

AMPARO EN REVISIÓN 499/2015

QUEJOSOS: ***** , ***** , ***** ,
***** , ***** , “*****” , “*****” ,
“*****” , “*****” , Y “*****” .

RECURRENTE: ***** .

MINISTRO PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I.
SECRETARIOS: LAURA GARCÍA VELASCO.
MARÍA ANTONIETA DEL CARMEN TORPEY CERVANTES.
MARCO TULIO MARTÍNEZ COSÍO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al cuatro de noviembre del dos mil quince.

Vo. Bo.
Ministro

RESOLUCIÓN

Cotejó

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión **499/2015**, promovido por la recurrente ***** .

I. ANTECEDENTES¹

1.Regulación de los Organismos Genéticamente Modificados en el Sistema Jurídico Mexicano.

¹ Debido a la complejidad del presente asunto, en los párrafos siguientes se expondrá un marco general que ayude a comprender la problemática jurídica del presente asunto. Las autoridades responsables así como los actos reclamados se pueden ver en las páginas 11 y 12 de la presente resolución.

El dieciocho de marzo de dos mil cinco se publicó la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados en el Diario Oficial de la Federación, con el fin de establecer una Ley especializada en la materia, dejando de lado las disposiciones jurídicas aisladas en materia de bioseguridad, que se encontraban dispersas y resultaban insuficientes para atender responsablemente a la compleja problemática que representaba la manipulación de organismos genéticamente modificados.

De igual forma, mediante la expedición de esta Ley, el Congreso de la Unión pretendió dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la ratificación de diversos tratados internacionales en la materia, así como dar solución inmediata a las diversas preocupaciones sociales y académicas en materia de organismos genéticamente modificados².

En este sentido, La Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados tiene por objeto la regulación de las siguientes actividades: 1) la utilización confinada, 2) la liberación –en fases experimental, piloto y comercial-, 3) la comercialización, 4) la importación y, 5) la exportación, de todo organismo genéticamente modificado³.

Ahora bien, según el texto de la citada Ley, para que un organismo genéticamente modificado pueda ser **objeto de comercio**, debe aprobar las siguientes etapas: 1) experimental, 2) programa piloto y, 3) comercialización⁴.

La **etapa de liberación experimental** consiste en la introducción al medio ambiente, de un organismo genéticamente modificado, adoptando siempre todas las medidas de contención –físicas, químicas o biológicas- necesarias para limitar su contacto con la población y el medio ambiente,

² Exposición de Motivos de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, Cámara de Senadores, 12 de noviembre de 2002.

³ Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, artículo 1°.

⁴ Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, artículo 55, fracción I.

únicamente con fines de análisis y observación del organismo genéticamente modificado⁵.

La **etapa de liberación en programa piloto** consiste en la introducción al medio ambiente de un organismo genéticamente modificado, con o sin la adopción de medidas de contención –físicas, químicas o biológicas- necesarias para limitar su contacto con la población y el medio ambiente⁶.

Por último, la **etapa de liberación comercial** consiste en la introducción al medio ambiente, de un organismo genéticamente modificado, sin la adopción de medidas de contención –físicas, químicas o biológicas- necesarias para limitar su contacto con la población y el medio ambiente, con fines de venta en el mercado nacional e internacional, u otros autorizados⁷.

En ese sentido, para que un organismo genéticamente modificado pueda ser sometido a cualquiera de las etapas antes señaladas, debe contar con un **permiso** que al efecto emita la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)⁸, o en su caso, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)⁹.

Sin embargo, la Ley establece que en aquellos casos en que sea competencia de la SAGARPA la expedición del **permiso** para la liberación de un organismo genéticamente modificado -en cualquiera de las etapas-, la SEMARNAT deberá emitir un *dictamen de bioseguridad*,

⁵ Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, artículo 3, fracción XVII.

⁶ Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, artículo 3, fracción XVIII.

⁷ Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, artículo 3, fracción XVI.

⁸ Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, artículo 11, fracción III.

⁹ Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, artículo 13, fracción III.

en el que se analicen y evalúen los riesgos que podría causar al medio ambiente y a la diversidad biológica¹⁰.

Por otra parte, la Ley referida prevé determinadas disposiciones en materia de protección al medio ambiente, y en este sentido, establece tres tipos de **zonas restringidas**¹¹ para la liberación de organismos genéticamente modificados: **1)** los Centros de Origen y Diversidad Genética, **2)** las Áreas Naturales Protegidas y, **3)** las Zonas Libres.

Los Centros de Origen y Diversidad Genética son las áreas geográficas ubicadas dentro del territorio nacional, consideradas como el lugar natural de origen de ciertas especies vegetales o animales, así como de sus variedades, donde se permite la liberación de organismos genéticamente modificados, siempre que sean distintos a las especies nativas y no causen un perjuicio a la salud humana o a la diversidad biológica¹².

Las Áreas Naturales Protegidas son aquellas zonas en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por el hombre, o bien, aquellas zonas que requieren la intervención del hombre para ser preservadas y restauradas¹³.

Por otra parte, las Zonas Libres son aquellas áreas geográficas establecidas para la protección de productos agrícolas orgánicos y otros de interés para la comunidad solicitante¹⁴.

2. Solicitud de permiso para la liberación de soya genéticamente modificada.

¹⁰ Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, artículo 15, fracción I.

¹¹ Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, artículo 3, fracción XXXVI.

¹² Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, artículos 86-88.

¹³ Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, artículo 89.

¹⁴ Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, artículo 90.

El diecisiete de febrero de dos mil doce, “*****” Sociedad Anónima de Capital Variable (en adelante *****) presentó ante la Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (en adelante la SAGARPA) una solicitud para la liberación al ambiente en **etapa comercial** de soya genéticamente modificada (*****) ***** (*****), resistente al herbicida *glifosato*, por una vigencia indeterminada¹⁵.

La soya genéticamente modificada habría de ser liberada en las siguientes áreas geográficas del país: **1) la Planicie Huasteca**¹⁶, en un área de 140,000 (ciento cuarenta mil) hectáreas¹⁷, por un total de 7'700.000 (siete millones setecientos mil) kilogramos de semillas sembradas; **2) la Península de Yucatán**¹⁸, en un área de 60,000 (sesenta mil) hectáreas, por un total de 2'700.000 (dos millones setecientos mil) kilogramos de semillas sembradas y; **3) Chiapas**¹⁹, en un área de 30,000 (treinta mil) hectáreas, por un total de 1'500.000 (un millón quinientos mil) kilogramos de semillas sembradas²⁰.

¹⁵ Fojas 10-70 del expediente del Amparo Indirecto *****, Anexo 1, formado con las copias certificadas del evento *****, respecto a la solicitud *****.

¹⁶ Abarcando a los municipios de los siguientes Estados: San Luis Potosí: Ébano, Tamuín y San Vicente Tancuayalab; Tamaulipas: Aldana, Altamira, El Mante, González, Xicotencatl y; Veracruz: Pánuco. (Véase: Fojas 21 y 40 del expediente del Amparo Indirecto *****, Anexo 1, formado con las copias certificadas del evento *****, respecto a la solicitud *****).

¹⁷ Dichas dimensiones equivalen casi a la superficie del Distrito Federal, si se toma en cuenta que éste tiene una extensión de 149.5 hectáreas.

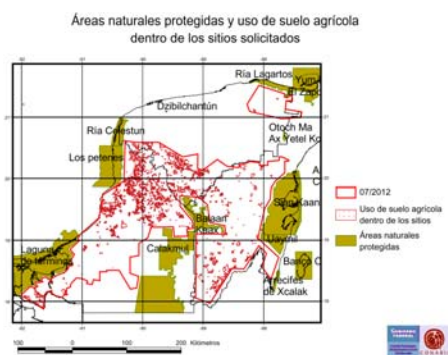
¹⁸ Abarcando a los municipios de los siguientes Estados: Campeche: Champotón, Hecelchakan, Hopelchén, Tenabo, Calkini, Escárcega, Carmen y Palizada; Quintana Roo: Othón Pompeyo Blanco, José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y; Yucatán: Yucatán, Santa Elena, Ticul, Oxcutzab, Tekax, Tzucacab, Peto y Tizimín. (Véase: Fojas 21 y 40 del expediente del Amparo Indirecto *****, Anexo 1, formado con las copias certificadas del evento *****, respecto a la solicitud *****).

¹⁹ Abarcando a los siguientes municipios: Acacoyagua, Acapetahua, Cacahoatán, Escuintla, Frontera Hidalgo, Huehuetán, Huixtla, Mazatlán, Metapa, Suchiapa, Suchiate, Tapachula, Tuxtla Chico, Tuxtla Gutiérrez, Tuzantlán, Villa Comaltitlán y Villaflores. (Véase: Foja 21 y 40 del expediente del Amparo Indirecto *****, Anexo 1, formado con las copias certificadas del evento *****, respecto a la solicitud *****).

²⁰ Fojas 1, 2, 32 del expediente del Amparo Indirecto *****, Anexo 1, formado con las copias certificadas del evento *****, respecto a la solicitud *****.

Para una mayor comprensión, a continuación se muestra el mapa de las áreas geográficas donde ***** solicitó el permiso para dicha liberación.

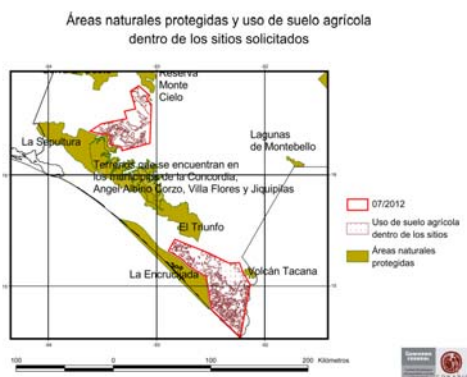
A. Península de Yucatán:



B. Huasteca Potosina:



C. Chiapas:



3. Procedimiento de la Solicitud del permiso para la liberación de soya genéticamente modificada.

En atención a la solicitud presentada, el veintiuno de febrero de dos mil doce, la Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera remitió la solicitud presentada por ***** a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, perteneciente a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (en adelante SEMARNAT), para que emitiera el dictamen²¹ a que hacen referencia los artículos 15, fracción I y 66 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados²².

