDMX)	08/03/22 19:04:57 - 08/03/22 13:04 57			
Nombre del respondedor:	OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
Emisor del respondedor:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
Número de serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.03			
TSP				
Fecha : (UTC / CDMX)	08/03/22 19:04:58 - 08/03/22 13:04:58			
Nombre del emisor de la respuesta TSP:	Autoridad Emisora de Sellos de Tiempo del Consejo de la Judicatura Federal			
Emisor del certificado TSP:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
Identificador de la respuesta TSP:	99878495			
Datos estampillados:	Os78o/LW1675ISF+yY+cx.JSKuhw=			



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FIRMANTE				
<b>Nombre:</b>	MIGUEL ANGEL RAMIREZ GONZALEZ	<b>Validez:</b>	BIEN	Vigente
FIRMA				
<b>No. serie:</b>	70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.01.35.e3	<b>Revocación:</b>	Bien	No revocado
<b>Fecha: (UTC/ CDMX)</b>	09/03/22 13:55:26 - 09/03/22 07:55:26	<b>Status:</b>	Bien	Valida
<b>Algoritmo:</b>	RSA - SHA256			
<b>Cadena de firma:</b>	8d c5 28 8d 5c a2 7c e0 d3 12 fc 5e 13 12 92 46 db bc 5f 32 72 a2 27 21 c7 95 2f c9 e8 1e 7c 40 40 d5 c2 d2 7d 68 31 ce f7 19 a4 14 3e 83 8a 88 d7 04 b2 1d 2b 7d cc 2c e0 a6 92 89 c2 5f 44 f6 b0 9e f8 ba cc 48 de 4b bb 15 0f c2 b1 60 7e 5b bb 63 74 76 a6 dd 46 b6 08 9d ad a1 93 9c 25 01 0b 72 f5 1b 90 60 7b 82 2f 30 9a 61 1d 5f 43 55 d2 c2 51 c9 cc 8c 51 e6 46 9a a5 32 0a 72 9c ee 82 c2 54 78 75 0c 19 a3 56 fa c0 49 5c 88 c8 3b ff e7 91 a1 39 bd 23 0c 1f 22 d6 c9 dc fa 89 1e 7d 67 89 20 56 e9 13 a7 76 0f 74 3c 39 b3 dc 40 b3 40 22 53 47 fa ac 3f 9a 78 41 85 e1 46 18 22 7e bf fc 0f 05 ef f3 b4 8c 08 0c 86 c1 bb 80 b6 1b 52 14 55 71 b2 14 74 e1 81 e6 70 b3 e9 2c 76 d5 e6 bf 74 f1 41 73 f7 53 06 6a 58 bc 25 8b 71 48 c9 22 e0 12 14 0a a8 b1 ee ec e4 27 7e de 00			
OCSP				
<b>Fecha: (UTC / CDMX)</b>	09/03/22 13:55:26 - 09/03/22 07:55:26			
<b>Nombre del respondedor:</b>	OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
<b>Emisor del respondedor:</b>	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
<b>Número de serie:</b>	70.6a.66.20.63.6a.66.03			
TSP				
<b>Fecha : (UTC / CDMX)</b>	09/03/22 13:55:27 - 09/03/22 07:55:27			
<b>Nombre del emisor de la respuesta TSP:</b>	Autoridad Emisora de Sellos de Tiempo del Consejo de la Judicatura Federal			
<b>Emisor del certificado TSP:</b>	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
<b>Identificador de la respuesta TSP:</b>	100055452			
<b>Datos estampillados:</b>	I9HctwLUsan4kMMOizLmiaJT1Y=			