Asimismo, el veintitrés de febrero de dos mil doce remitió copia de la solicitud a la Dirección General de Sanidad Vegetal²³ -de la SAGARPA-, para que fuese evaluada en términos de la fracción II del artículo 13 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados²⁴.

Días después, la Dirección General de Sanidad Vegetal contestó que una vez analizadas las pruebas y salvo algunas recomendaciones,

²¹ Fojas 74 y 75 del expediente del Amparo Indirecto *****, Anexo 1, formado con las copias certificadas del evento *****, respecto a la solicitud *****.

²² Artículo 15. En los casos que son competencia de la SAGARPA, a la SEMARNAT le corresponderá lo siguiente:

I. Emitir el dictamen de bioseguridad que corresponda, previo a la resolución de la SAGARPA, como resultado del análisis y evaluación de riesgos que realice con base en el estudio que elaboren y presenten los interesados, sobre los posibles riesgos que la actividad con OGMs de que se trate pueda causar al medio ambiente y a la diversidad biológica, cuando se trate de solicitudes de permisos para liberación experimental de dichos organismos, o con base en los reportes de resultados y la información que adjunten los interesados a sus solicitudes de permisos para liberación en programa piloto y para liberación comercial;

[...].

²³ Fojas 71-73 del expediente del Amparo Indirecto *****, Anexo 1, formado con las copias certificadas del evento *****, respecto a la solicitud *****.

²⁴ Artículo 13. En los casos establecidos en el artículo anterior, corresponde a la SAGARPA el ejercicio de las siguientes atribuciones: [...].

II. Analizar y evaluar caso por caso los posibles riesgos que las actividades con OGMs pudieran ocasionar a la sanidad animal, vegetal y acuícola, así como al medio ambiente y a la diversidad biológica, con base en los estudios de riesgo y los reportes de resultados que elaboren y presenten los interesados, en los términos de esta Ley; [...].

no existían impedimentos para otorgar el permiso solicitado²⁵. La Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental resolvió en el mismo sentido²⁶, sin considerar que el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), al emitir sus respectivos dictámenes, **consideraron inviable la liberación del espécimen, en virtud de que algunas áreas comprendidas en la solicitud de *******, se encontraban a una distancia no mayor a cuatro kilómetros de reservas y áreas naturales protegidas²⁷, por lo que a su juicio, podría afectar el ecosistema de dichas zonas protegidas²⁸.

Mientras tanto, el veintinueve de febrero de dos mil doce, la Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera y la Dirección General de Sanidad Vegetal –ambas de la SAGARPA– remitieron copia de la solicitud a la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados, para efectos de la respectiva inscripción y publicidad en el Registro Nacional de Bioseguridad para los Organismos Genéticamente Modificados²⁹, en

²⁵ Foja 104 del expediente del Amparo Indirecto ***** , Anexo 1, formado con las copias certificadas del evento ***** , respecto a la solicitud ***** .

²⁶ Dictamen ***** de fecha 11 de mayo de 2011.

²⁷ De acuerdo con la CONABIO, el permiso impugnado por los quejosos autoriza la liberación al ambiente en etapa comercial de soya genéticamente modificada en regiones colindantes con las siguientes Áreas Naturales Protegidas: 1) en la *Península de Yucatán*: “**Calakmul**”# a 0.18 (cero punto dieciocho) kilómetros; “**Laguna de Términos**”# a 1.90 (uno punto noventa) kilómetros; “**Bala’an K’aax**”# a 2.13 (dos punto trece) kilómetros; “**Uaymil**”# a 2.16 (dos punto dieciséis) kilómetros; “**Reserva de la Biósfera Sian Ka’an**”# a 2.18 (dos punto dieciocho) kilómetros; “**Los Petenes**”# a 2.50 (dos punto cincuenta) kilómetros; “**Ría Celestún**”# a 3.90 (tres punto noventa) kilómetros; y “**El Zapotal**”# a 1.45 (uno punto cuarenta y cinco) kilómetros. 2) *En la Región de la Planicie Huasteca*: “**Sierra del Abra Tanchipa**”# a 1.67 (uno punto sesenta y siete) kilómetros, y “**Playa de Rancho Nuevo**”# a 3.32 (tres punto treinta y dos) kilómetros. 3) *En la Región del Estado de Chiapas*: “**Terrenos que se encuentran en los municipios de la Concordia, Ángel Albino Corzo, Villa Flores y Jiquipilas**”# a 1.41 (uno punto cuarenta y un) kilómetros; “**Reserva Monte Cielo**” a 1.86 (uno punto ochenta y seis) kilómetros; “**La Encrucijada**”# a 1.19 (uno punto diecinueve) kilómetros, y “**Volcán Tacaná**”# a 1.20 (uno punto veinte) kilómetros. Véase Dictamen de CONABIO en Anexo II. Pruebas del expediente del Amparo Indirecto ***** .

²⁸ Fojas 200-222 del expediente del Amparo Indirecto ***** , Anexo 1, formado con las copias certificadas del evento ***** , respecto a la solicitud ***** .

²⁹ Fojas 76 y 77 del expediente del Amparo Indirecto ***** , Anexo 1, formado con las copias certificadas del evento ***** , respecto a la solicitud ***** .

términos del artículo 33 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados³⁰.

Ese mismo día, la Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera y la Dirección General de Sanidad Vegetal remitieron a la Dirección del Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas, así como a la Dirección General de Vinculación y Desarrollo Tecnológico –ambas de la SAGARPA-, copia de la solicitud presentada para el efecto de que emitieran sus respectivas opiniones y comentarios³¹, quienes días después, mediante escritos de catorce y veintiuno de marzo de dos mil doce –respectivamente- **señalaron que a su juicio no existían impedimentos para otorgar el permiso solicitado por *******³².

Más tarde, el cinco de marzo de dos mil doce, el Servicio de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria –de la SAGARPA- puso a disposición del público en general a través de su página de internet, la solicitud presentada por ***** , a efecto de que la sociedad emitiera su opinión³³.

³⁰ Artículo 33. Una vez que las Secretarías correspondientes reciban una solicitud de permiso de liberación al ambiente de OGMs, y siempre y cuando cumpla con la información y los requisitos establecidos en esta Ley, deberán remitirla al Registro, para su inscripción y publicidad respectivas. Una vez realizado lo anterior, la Secretaría a la que le corresponda resolver la solicitud de permiso de liberación de OGMs al ambiente, pondrá a disposición del público dicha solicitud, **para su consulta pública**, debiendo observar las previsiones sobre confidencialidad establecidas en esta Ley. Dicha Secretaría podrá hacer uso de los medios que considere idóneos a efecto de poner a disposición del público la solicitud del permiso respectivo.

Cualquier persona, incluyendo a los gobiernos de las entidades federativas en las que se pretenda realizar la liberación respectiva, podrá emitir su opinión, que deberá estar sustentada técnica y científicamente, en un plazo no mayor de veinte días hábiles contados a partir de la fecha en que la solicitud respectiva sea puesta a disposición del público en los términos de este artículo.

Las opiniones que se emitan de conformidad con lo establecido en el párrafo anterior serán consideradas por las Secretarías correspondientes para el establecimiento de medidas de bioseguridad adicionales, en caso de que proceda expedir el permiso de liberación de OGMs al ambiente que corresponda, en los términos de esta Ley.

³¹ Fojas 78 y 79 del expediente del Amparo Indirecto ***** , Anexo 1, formado con las copias certificadas del evento ***** , respecto a la solicitud ***** .

³² Fojas 98, 105 y 106 del expediente del Amparo Indirecto ***** , Anexo 1, formado con las copias certificadas del evento ***** , respecto a la solicitud ***** .

³³ Fojas 108-181 del expediente del Amparo Indirecto ***** , Anexo 1, formado con las copias certificadas del evento ***** , respecto a la solicitud ***** .

Por último, una vez analizados los elementos aportados por ***** y habiendo estudiado los dictámenes y opiniones de los diversos entes gubernamentales, el cinco de junio de dos mil doce, el Director General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera, Octavio Carranza de Mendoza, y el Director General de Sanidad Vegetal, Francisco Javier Trujillo Arriaga, mediante oficio número *****, **determinaron otorgar a ***** el permiso para la liberación de soya genéticamente modificada (*****) resistente al *glifosato***³⁴.

La expedición del referido permiso constituye esencialmente la *litis* del presente juicio.

II. JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

1. Demanda del Juicio de Amparo Indirecto.

El veintisiete de junio de dos mil doce en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito del Estado de Campeche, *****, *****, *****, *****, y *****, por su propio derecho, y en nombre y representación de las asociaciones “*****”, “*****”, “*****”, “*****” y “*****”, solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades siguientes, y por los actos que a continuación se indican³⁵:

AUTORIDADES RESPONSABLES:

1. El Titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca, y Alimentación.

³⁴ Fojas 184-199 del expediente del Amparo Indirecto *****, Anexo 1, formado con las copias certificadas del evento *****, respecto a la solicitud *****.

³⁵ Foja 2 del expediente del Amparo Indirecto *****, Tomo I.

2. El Titular del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad, y Calidad Agroalimentaria.
3. El Titular de la Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera.
4. El Titular de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental.
5. El Titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
6. El Titular de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental.

ACTOS RECLAMADOS³⁶:

- A. La expedición del permiso número *****, a favor de *****, derivado de la solicitud *****, **para la liberación al ambiente en fase comercial de soya genéticamente modificada** (conocida con el nombre científico de *****), en los términos y con las características anteriormente señaladas. Al respecto, los quejosos alegan haber tenido conocimiento de dicho permiso hasta el seis de junio de dos mil doce, a través del comunicado de prensa *****, emitido por el Servicio Nacional de Sanidad Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).
- B. El dictamen *****, emitido por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental –SEMARNAT- de fecha once de mayo de dos mil doce, el cual fue conocido por los quejosos hasta el seis de junio de dos mil doce, mediante la publicación del otorgamiento del permiso a ***** en el boletín de prensa.

³⁶ Fojas 3 y 4 del expediente del Amparo Indirecto *****, Tomo I.

Asimismo, los promoventes señalaron a ***** como posible tercero perjudicado³⁷.

Por otro lado, alegaron como derechos violados, los contenidos en los artículos 1°, 2°, 4°, 5°, 6°, 14, 16, 26 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7° y 8° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y, 5°, 13, 21, 23.1 inciso a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25 inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 6°, 11, y 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, 6°, 11, y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³⁸.

De igual forma, narraron los antecedentes que consideraron oportunos y expusieron los conceptos de violación que se resumen a continuación.

En el **primer concepto de violación**, los quejosos sostuvieron que la expedición del permiso para la liberación de soya genéticamente modificada en fase comercial –número *****-, había violado su derecho a un medio ambiente sano, reconocido en el artículo 4° constitucional, en razón de los posibles daños que podría causar al medio ambiente, y a los recursos naturales de la zona, como la flora o la fauna. Asimismo, manifestaron que afectaría el desarrollo de una práctica y medio de subsistencia que ancestralmente han llevado a cabo esas comunidades indígenas, como lo es la apicultura. Por otra parte, argumentaron que la realización de la liberación de soya genéticamente modificada, generaría una afectación a su principal medio de subsistencia –la apicultura y producción de miel-, a su integridad e

³⁷ Foja 3 del expediente del Amparo Indirecto ***** , Tomo I.

³⁸ Foja 4 del expediente del Amparo Indirecto ***** , Tomo I.

identidad cultural, así como al derecho a desarrollarse como un pueblo independiente³⁹.

En este sentido, los quejosos alegaron que tales afectaciones surgen en dos vertientes: **A)** el uso del glifosato y, **B)** el daño a la actividad apícola.

A. Efectos del uso de *glifosato*

Señalaron que el *glifosato* es un herbicida utilizado para la siembra de soya genéticamente modificada con riesgos para la salud, el medio ambiente y el entorno ecológico de la región. Que con anterioridad a la presentación de la demanda de amparo, el Juez Primero de Distrito del Décimo Cuarto Circuito, al otorgar la suspensión de oficio en un asunto similar⁴⁰ señaló los posibles efectos dañinos que podría producir el uso del *glifosato*, determinando que la utilización del herbicida podía generar daños de imposible reparación al medio ambiente, al tener la capacidad de destruir todo tipo de flora, mediante la supresión de su capacidad para generar aminoácidos aromáticos, lo que afecta el proceso de polinización de las plantas⁴¹.

Asimismo, los quejosos argumentaron que previo a la emisión del permiso ahora impugnado, tres organismos especializados en la materia habían emitido opiniones donde aconsejaban negar el permiso, en razón de los posibles riesgos y la falta de información sobre los efectos que la siembra pudiera tener sobre el medio ambiente y los recursos naturales de la zona. No obstante, a juicio de los quejosos, dichas opiniones no fueron tomadas en cuenta para el otorgamiento del permiso impugnado,

³⁹ Foja 11 del expediente del Amparo Indirecto ***** , Tomo I.

⁴⁰ Para el otorgamiento de la suspensión de oficio en el auto de fecha 2 de marzo de 2012, en el amparo presentado por apicultores contra el permiso expedido por SAGARPA, de fecha 17 de junio de 2011, a favor de la tercera perjudicada, relativo al evento ***** y en respuesta a solicitud ***** para la siembra de 30,000 hectáreas en fase piloto de soya genéticamente modificada.

⁴¹ Foja 12 del expediente del Amparo Indirecto ***** , Tomo I.

a pesar de que eran vinculantes para las autoridades emisoras del acto impugnado.

B. Efectos sobre la apicultura

Afirmaron que la apicultura es su principal medio de subsistencia⁴², siendo una práctica tradicional propia del Pueblo maya, condición reconocida por la misma SAGARPA⁴³. Por lo que, cualquier afectación a dicha actividad, como la posible contaminación de la miel con transgénicos y sus productos derivados, podría constituir una violación a sus derechos económicos, sociales y culturales, así como a los usos y costumbres de la comunidad, al afectar sus condiciones de vida, su desarrollo económico e identidad social⁴⁴.

Arguyeron que sus actividades relacionadas con la apicultura podían verse afectadas, debido al inminente riesgo de que la soya genéticamente modificada contamine la miel u otros cultivos, lo que derivaría en la pérdida de diversas especies, y por ende, de la biodiversidad, o la pérdida de la facilidad de comercializar la miel, toda vez que en algunos países existen barreras comerciales insuperables en materia de productos genéticamente modificados⁴⁵.

En esa tesitura, resaltaron la importancia nacional de la producción apícola en la Península de Yucatán, señalando que la mayor parte de los apicultores del país se ubican en esta región y cerca del noventa y cinco

⁴² En la demanda de amparo los quejosos presentaron las actas constitutivas y documentos oficiales de las asociaciones a las que pertenecen algunos de ellos, como medio de prueba para demostrar que la apicultura es su principal medio de subsistencia. Véanse fojas 59 a 116 del expediente del Amparo Indirecto *****, Tomo I.

⁴³ SAGARPA. Situación actual y perspectiva de la Apicultura en México 2000. (1990). pág 4.

⁴⁴ Foja 15 del expediente del Amparo Indirecto *****, Tomo I.

⁴⁵ Foja 16 y 17 del expediente del Amparo Indirecto *****, Tomo I. Los quejosos presentaron el “Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación” con motivo de su visita a México, como apoyo para abundar en los riesgos de introducir organismos genéticamente modificados. Respecto a la contaminación de la miel por la siembra de soya en la región, presentaron el siguiente estudio: “Miel y cultivos transgénicos en México: principio de precaución y generación de evidencias” de Rémy Vandame en la foja 117 del expediente del Amparo Indirecto *****, Tomo I.

por ciento de la producción se exporta, por lo que cualquier afectación a la calidad de su miel tendría graves consecuencias para el sustento económico de la comunidad y sus actividades tradicionales.

Por otro lado, los quejosos manifestaron que las autoridades responsables habían incumplido con sus deberes de garantía y protección al medio ambiente, en virtud de la contravención al ***principio precautorio***, el cual –según los quejosos–, obliga a las autoridades a tomar todas las medidas necesarias para evitar un daño de imposible reparación, a pesar de no contar con una absoluta certidumbre científica sobre la situación de peligro de causar un daño grave⁴⁶. En ese sentido, señalaron que la obligación del Estado de prevenir violaciones al derecho a un medio ambiente es de vital importancia en el sistema jurídico mexicano, toda vez que es una precondition necesaria para el ejercicio de otros derechos como la vida y la integridad personal.

En otro orden de ideas, advirtieron que la fracción III del artículo 61 de la Ley de Biodiversidad de Organismos Genéticamente Modificados es contraria al *principio precautorio*, al establecer que la incertidumbre o falta de conocimiento o consenso científico no debe interpretarse como indicador de un nivel de riesgo, ni como ausencia de un riesgo o como la existencia de un riesgo aceptable dentro del estudio y evaluación de riesgo, pues a juicio de los quejosos, permite que se realicen actividades que puedan derivar en un daño ambiental sin que sea necesario tener

⁴⁶ Los quejosos alegaron que dicho principio encuentra su fundamento en diferentes ordenamientos del sistema jurídico mexicano, a saber, la fracción IV del artículo 9 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y las demás conducentes tanto del Convenio sobre la Diversidad Biológica como del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica. Al efecto, los quejosos argumentaron que tienen legitimación para reclamar violaciones al derecho al medio ambiente, en virtud de que altos tribunales de esta nación ya han reconocido la legitimación de cualquier persona física o moral, independientemente de que no sean las destinatarias del acto administrativo impugnado. Asimismo, para robustecer su argumentación, citaron la tesis con rubro: “EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 180 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 28 DE ENERO DE 2011”. Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tesis Aislada, Primera Sala, Libro VII, Abril de 2012, Tomo I. Tesis: 1a. XII/2012 (9a.), pág. 874. Foja 22 del expediente del Amparo Indirecto ***** , Tomo I.

certeza sobre los daños que se pueden ocasionar, por tanto, alegaron que es necesario que la tutela de las autoridades del Estado tenga una naturaleza *preventiva* para evitar daños graves e irreversibles.

En su **segundo concepto de violación**, los quejosos señalaron que las autoridades responsables habían actuado en contravención a lo dispuesto en los artículos 1° y 2° de la Constitución General, en relación con los artículos 2° a 8° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como de la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, al violar los derechos de participación y consulta previa e informada de las comunidades indígenas en aquellas medidas que pudieran afectarles. En ese sentido, manifestaron que al violarse el derecho a la consulta previa e informada, se había vulnerado en su perjuicio el principio legalidad, consagrado en el artículo 14 constitucional.

Al respecto, los quejosos señalaron que el derecho a la consulta previa tiene un doble carácter, en tanto que es un derecho fundamental de los pueblos indígenas íntimamente relacionado con su derecho a la libre determinación, y a la vez, es un mecanismo a través del cual las comunidades y pueblos indígenas participan en la toma de decisiones en asuntos que tengan incidencia directa sobre ellos, como una medida de participación en la vida pública y democrática del país, así como un medio para combatir la exclusión y discriminación que históricamente han padecido por parte del Estado, sus instituciones y demás entes públicos y privados.

Por lo tanto, a juicio de los quejosos, la omisión de las autoridades responsables de realizar la consulta previa e informada representa un acto de discriminación, al impedir su participación activa en todas las decisiones y acciones que pueden llegar a impactar en su vida, además

de violar el principio de legalidad, al no cumplir con los requisitos legales necesarios para la toma de decisiones que pueden tener un efecto sobre comunidades indígenas.

Asimismo, consideran que la consulta previa e informada es un mecanismo que garantiza la eficaz participación de las comunidades indígenas en los procesos de decisión, estando íntimamente relacionada con otros derechos, como la alimentación, vivienda, salud, educación, libre determinación, igualdad, identidad cultural, pluralismo, así como el respeto a su territorio y recursos naturales. En consecuencia, la falta de cumplimiento de este derecho tiene un impacto directo en el goce y ejercicio de otros derechos fundamentales.