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FIRMANTE				
<b>Nombre:</b>	CARLOS HUGO LUNA BARAIBAR	<b>Validez:</b>	BIEN	Vigente
FIRMA				
<b>No. serie:</b>	70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.00.01.42.bb	<b>Revocación:</b>	Bien	No revocado
<b>Fecha: (UTC/ CDMX)</b>	10/03/22 00:19:40 - 09/03/22 18:19:40	<b>Status:</b>	Bien	Valida
<b>Algoritmo:</b>	RSA - SHA256			
<b>Cadena de firma:</b>	8e d1 81 b1 26 f4 09 5a 0b 50 d1 b6 18 8c d0 e9 a3 50 ca 11 50 b7 9d f5 36 d6 ee 54 8f 2f 02 0a 84 41 86 35 44 e1 a9 af 79 80 0b 4c 93 79 72 72 ac 55 74 40 1c 0e 5e ce 06 a3 9e ab db e8 7c 50 82 be 75 b5 e4 38 dd 90 aa 79 0d 2c 77 e8 3a 26 b8 2c 71 0d 64 28 1e b9 82 3c 7a 1b 96 88 78 3e f7 a2 b2 06 3c 01 12 8e 95 af d5 4c 31 f7 3c 86 d3 e0 27 b8 d4 39 cd 24 80 8d 97 84 70 c5 d7 41 53 83 01 1a 6e 96 ce 00 4b 37 b1 a7 c5 f0 8f 60 5e 1d 0c 3b a9 86 1f e8 fb 7a bc 57 59 5e d1 6f 83 05 1b 85 41 d9 d4 13 f8 51 90 7c f2 73 17 1c 4b 0f 58 7f e5 cb 0f 8a d3 83 a8 79 e9 15 66 d5 61 e2 0d 6c f2 da ed 87 82 58 80 5b 94 4a d9 c8 79 4d 2f 62 47 2e 7a fe a7 ac 45 31 65 f9 e8 e3 d4 db bc 77 b0 22 7d 25 59 ce f0 1f a1 8d c0 ad b7 a3 45 68 37 46 7b 1e 8c 96 ad a1 6e ee f9 d7			
OCSP				
<b>Fecha: (UTC / CDMX)</b>	10/03/22 00:19:40 - 09/03/22 18:19:40			
<b>Nombre del respondedor:</b>	OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
<b>Emisor del respondedor:</b>	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
<b>Número de serie:</b>	70.6a.66.20.63.6a.66.03			
TSP				
<b>Fecha : (UTC / CDMX)</b>	10/03/22 00:19:41 - 09/03/22 18:19:41			
<b>Nombre del emisor de la respuesta TSP:</b>	Autoridad Emisora de Sellos de Tiempo del Consejo de la Judicatura Federal			
<b>Emisor del certificado TSP:</b>	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
<b>Identificador de la respuesta TSP:</b>	100252915			
<b>Datos estampillados:</b>	fm5cQcIENtNv743WnvWXPuKkuEM=			



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FIRMANTE				
<b>Nombre:</b>	Manuel Rojas Fonseca	<b>Validez:</b>	BIEN	Vigente
FIRMA				
<b>No. serie:</b>	70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.00.00.01.c6.90	<b>Revocación:</b>	Bien	No revocado
<b>Fecha: (UTC/ CDMX)</b>	11/03/22 22:46:16 - 11/03/22 16:46:16	<b>Status:</b>	Bien	Valida
<b>Algoritmo:</b>	RSA - SHA256			
<b>Cadena de firma:</b>	77 44 25 b3 ff 71 54 40 d8 fa 6b 71 38 d1 86 06 85 6e 2b 89 9a d3 30 86 8d 51 13 4b f0 7b 13 c2 8c 57 65 41 48 85 1c be 53 22 ec ca 4f cd dd fc 4a 77 04 be 76 de 28 42 f4 50 59 5c f9 45 4e 1d 4a f8 c8 26 2a 45 e7 54 d7 bc 45 51 47 fb fb 90 4a 6b 39 2a 88 f7 95 83 e3 0c 93 53 7c 71 ab ac b3 ff b3 c5 91 a7 67 05 ae 8e b9 39 ca 44 43 51 17 cd 70 f8 cd e2 47 8e b5 28 ee 00 e8 4f f0 75 00 dd dc 70 bf 5e ed 64 30 0d 38 ee 53 c5 a2 b1 42 ec 27 c2 0b 00 18 21 a5 35 05 5d 83 6d 8e e5 d5 b7 a4 d4 85 a0 3b 98 d4 79 eb 08 75 65 19 7d 9f 55 18 fd 14 f9 45 24 2c 79 0d c6 4a 57 16 28 43 2c ab 77 3a a8 e8 0c eb 2c 9b cf be 55 98 87 1f 22 0f cb 49 0c 42 f6 d3 77 a2 4c 1a 76 d9 69 af 0c de 46 d8 7d 79 ed 61 e0 68 6c b8 43 73 d0 bb c0 e6 e5 16 1c 3f 00 b6 04 1a d5 f6 9c 85 b1			
OCSP				
<b>Fecha: (UTC / CDMX)</b>	11/03/22 22:46:15 - 11/03/22 16:46:15			
<b>Nombre del respondedor:</b>	OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
<b>Emisor del respondedor:</b>	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
<b>Número de serie:</b>	70.6a.66.20.63.6a.66.03			
TSP				
<b>Fecha : (UTC / CDMX)</b>	11/03/22 22:46:16 - 11/03/22 16:46:16			
<b>Nombre del emisor de la respuesta TSP:</b>	Autoridad Emisora de Sellos de Tiempo del Consejo de la Judicatura Federal			
<b>Emisor del certificado TSP:</b>	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
<b>Identificador de la respuesta TSP:</b>	100765340			
<b>Datos estampillados:</b>	05zBqLspR/yivo1xinHVhoUjUrY=			