Ahora bien, la parte actora señaló que el derecho a la consulta debe cumplir con los siguientes requisitos: **a)** debe ser realizada de buena fe, en aras de tomar en cuenta la opinión de los pueblos consultados sin que se les pretenda engañar, traicionar o brindar información sesgada o parcial, por lo que, no debe considerarse como una mera formalidad; **b)** debe realizarse antes de iniciar o autorizar cualquier programa; **c)** exige que se realice libre de injerencias externas; **d)** las comunidades indígenas deben contar con la suficiente información que les permita discutir y tomar una posición respecto al proyecto consultado, entre lo que debe comprenderse: naturaleza, impacto, alcance del proyecto, riesgos, beneficios, objetivo, duración, lugar, evaluación de impacto económico, social, cultural y ambiental del proyecto, así como asegurar que existan medios apropiados para que los pueblos puedan acceder a la información y; **e)** el proceso mediante el cual se informa y consulta a los pueblos debe ser en la propia lengua de las comunidades involucradas. Aunado a esto sostuvieron que este derecho garantiza el respeto a la cultura e identidad cultural de los pueblos indígenas, al incluirlos en la toma de decisiones, o plantear otras alternativas en concordancia con sus costumbres y tradiciones.

A juicio de los quejosos, su derecho a la consulta -y los relacionados con éste-, el derecho a la no discriminación, así como el principio de legalidad, habían sido violentados por las siguientes razones.

En primer término, señalaron que la facultad de otorgar o negar el permiso solicitado por *****, está prevista en las facultades de la SAGARPA, la cual forma parte de la administración pública federal, y por tanto, sus actos deben considerarse decisiones de carácter administrativas sobre políticas públicas de gran alcance, por lo que tenían la obligación de realizar una consulta previa e informada a las comunidades indígenas que pudieran resultar afectadas.

En ese sentido, sostuvieron que dicha obligación está reconocida en la Constitución General y diversos tratados internacionales, por lo que debían realizarla, a pesar de que el artículo 33 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados no regule la obligación específica de llevar a cabo una consulta a las comunidades indígenas.

En segundo lugar, **los quejosos se autoadscribieron como miembros de un pueblo indígena**, manifestando haber sido reconocidos por la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y comunidades indígenas del Estado de Campeche, como comunidades indígenas asentadas en los municipios donde se realizará el proyecto, el cual a su juicio, tendrá consecuencias graves para el medio ambiente, sus recursos y sus prácticas ancestrales. Por tanto, arguyen que la autoridad responsable tenía la obligación de buscar los medios necesarios para llevar a cabo la consulta a sus comunidades, y por tanto, omitió informarles de manera previa sobre el proyecto, llevar a cabo la consulta y otorgarles información sobre los efectos de la medida a implementar.

Asimismo, sostuvieron que la única consulta que se realizó fue hecha por vía electrónica, lo que no garantiza un efectivo mecanismo para el derecho de los indígenas a participar en la toma de decisiones, a pesar de que cumpla con lo establecido en el artículo 33 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

Respecto al **tercer concepto de violación**, los quejosos alegaron que los actos reclamados violan su derecho al trabajo, consagrado en el artículo 5° constitucional, pues derivado de la inaplicación del principio *precautorio* y de la omisión de llevar a cabo la consulta previa e informada, se puede contaminar la miel orgánica que producen y exportan a la Unión Europea, restringiendo sin justificación su derecho al trabajo.

Al respecto, señalaron que el Estado tiene la obligación de respetar y proteger el derecho al trabajo, por lo que debe abstenerse de interferir directa o indirectamente en el disfrute de ese derecho, debiendo a su vez, adoptar todas las medidas que impidan a terceros interferir en el disfrute de su derecho al trabajo. En este sentido, argumentaron que las autoridades responsables no estudiaron de forma exhaustiva las posibles consecuencias que la soya genéticamente modificada podía causar en otros organismos de la zona aledaña a los polígonos donde se pretende utilizar.

Aunado a esto, sostuvieron que la SAGARPA incumplió con las obligaciones establecidas en la Ley de Productos Orgánicos, en relación con el deber de promover y fomentar los productos orgánicos, al poner en peligro la integridad orgánica de la miel, toda vez que es susceptible de ser contaminada por los organismos genéticamente modificados.

En consecuencia, no fue considerado el hecho de que la contaminación de la miel podría perjudicar su principal actividad

económica: la apicultura, poniendo en duda la calidad orgánica de la miel que se exporta, lo que conllevaría el riesgo inminente de que la miel no sea aceptada en algunos mercados que son esenciales para obtener los recursos necesarios para su subsistencia y desarrollo. Por tanto, a juicio de los quejosos, las autoridades responsables incumplieron con su obligación de no interferir directa o indirectamente en el goce del derecho al trabajo y de garantizar que las actividades de terceros pudieran afectarle, al poner en riesgo su principal medio de subsistencia.

Por último, en su **cuarto concepto de violación**, los promoventes sostuvieron que los términos en los que se otorgó el permiso para la liberación de soya genéticamente modificada, fue violatorio del principio de legalidad, al vulnerar el principio precautorio y no respetar el derecho a la consulta previa e informada de las comunidades indígenas, constituyendo de esta forma graves violaciones al procedimiento.

En este sentido, manifestaron que las autoridades responsables violaron el principio de legalidad en el informe de impacto ambiental, toda vez que no se tomaron en cuenta tres opiniones contenidas en el dictamen de impacto ambiental número *****⁴⁷, las cuales desaconsejaban el otorgamiento de la autorización impugnada. Esto en contravención a la fracción XX del artículo 27 del Reglamento Interior de la SEMARNAT –vigente al momento de la presentación de la solicitud-, la cual establecía que las opiniones técnicas emitidas por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), y el Instituto Nacional de Ecología (INE), todos pertenecientes a la SEMARNAT, eran *vinculantes* para la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA), dependencia perteneciente a la SEMARNAT. En consecuencia, los quejosos sostuvieron que el permiso carece de la motivación y de sustento para cumplir con el principio de legalidad.

⁴⁷ Foja 200 del Anexo 1 del expediente del Amparo Indirecto *****.

2. Suspensión de Oficio.

Por cuestión de turno, tocó conocer de la demanda de amparo al Juez Segundo de Distrito en el Estado de Campeche, quien por resolución de cinco de julio de dos mil doce, **determinó otorgar la suspensión de oficio**⁴⁸.

Inconforme con lo anterior, el diecinueve de julio de dos mil doce, ***** interpuso un recurso de revisión en contra de la decisión del juez de distrito de otorgar a los quejosos la suspensión de oficio de los actos reclamados⁴⁹.

Asimismo, el diez de agosto de dos mil doce, el titular de la Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera, así como el Director General de Sanidad Vegetal –ambos de la SAGARPA-, en conjunto, interpusieron un recurso de revisión en contra de la suspensión de oficio decretada por el juez de distrito⁵⁰, sin embargo, por oficio de ocho de octubre de dos mil doce, el Tribunal Colegiado del conocimiento determinó desecharlo por haber sido presentado de forma extemporánea⁵¹.

Por cuestión de turno, tocó conocer del presente recurso de revisión al Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito en el Estado de Campeche, quien por resolución correspondiente a la sesión del treinta de enero de dos mil trece, determinó revocar la suspensión de oficio dictada en el juicio principal⁵².

⁴⁸ Fojas 277 a 278 del Expediente del Juicio de Amparo ***** , Tomo I.

⁴⁹ Fojas 353 a 390 del Expediente del Juicio de Amparo ***** , Tomo I.

⁵⁰ Fojas 672 a 699 del Expediente del Juicio de Amparo ***** , Tomo I.

⁵¹ Foja 929 del Expediente del Juicio de Amparo ***** , Tomo I.

⁵² Fojas 1461 a 1501 del Expediente del Juicio de Amparo ***** , Tomo II.

3. Sentencia del Juicio de Amparo.

El veintisiete de enero del dos mil catorce, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Campeche emitió la sentencia correspondiente al juicio de amparo interpuesto, otorgando el amparo a los quejosos, con los argumentos que, en síntesis, se exponen a continuación.

En primer término, hizo referencia a las causales de improcedencia hechas valer por ***** y por las autoridades responsables, haciendo especial énfasis en la prevista por la fracción V del artículo 73 de la abrogada Ley de Amparo.

En ese sentido, señaló que si bien la parte quejosa estaba conformada por personas físicas y morales, respecto a las últimas, resultaba infundado el argumento de que no habían acreditado un interés jurídico, pues las personas morales también se encuentran legitimadas para promover juicios de amparo, siempre que se vean afectados en el ejercicio o goce de un derecho fundamental, como en el presente caso, una afectación a los principios del debido proceso y legalidad.

Consideró que era prueba suficiente para acreditar la legitimación de las personas morales promoventes, el hecho de que se dedicaran a la apicultura, una actividad vinculada estrechamente con las comunidades indígenas ubicadas en el municipio de ***** , *****⁵³.

Por otra parte, reseñó que ***** y las autoridades responsables alegaron que los quejosos no estaban legitimados para solicitar la protección de la Justicia de la Federación, por las violaciones a los derechos fundamentales de las comunidades indígenas de ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y ***** .

Sin embargo, declaró infundado el argumento al considerar que derivado

⁵³ Artículo 8 de la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche.

de la condición de vulnerabilidad y el reconocimiento de su autonomía, las comunidades indígenas deben contar con una protección especial, que les permita garantizar un acceso pleno a sus derechos.

En ese sentido, señaló que de la lectura del Apartado A, fracciones II y III del artículo 2° constitucional era posible distinguir dos ámbitos en el acceso a la justicia, a saber: a) El acceso a la justicia impartida por los pueblos indígenas (fracción II) y, b) El acceso a la justicia impartida por los tribunales de la Federación y las entidades federativas (fracción III).

El acceso a la justicia impartida por los tribunales de la Federación y las entidades federativas exige que los tribunales permitan a cualquier integrante de una comunidad indígena –ya sea persona física o moral-, acudir a la instancia jurisdiccional correspondiente para promover la defensa de sus derechos colectivos.

En seguida, consideró oportuno determinar si en el presente caso, los quejosos debían acreditar un interés jurídico. Por lo que, argumentó que si bien el artículo 4° de la abrogada Ley de Amparo exigía la acreditación de un interés jurídico para promover el juicio de amparo, la reforma a la fracción I del artículo 107 constitucional –en vigor desde el seis de junio de dos mil once-, permitía la simple acreditación de un interés legítimo. Asimismo, determinó que atendiendo a las características del acto impugnado, resultaba evidente que el presente caso requería la acreditación de un interés legítimo.

Por lo anterior, consideró oportuno llevar a cabo un control de constitucionalidad **ex officio**, a fin de inaplicar la fracción V del artículo 73 de la abrogada Ley de Amparo, en virtud de la exigencia de acreditar necesariamente un interés, lo que a consideración del juez, negaba toda posibilidad a los quejosos de hacer exigible sus derechos difusos o colectivos.

Una vez señalado lo anterior, determinó entrar al análisis integral de los artículos 2°, Apartado B, fracción IX y 14 de la Constitución General; 6°, 7° y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en relación con los artículos 33 de la Ley de Bioseguridad de Organismo Genéticamente Modificados y 27 del Reglamento Interior de la SEMARNAT, vigente al momento de la presentación de la solicitud.

Al respecto, determinó que si bien la expedición del permiso para la liberación en fase comercial de soya genéticamente modificada, no implicaba de manera directa la privación de algún derecho fundamental de las comunidades indígenas, también es cierto que dichos grupos o comunidades gozan de una protección especial y extraordinaria a nivel constitucional e internacional, por su especial situación de vulnerabilidad, por lo que estimó indispensable otorgarles el derecho a la consulta, previa a la emisión del permiso impugnado.

Asimismo, señaló que la protección efectiva de los derechos de las comunidades indígenas y otros grupos socialmente vulnerables, requieren que se garantice el ejercicio de ciertos derechos de índole procedimental, principalmente el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones, y acceso a la justicia.

Por otro lado, al analizar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes determinó que conforme al texto de sus artículos 6°, 7° y 15, los Estados tienen la obligación de consultar a las comunidades indígenas, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean cualquier medida –ya sea de carácter administrativa o legislativa-, susceptible de afectarles

directa o indirectamente; la consulta debe ser realizada con anterioridad a emprender o autorizar cualquier programa de prospección y explotación de los recursos existentes.

Para reforzar su argumento, el juez determinó que conforme a los lineamientos emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Ecuador*, el derecho de consulta a los pueblos indígenas debe cumplir con determinados parámetros, a saber: a) ser previa, b) culturalmente adecuada, c) informada y, d) de buena fe.

En ese sentido, alegó que si bien las autoridades responsables habían hecho pública la solicitud presentada por *****, para que la sociedad emitiera su opinión en términos del artículo 33 de la Ley de Seguridad de los Organismos Genéticamente Modificados, a su juicio, dicha publicación no cumplía los parámetros establecidos por la jurisprudencia de la Corte Interamericana y por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en el sentido de no haber sido culturalmente adecuada, informada y de buena fe.

Por último, señaló que respecto al dictamen número *****, emitido por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, debía declararse inconstitucional por no haber sido emitido conforme a la fracción XX del artículo 27 del Reglamento Interior de la SEMARNAT, vigente al momento de la presentación de la solicitud.

Al respecto, arguyó que al emitir su dictamen, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental debió tomar en cuenta las opiniones vinculantes del Instituto Nacional de Ecología⁵⁴ –de la SEMARNAT-, de

⁵⁴ Oficio *****, de *****.

la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad⁵⁵, quienes en sus respectivas opiniones, consideraron declarar inviable la solicitud presentada por ***** y que no obstante lo anterior, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, determinó otorgar el permiso solicitado.

Por lo anterior, **otorgó el amparo** a los quejosos para el efecto de que: **1)** dejaran insubsistente el permiso otorgado a *****, **2)** proveyeran lo necesario a fin de que se llevara a cabo la consulta pública a las comunidades indígenas a través de medios idóneos y, **3)** una vez realizada la consulta, resolvieran con libertad de jurisdicción sobre la solicitud presentada por *****.

III. RECURSOS DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

Inconformes con la anterior resolución, *****⁵⁶, las autoridades responsables señaladas en la demanda de amparo y el Agente del Ministerio Público de la Federación⁵⁷, interpusieron sendos recursos de revisión.

Asimismo, los quejosos interpusieron el recurso de revisión adhesivo al que hace referencia la fracción V del artículo 83 de la abrogada Ley de Amparo, presentando **un escrito único** para responder a los tres recursos interpuestos en contra de la sentencia que les concedió el amparo.

⁵⁵ Oficio ***** de *****.

⁵⁶ El cual fue registrado bajo el número: *****.

⁵⁷ El cual fue registrado bajo el número: *****.

En virtud de que el Tribunal Colegiado determinó tramitarlos de forma separada, a continuación se exponen –en síntesis- los agravios expuestos por *****.

1. Recurso de revisión interpuesto por ***.**

Como **primer agravio**, alega que el juez determinó de forma indebida que los quejosos acreditaron legitimación e interés para promover el juicio de amparo, en virtud de que sus razonamientos eran indebidos, infundados y contrarios a la doctrina jurisprudencial. En este sentido, dividió la argumentación del primer agravio en dos temas: legitimación e interés legítimo.

Respecto al primer tema, ***** sostuvo que el juez determinó indebidamente que los quejosos tienen legitimación, en razón de que desempeñan actividades relacionadas con actividades indígenas. Al respecto, la recurrente alegó que los quejosos o sus representantes debieron demostrar ser miembros o representantes de las comunidades *****, *****y ***** para acreditar tener legitimación en el juicio promovido. Por otra parte, la recurrente señala que en la demanda de amparo no se presentaron pruebas para demostrar: **a)** su pertenencia a alguna de las mencionadas comunidades indígenas en particular, **b)** ser representantes legales de las sociedades que representaban, carga de la que fueron indebidamente liberados por el juez, en virtud de una actitud favorecedora a grupos estructuralmente desaventajados **c)** que tales sociedades representaban efectivamente a los comunidades indígenas señaladas y, **d)** ni que dichas comunidades fueran consideradas como indígenas, característica que según la recurrente, es muy difícil determinar.

De lo anterior, señaló que el juez nunca determinó cuándo una persona moral puede considerarse como indígena, concluyendo que confunde la titularidad de los derechos fundamentales, con el calificativo o adjetivo que se le puede otorgar a una sociedad (persona moral). En este sentido, advierte que este Alto Tribunal ha determinado que sólo aquellas personas que sean consideradas indígenas, son a quienes se les debe atribuir y respetar el esquema excepcional de protección de los pueblos indígenas, sin que esa característica pueda ser trasladada a otros entes. Y que incluso bajo el supuesto de que una entidad pudiera calificarse como indígena, el juez debía establecer si sus integrantes, en la constitución de la misma se autoidentificaron de esa manera y tuvieron el deseo de constituir una sociedad con tales características, ya que no es suficiente que el objeto social contemple una actividad relacionada con grupos indígenas.

De igual forma, alegó que indebidamente el juez consideró suficiente el hecho de que los quejosos llevaran a cabo actividades con injerencia en la recolección de la miel que realizan grupos o comunidades indígenas para acreditar su legitimidad, ya que nunca demostraron que su actividad fuera la apicultura y producción de miel. En este sentido, ***** argumentó que las personas morales no presentaron la documentación necesaria para acreditar que efectivamente llevan a cabo dichas actividades, elemento necesario para que los quejosos cuenten con legitimación jurídica, toda vez que las afectaciones alegadas no deben de ser lesiones hipotéticas o posibles, sino reales y actuales⁵⁸. Por lo tanto, la recurrente afirma que el juez determinó indebidamente la legitimación de los quejosos, ya que no acreditaron que efectivamente llevan a cabo tales actividades, y sólo

⁵⁸ Véase tesis con rubro: “**EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. LA ESCRITURA CONSTITUTIVA DE LA EMPRESA QUEJOSA ES INSUFICIENTE PARA ACREDITAR SU INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO Y EL DECRETO POR EL QUE SE OTORGAN DIVERSOS BENEFICIOS FISCALES RESPECTO DE DICHO TRIBUTO Y DEL DIVERSO SOBRE LA RENTA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2008)**”. Novena Época, Pleno, Jurisprudencia. Tomo XXXII, Julio de 2010. Tesis: P./J. 63/2010. Pág. 9.

consideró que la apicultura es la principal actividad de las comunidades ***** , *****y *****.

Asimismo, señaló que era insuficiente para acreditar el interés legítimo, el hecho de que los quejosos se autoidentificaran como individuos pertenecientes a una comunidad indígena, ya que según el texto del artículo 2° constitucional y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es elemento indispensable que las personas se autoidentifiquen como miembros o integrantes de una comunidad indígena, pero además, que cuenten con el reconocimiento de toda la comunidad como miembro o integrante de la misma.

En este sentido, la recurrente señala que la autoidentificación, no es un concepto aislado, sino que debe sujetarse al principio de seguridad jurídica, con el fin de evitar su perversión y que se haga un uso indebido en beneficio particular de personas ajenas al mismo. Bajo esta tesitura, la recurrente señaló que, en aras de armonizar el ejercicio de ambos derechos, se deben establecer criterios objetivos, bajo los cuales, los quejosos debieron acreditar elementos mínimos para demostrar que, **a)** descenden de poblaciones que habitan el país o, **b)** que pertenecen a una comunidad cuyas condiciones los distinguen de otros sectores o, **c)** que dicha comunidad está regida por sus propias costumbres, tradiciones o por una legislación especial.

Respecto al estudio del interés legítimo, la recurrente afirmó que el juez simplemente enlistó las pruebas ofrecidas por los quejosos para concluir que contaba con interés legítimo, acreditando únicamente que las comunidades a las que dicen pertenecer se encuentran dentro del polígono de la siembra de soya genéticamente modificada. Por lo tanto, arguye que los quejosos no acreditaron adecuadamente su interés legítimo, en virtud de que no es suficiente que señalaran que su actividad es la apicultura, sino que además, debieron señalar de qué forma les

afectaba. En consecuencia, señala que el juez pasó por alto que el interés legítimo debe quedar plenamente acreditado, y que la situación especial de los quejosos no los puede relevar de esa obligación, ya que eso implicaría que todo aquél que forme parte de una comunidad indígena puede impugnar cualquier acto de autoridad, sin tener que acreditar que le causa un agravio.

Alegó que los quejosos debían probar que: **a)** se dedican preponderantemente a la apicultura y, **b)** que sufren una afectación personal, directa y actual, consistente no sólo en probar que existe una contaminación en la miel, sino que esa contaminación les causa un agravio grave. En este sentido, la recurrente advirtió que las pruebas ofrecidas por los quejosos no permiten acreditar lo anterior, toda vez que: **1)** el estudio científico *“Soja transgénica ¿sostenible? ¿responsable?”* sólo puede ser tomado en consideración como la opinión de un particular sobre un hecho específico que no se refiere concretamente a los efectos que el permiso tiene o puede tener en las áreas a las que se refieren los quejosos, sino que consiste en consideraciones subjetivas sobre el uso de organismos genéticamente modificados; **2)** el oficio ***** que permite la liberación de la soya genéticamente modificada y el comunicado de prensa No. ***** de SAGARPA únicamente acreditan la existencia del acto reclamado.

Por último, la recurrente argumenta que por la naturaleza del presente asunto, es necesario el apoyo de expertos sobre los temas que requieren conocimientos específicos, por lo que, los quejosos debieron ofrecer una prueba pericial para acreditar las afectaciones que sufrirían en su esfera jurídica⁵⁹.

⁵⁹ Véase tesis con rubro: **“CONOCIMIENTOS CIENTÍFICOS. CARACTERÍSTICAS QUE DEBEN TENER PARA QUE PUEDAN SER TOMADOS EN CUENTA POR EL JUZGADOR AL MOMENTO DE EMITIR SU FALLO”**. Novena Época. Primera Sala. Tesis Aislada. Tomo XXV, Marzo de 2007. Tesis: 1a. CLXXXVII/2006. Pág 258.

En el **segundo agravio**, sostiene que el juez omitió observar lo establecido en la fracción XVII del artículo 73 de la abrogada Ley de Amparo⁶⁰, pues si bien es cierto que al emitir el Dictamen de Bioseguridad, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, debió pedir la opinión técnica de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, y en su caso, de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas⁶¹, lo cierto es que dicho argumento quedó sin materia debido a la reforma de la cual fue objeto dicha disposición, donde se eliminó el carácter vinculatorio de dichas opiniones.

Por último, en su **tercer agravio**, la recurrente alega que la sentencia del juez quebrantó el principio de relatividad de las sentencias de amparo, en la medida en que al precisar los efectos de la misma, abarcó a comunidades ajenas a aquéllas a las que los quejosos representaron.

De acuerdo con lo anterior, la recurrente ***** solicita la revocación de la sentencia impugnada, en tanto que el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Campeche otorgó indebidamente el amparo a los quejosos.

2. Recurso de Revisión Adhesivo.

En primer término, los quejosos señalan con fundamento en diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como en la jurisprudencia internacional, que al ser miembros del Pueblo maya y en virtud de su especial situación frente al orden jurídico, en la resolución del presente recurso se debe evitar establecer obstáculos y formalismos

⁶⁰ Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

[...]

XVII.- Cuando subsistiendo el acto reclamado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo;

⁶¹ Reglamento Interno de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, artículo 28, fracción XVII.

excesivos que hagan nugatorio el derecho a la justicia y que generen situaciones de discriminación; bajo este contexto, alegan lo siguiente.

Como **primer agravio**, objetan la falta de legitimación del Agente del Ministerio Público respecto al recurso de revisión interpuesto, en virtud de que en su escrito sólo se limita a señalar artículos constitucionales, sin argumentar el porqué la sentencia recurrida causa un perjuicio a la sociedad y al orden constitucional. En ese sentido, al no existir claridad sobre algún perjuicio, dicha representación social no tiene legitimación para promover el recurso de revisión. Por el contrario, alegan que el presente caso constituye un significativo avance en la defensa de los intereses de la sociedad, especialmente respecto a los grupos indígenas, considerados históricamente como un sector discriminado.

En el **segundo agravio**, alegan que son infundados los argumentos presentados en el recurso de revisión interpuesto por ***** , en el sentido de considerar que no tenían legitimación para promover el juicio de amparo. Al respecto, señalan que la “*autoidentificación*” o “*autoconciencia*”, no son elementos vagos, sino que están delimitados por diversos elementos comprobables, como el hecho de que al promover el juicio de amparo se ostentaran como miembros del Pueblo maya, en términos del artículo 2º constitucional, así como estar reconocidos como comunidades indígenas en términos de la *Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche*.

En este mismo sentido, señalan que acreditaron el interés legítimo que requerían para promover el juicio de amparo que dio origen a este recurso, con fundamento en el nuevo texto del artículo 107 constitucional.

Respecto al agravio esgrimido por *****; consistente en que el dictamen de la SEMARNAT dejó de tener efectos en virtud de que se reformó el reglamento que le dio origen, los quejosos señalan que aun y cuando dicha reforma eliminó la vinculatoriedad de las opiniones de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) e Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INE), lo cierto es que el dictamen impugnado en el amparo, se emitió con **anterioridad a dicha reforma**, por lo que la autoridad debió tomar en cuenta las opiniones emitidas por dichas dependencias. En consecuencia, señalan que el acto impugnado viola el principio precautorio, así como sus derechos a la consulta y acceso pleno a la justicia.

Asimismo, en referencia al argumento de ***** en el sentido de que la sentencia viola el **principio de relatividad**, los quejosos señalan que al haber interpuesto el juicio de amparo, lo hicieron en nombre de las comunidades indígenas que representaban, por lo que era evidente que los efectos de la sentencia debían extenderse más allá de las personas quienes lo promovieron.

Por último, respecto al **tercer agravio**, los quejosos señalaron que no otorgaron su consentimiento al no impugnar la fase experimental y piloto, toda vez que cada fase es autónoma e independiente; asimismo, afirmaron que no es posible equiparar los efectos de un permiso para la liberación de soya en fase experimental, a una liberación de tipo comercial. Lo anterior, sin perjuicio de que con dicha afirmación, la autoridad sólo demuestra que en ninguna de las fases (experimental ni comercial), se llevó a cabo el proceso de consulta a las comunidades, en razón de que los quejosos no tuvieron conocimiento oportuno de ninguna de las otras fases.

Respecto al argumento de las autoridades responsables en el sentido de que los quejosos no presentaron ninguna prueba que acreditara el daño o perjuicio que podría causar la siembra de soya transgénica a las actividades que desempeñan, los quejosos señalaron que tanto en la demanda de amparo como en la ampliación de la misma, se enumeran las diversas probanzas que demuestran el riesgo para las actividades de las comunidades que representan, sus recursos naturales, así como para el medio ambiente y las áreas naturales protegidas.

3. Resolución del Recurso de Revisión.

Por cuestión de turno, tocó conocer del presente recurso al Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, en el Estado de Campeche, radicándolo bajo el número *****.

Asimismo, mediante acuerdo formulado en la sesión correspondiente al día *****, el Tribunal Colegiado concluyó lo siguiente.

En primer término, determinó modificar la sentencia impugnada en el sentido de sobreseer el juicio de amparo únicamente respecto a las siguientes autoridades: **1)** la SAGARPA, **2)** el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, **3)** la SEMARNAT, **4)** la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental y, **5)** la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental.

En ese sentido, señaló que si bien el Director General de Impacto Ambiental, al rendir su informe aceptó como cierto el acto impugnado por los quejosos, también advirtió la actualización de la causal de improcedencia prevista por la fracción XVIII del artículo 73, en relación con el artículo 11 -a *contrario sensu*- de la abrogada Ley de Amparo,

considerando que el dictamen emitido por dicha Dirección General (oficio *****), no constituía un acto que por sí sólo generara algún perjuicio a los quejosos, por lo que no debía considerarse como el último acto emitido respecto a la solicitud presentada por *****, es decir, no se trataba de una resolución definitiva. Por lo anterior, el Tribunal determinó sobreseer el juicio de amparo respecto a la SEMARNAT, la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental y la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental.

Respecto a la SAGARPA y el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, el Tribunal Colegiado señaló que si bien al rendir su informe justificado negaron los actos reclamados por los quejosos, de los autos que constan en el expediente era posible advertir que la Dirección General de Sanidad Vegetal y la Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera, habían sido los responsables de expedir el permiso solicitado por *****, por lo que no debía proceder el sobreseimiento respecto a dichas autoridades, aun y cuando dichas dependencias pertenecen al Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria; máxime que en los informes rendidos por ambas Direcciones Generales, aceptaron haber emitido el permiso solicitado por *****.

En segundo lugar, determinó solicitar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ejerciera su facultad de atracción con fundamento en el artículo 84 de la abrogada Ley de Amparo, ya que a juicio del Tribunal, se cumplían los requisitos necesarios para que este Alto Tribunal conociera del presente recurso de revisión, a saber: **a)** que se trate de un recurso promovido contra una sentencia pronunciada en audiencia constitucional por un juez de distrito, **b)** que la sentencia establezca la interpretación directa de un precepto constitucional, subsistiendo en el recurso el problema de constitucionalidad y, **c)** que por

sus características y trascendencia, deba ser analizado por este Alto Tribunal.

En ese sentido, el Tribunal Colegiado observa que el juez de distrito señaló que si bien ***** y las autoridades responsables habían alegado la actualización de la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 71 de la abrogada Ley de Amparo, en el sentido de que los quejosos no habían acreditado un *interés jurídico* para promover el juicio de amparo, en virtud de que no habían probado una afectación directa en su esfera jurídica, el juez de distrito había declarado infundado dicho argumento, al considerar que los quejosos sí tenían legitimación para proteger los derechos fundamentales de la comunidad indígena a la cual pertenecen. Al respecto, el Tribunal Colegiado señala que el juez de distrito consideró que la autoconciencia o la autoadscripción, es un criterio determinante para advertir quiénes deben considerarse “personas indígenas” o los “pueblos o comunidades indígenas”, al hacer una interpretación del artículo 2° constitucional. De esta manera, determinó que conforme a la interpretación conjunta de los artículos 4° de la abrogada Ley de Amparo y 2° constitucional, la defensa de los derechos de las comunidades indígenas puede ser solicitado por quien tradicionalmente los represente, o bien, por los miembros de la comunidad afectada, en lo individual, por lo que no era necesario que los quejosos demostraran un interés jurídico, sino un ***interés legítimo***.

Por lo anterior, el Tribunal Colegiado concluyó que el juez de distrito no sólo había realizado una interpretación directa del artículo 2° constitucional, al legitimar a los quejosos en el juicio de amparo, sino que al haber determinado que los mismos sólo debían acreditar un *interés legítimo*, realizó una interpretación de la fracción I del artículo 107 constitucional, en relación con la fracción V del artículo 73 de la abrogada Ley de Amparo, al señalar que mediante un control de constitucionalidad, debía inaplicarse dicha causal de improcedencia, en razón de que al

exigir la demostración de un interés jurídico, contravenía al artículo 2° constitucional.

En este sentido, el Tribunal consideró que había elementos suficientes para que esta Suprema Corte conociera de los recursos promovidos.

IV. TRÁMITE ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Recibidos los autos en este Alto Tribunal, mediante acuerdo de veinte de febrero de dos mil quince, el Ministro Presidente admitió a trámite la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción, turnando el asunto a la Ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos⁶².

Por acuerdo correspondiente a la sesión de veinticinco de marzo de dos mil quince, la Segunda Sala de esta Suprema Corte determinó ejercer su facultad de atracción, en atención a la importancia y trascendencia del presente asunto⁶³.

Posteriormente, por acuerdo de veinte de mayo de dos mil quince, se determinó remitir los autos a la Ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., para que elaborara el proyecto de sentencia correspondiente⁶⁴.

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

⁶² Expediente Amparo en Revisión 499/2015, foja 14.

⁶³ Expediente Amparo en Revisión 499/2015, foja 03-19.

⁶⁴ Expediente Amparo en Revisión 499/2015, foja 121.

PRIMERO. Legislación Aplicable. Las disposiciones de la abrogada Ley de Amparo son aplicables a la resolución del presente asunto, toda vez que el juicio de amparo que dio origen al presente recurso fue promovido el veintisiete de junio de dos mil doce.

Asimismo, considerando que el seis de junio de dos mil once fue reformado el artículo 107 constitucional, el análisis del presente asunto debe llevarse a cabo a la luz del nuevo texto constitucional.

SEGUNDO. Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos del inciso a), fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; inciso a), fracción I del artículo 84 de la abrogada Ley de Amparo; y, fracción XI del artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con el punto cuarto del Acuerdo General Plenario 5/2001, reformado por el Acuerdo General número 3/2008; toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en un juicio de amparo indirecto, en la que se realizó una interpretación directa de los artículos 2°, 4° y la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Oportunidad. Resulta innecesario que esta Sala se pronuncie sobre la oportunidad del recurso interpuesto por la recurrente y la adhesión hecha al mismo, en virtud de que el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito ya ha realizado el cómputo relativo, llegando a la conclusión de que la interposición de los recursos se llevó a cabo en tiempo⁶⁵.

CUARTO. Legitimación. Considerando que el presente recurso de revisión y el adhesivo al mismo fueron interpuestos por personas

⁶⁵ Foja 45 y 46 del Expediente del Recurso de revisión *****.

autorizadas por las partes, según se desprende de los autos que obran en expedientes⁶⁶, esta Segunda Sala determina que los recursos fueron promovidos por partes legitimadas en el juicio.

QUINTO. Procedencia. Conforme al último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo, el examen de las causales de improcedencia del juicio de amparo es oficioso, esto es, deben ser estudiadas por el juzgador aunque no las hagan valer las partes.

Al respecto, esta Segunda Sala observa que la recurrente alegó como **primer agravio** la actualización de la causal de improcedencia prevista por la fracción V del artículo 73 de la abrogada Ley de Amparo. Por otro lado, señaló como **segundo agravio** que el juez de distrito omitió aplicar la causal de improcedencia prevista por la fracción XVII del artículo 73 de la abrogada Ley de Amparo.

En ese sentido, las causales de improcedencia son de orden público y de estudio preferente al fondo del asunto, sin embargo, debido a la complejidad del presente caso, deberán ser estudiadas en el siguiente considerando, en virtud de que la mayoría de los agravios expuestos por la recurrente están intrínsecamente relacionados con el fondo del asunto.

En consecuencia, al no existir otra causal de improcedencia hecha valer por las partes, ni cualquier otra que de oficio advierta esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presente recurso debe considerarse procedente.

⁶⁶ Fojas 002 y 328-351 del Expediente del Juicio de Amparo *****, Tomo I.

SEXTO. Fondo.

Resultan por una parte **infundados**, por otra **inoperantes**, y en una diversa **fundados**, respectivamente, los agravios planteados en el recurso de revisión por *****, y por tanto, insuficientes para revocar la sentencia recurrida. En ese sentido, esta Sala dará respuesta puntual a cada uno de los agravios hechos valer por la recurrente.

Respuesta al primer agravio: falta de legitimación de los quejosos.

Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la recurrente arguyó en su primer agravio, que el juez de distrito consideró indebidamente que los quejosos contaban con la legitimación e interés en el juicio de amparo, utilizando argumentos indebidos, infundados y contrarios a la jurisprudencia.

Con el fin de proporcionar orden al estudio del presente agravio, se estudiará la legitimación de los quejosos en el siguiente orden: **I.** La legitimación de las personas físicas quejosas; **II.** La legitimación de las personas morales quejosas; **III.** El interés jurídico como elemento de procedencia en el juicio promovido y; **IV.** Por último, determinará si existe una afectación a la esfera jurídica de los quejosos.

I. Falta de legitimación de las personas físicas quejosas para exigir el derecho de consulta a las comunidades indígenas.

Esta Segunda Sala de la Suprema Corte, ha determinado que si bien toda persona física es titular de los derechos consagrados en la

Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte, ello no es suficiente para acreditar la legitimación de los quejosos en el juicio de amparo⁶⁷.

Ahora bien, se observa que los quejosos alegaron violaciones a su derecho de consulta, por lo que cabe hacer las siguientes consideraciones.

El derecho de consulta a las comunidades indígenas, es una prerrogativa fundamental consagrada en el artículo 2° constitucional, así como en el *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*⁶⁸, cuya protección puede ser exigida por cualquier integrante de la comunidad o pueblo indígena, con independencia de que se trate o no de un representante legítimo nombrado por la comunidad⁶⁹.

Al respecto, el artículo 2° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece que los Estados deben asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos indígenas interesados, acciones coordinadas y sistemáticas con miras a proteger sus derechos, para lo cual, deberán establecer medidas que aseguren la plena efectividad y goce de sus derechos, respetando su identidad social y cultural.

En ese sentido, la recurrente ***** alegó que la autoadscripción es un elemento *insuficiente* para considerar a una persona como indígena, y que por tanto, debe sujetarse a criterios objetivos, con el fin

⁶⁷ Véase Tesis de rubro: “**LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO**”. Segunda Sala. Novena Época. Jurisprudencia. Tomo VII, Enero de 1998. Tesis: 2a./J. 75/97. Pág. 351.

⁶⁸ Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por el Senado de la República el 11 de julio de 1990. Asimismo, **como criterio orientador**: la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, voto a favor emitido el 13 de septiembre de 2013, como criterio orientador en la materia.

⁶⁹ Véase como criterio orientador la tesis de rubro: “**COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. CUALQUIERA DE SUS INTEGRANTES PUEDE PROMOVER JUICIO DE AMPARO EN DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COLECTIVOS**”. Primera Sala. Décima Época. Tesis Aislada. Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 1. Tesis: 1ª. CCXXXV/2013.

de garantizar el principio de seguridad jurídica y evitar su perversión o uso indebido en beneficio particular de personas ajenas al mismo.

Al respecto, esta Segunda Sala determina que el agravio expuesto por la recurrente es infundado, ya que la **autoadscripción** constituye el criterio fundamental y suficiente para determinar quiénes deben ser considerados integrantes de pueblos o comunidades indígenas⁷⁰. Sostener lo contrario, es decir, que las personas indígenas deban estar obligadas a acreditar dicha condición, constituiría una grave violación a la libre *determinación* de los grupos indígenas y sus integrantes. En síntesis, la condición indígena de las personas no puede estar sujeta al reconocimiento del Estado.

En el caso concreto, esta Sala advierte que los quejosos señalaron en su escrito inicial de demanda que eran miembros de diversas comunidades indígenas asentadas en el Estado de Campeche⁷¹. Por tanto, se concluye que al haberse **autoadscrito** como miembros de comunidades indígenas **asentadas en las áreas autorizadas para la liberación de soya genéticamente modificada –que constituye el acto reclamado–**, los quejosos acreditaron tener legitimación para promover el juicio de amparo que dio origen al presente recurso.

Por lo anteriormente expuesto, es posible concluir que los quejosos están legitimados en el presente juicio para velar por la defensa de los derechos alegados, y por ende, se declara **infundado la parte del**

⁷⁰ Véase: artículo 2º constitucional. (...) La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a q v 2uiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. (...). Asimismo, el artículo 1.2 del Convenio 169 de la OIT. 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.

⁷¹ De acuerdo con el artículo 5º de la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche: “se entenderá por: V. COMUNIDAD INDÍGENA.- El conjunto de personas, pertenecientes a las etnias maya, cakchiquel, chol, chontal, ixil, jacalteco, kanjovál, kekchi, mame, mixe, mixteco, náhuatl, quiché, tojolabal, totonaca, tzeltal, tzotzil, zapoteco y zoque, que forman una o varias unidades socioeconómicas y culturales en torno a un asentamiento común dentro del territorio del Estado y que conservan, en algunos casos con la consiguiente evolución debida a influencias externas, sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas; [...]”.

primer agravio de la recurrente respecto a la falta de legitimación de las personas físicas quejasas.

II. Falta de legitimación de las personas morales quejasas para exigir el derecho de consulta a las comunidades indígenas.

La recurrente alegó que las personas morales carecían de legitimación para promover el presente amparo, al exigir la protección de derechos fundamentales cuya titularidad sólo poder ser atribuida a las personas físicas. En ese sentido, el agravio expuesto por la recurrente resulta **fundado** por las razones que se exponen a continuación.

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el artículo 1° constitucional debe interpretarse en el sentido de que tanto a las personas físicas como las morales gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución General y los tratados internacionales, a condición de que no sean derechos cuyo contenido material sean de exclusiva titularidad de las personas físicas, lo cual debe ser determinado en cada caso concreto⁷².

Sin embargo, a diferencia de las personas físicas que pueden exigir la protección de cualquier derecho previsto en la Constitución o en los tratados internacionales, la exigencia de protección de un derecho fundamental promovido por una persona moral dependerá necesariamente del objeto para el cual fue creada, así como de la naturaleza del derecho en cuestión⁷³.

⁷² Véase tesis con rubro: “**PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES**”. Pleno. Décima Época. Jurisprudencia. Libro 16, Marzo de 2015, Tomo I. Tesis P./J. 1/2015. Pág. 117.

⁷³ Véase Tesis de rubro: “**PERSONAS MORALES. LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES QUE LES CORREPONDE DEPENDE DE LA NATURALEZA DEL DERECHO EN CUESTIÓN, ASÍ COMO DEL ALCANCE Y/O LÍMITES QUE EL JUZGADOR LES FIJE**”. Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Tesis Aislada, P.I/2014 (10a.), página 273.

En ese sentido, los jueces deben –en cada caso concreto-, determinar la titularidad de la persona moral en aquellos supuestos en que sea aplicable, considerando las circunstancias del asunto y con arreglo a su naturaleza y objeto⁷⁴.

Al respecto, las personas morales al ser entes jurídicos diferentes a las personas físicas no pueden gozar de los derechos que son exclusivos del ser humano o de los que el Estado ha reconocido a favor de ciertos grupos por su especial situación frente al ordenamiento jurídico –niños, adultos mayores, indígenas u otros grupos en situación de vulnerabilidad-, y que constituyen presupuestos esenciales para el ejercicio de otros derechos como la vida, integridad personal –física y psicológica-, nombre, desarrollo de la personalidad –entre otros-, que son igualmente exclusivos de las personas físicas.

Por tanto, considerando la naturaleza de los derechos involucrados en el presente caso, esta Segunda Sala considera que si bien los quejosos son personas físicas y morales, respecto a las segundas cabe hacer las siguientes consideraciones. En primer término, las personas morales quejasas alegaron la afectación al derecho de consulta a las comunidades indígenas, por lo que corresponde determinar si son derechos cuya titularidad puede ser atribuida a las *personas morales*.

Respecto al derecho de consulta a las comunidades indígenas, esta Segunda Sala determina que **las personas morales no pueden ser consideradas como titulares, en virtud de que la calidad de**

⁷⁴ Véase Tesis de rubro: “**PERSONAS JURÍDICAS. SON TITULARES DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS GARANTÍAS ESTABLECIDAS PARA SU PROTECCIÓN, EN AQUELLOS SUPUESTOS EN QUE ELLO SEA APLICABLE, CON ARREGLO A SU NATURALEZA**”. Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Tesis Aislada, P.I/2014 (10a.), página 273.

indígena, la cual constituye el requisito *sine qua non* para su ejercicio, corresponde exclusivamente a las personas físicas.

En primer término, el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que son pueblos o comunidades indígenas, *aquellas 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.*

Asimismo, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece los elementos básicos para identificar si un grupo debe ser considerado indígena: 1) **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, 2) que conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas⁷⁵.

Al respecto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte observa que las personas morales no reúnen los requisitos para que puedan ser consideradas integrantes de una comunidad indígena, fundamentalmente, **porque las normas establecidas en el artículo 2° constitucional se encuentran dirigidas a personas físicas indígenas.**

⁷⁵ Artículo 1.1, inciso b) del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Por otra parte, como criterio orientador, cabe señalar que el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas ha incluido los siguientes elementos: 1) la prioridad en el tiempo, sobre la ocupación de un territorio específico, 2) la voluntad de perpetuar la cultura, que incluye aspecto como lenguaje, organización social, religión, valores espirituales e instituciones, 3) la autoidentificación, así como el reconocimiento de otros grupos o comunidades y, 4) haber experimentado subyugación, marginación, desposesión, exclusión o discriminación. UN – Economic and Social Council – Commission on Human Rights – Sub-commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities – Working Group on Indigenous Populations: “Working Paper by the Chairperson-Rapporteur, Mrs. Erica-Irene A. Daes, on the concept of ‘indigenous people’.” UN Document E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, June 10, 1996, pars. 69-70.

En ese mismo sentido, el *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo* y la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*⁷⁶, establece expresamente que los derechos, prerrogativas y garantías previstas en sus textos son aplicables **a las mujeres y hombres integrantes de los pueblos o comunidades indígenas**⁷⁷.

En consecuencia, a juicio de este Tribunal, el derecho de consulta a las comunidades indígenas –como más adelante se detallará- es una prerrogativa reconocida a favor de las personas físicas que en su conjunto forman parte de una comunidad o un grupo indígena, precisamente por la necesidad de **perpetuar su identidad cultural, el cual es un elemento del que carecen las personas morales**.

Por lo anteriormente expuesto, esta Segunda Sala determina declarar **fundado el primer agravio, en la parte correspondiente a la falta de legitimación de las personas morales**, en términos de la fracción XVIII del artículo 73, en relación con el artículo 4°, ambos de la abrogada Ley de Amparo; en consecuencia, se determina sobreseer el juicio de amparo promovido respecto a las personas morales promoventes del presente asunto.

III. El interés jurídico como elemento de procedencia en el juicio de amparo promovido por los quejosos.

La recurrente alegó que el juez de distrito otorgó indebidamente a los quejosos un interés legítimo en el juicio promovido, sin considerar que la fracción V del artículo 73 de la abrogada Ley de Amparo, exige que los promoventes del juicio de garantías acrediten un interés jurídico, es decir,

⁷⁶ Como criterio orientador.

⁷⁷ Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, artículo 3.1 *in fine* y, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 44.

la existencia de un daño inminente, real y **directo** sobre su esfera jurídica⁷⁸. En ese sentido, dicho argumento **resulta fundado** como se expone a continuación.

Al efecto, debe señalarse que tal y como alega la recurrente, la Ley de Amparo vigente al momento de la presentación de la demanda de amparo, exige que los quejosos demuestren un interés jurídico en el juicio promovido. Por lo que, bajo el régimen normativo de la abrogada Ley de Amparo, la base de su procedencia requiere **la existencia de un perjuicio inmediato y directo a los intereses jurídicos del quejoso por la violación de un derecho subjetivo del cual es titular, de manera que ninguna otra persona puede recurrir al amparo aun y cuando resienta dicho perjuicio**⁷⁹.

Ahora bien, de los autos que obran en el expediente se observa que el juez de distrito, al percatarse de la existencia de dicha causal de improcedencia determinó ejercer un control de constitucionalidad **ex officio** e inaplicar la fracción V del artículo 73 de la abrogada Ley de Amparo, por considerarla contraria a los artículos 2°, 4° y 107 fracción I de la Constitución General, ya que al exigir el acreditamiento de un interés jurídico, impedía hacer justiciable la protección de los derechos al medio ambiente y consulta a las comunidades indígenas.

Sin embargo, a juicio de esta Sala, **los quejosos sí acreditaron tener un interés jurídico en el juicio promovido**, por lo que si bien fue correcta la determinación del juez de distrito en el sentido de señalar que

⁷⁸ Véanse Tesis de rubros: “**INTERÉS JURÍDICO, AFECTACIÓN DEL. DEBE PROBARSE FEHACIENTEMENTE**”. Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Octava Época, Jurisprudencia, Tomo VI, Tesis 321, página 216.

“**INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO**”. Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Séptima Época, Jurisprudencia, Tesis 1030, página 1662.

“**INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO. NO PUEDE SER PRESUNTIVO**”. Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Séptima Época, Tesis Aislada, Tesis 1503, página 1056.

⁷⁹ Véanse Tesis de rubros: “**INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO**”. Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Séptima Época, Jurisprudencia, Tomo VI, Tesis 294, página 243.

“**INTERÉS JURÍDICO. INTERÉS SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUÁNDO EXISTEN**”. Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Séptima Época, Jurisprudencia, Tomo VI, Tesis 104, página 81.

los quejosos habían acreditado tener interés en el juicio promovido, fue incorrecto al considerar que sólo habían demostrado un interés legítimo.

En ese tenor, el Pleno de este Alto Tribunal ha señalado que el **interés legítimo** requiere sólo la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y el quejoso, es decir, que la persona esté en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, que lo afecte en alguna de sus esferas jurídicas –no sólo en lo patrimonial-, de tal suerte que la anulación del acto que se reclama produzca un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro, pero cierto⁸⁰.

Por otro lado, ha sostenido que el **interés jurídico** requiere que la persona que comparezca a juicio **sea titular de un derecho subjetivo, cuya violación afecte de forma directa e inmediata en su esfera jurídica**⁸¹. En ese sentido, puede concluirse que el interés jurídico requiere la comprobación de los siguientes elementos: *i)* que el quejoso sea titular de un derecho subjetivo, *ii)* que exista una vulneración a ese derecho y, *iii)* que derivado de esa vulneración se cause una afectación directa e inmediata en la esfera jurídica del quejoso.

Ahora bien, una vez expuesto lo anterior, a juicio de esta Sala los quejosos cumplen con los elementos anteriormente señalados, y por tanto, cuentan con interés jurídico para acudir al juicio de amparo.

Respecto a *la titularidad de un derecho subjetivo*, esta Sala advierte que los derechos reconocidos por el artículo 2° constitucional a

⁸⁰ Véase Tesis de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)**”. Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Tomo I, Libro 12, noviembre, P./J. 50/2014 (10a), página 60.

⁸¹ Véase Tesis de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)**”. Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Décima Época, Jurisprudencia, Tomo I, Tesis P./J. 50/2014 (10a.), página 60.

los pueblos y comunidades indígenas, corresponden -en principio- a dichos grupos de **forma colectiva**, sin embargo, la fracción VIII, apartado A del citado artículo constitucional, permite que cualquiera de sus miembros o integrantes puedan hacer justiciables dichas prerrogativas de **forma individual**, estando en posibilidad de reclamar una afectación personal y colectiva al mismo tiempo.

En cuanto a la vulneración al derecho subjetivo y la afectación directa e inmediata en la esfera jurídica de los quejosos, se determina que en atención al artículo 2° constitucional, así como del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –del cual el Estado mexicano es parte-, las comunidades indígenas tienen derecho a ser consultadas en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda impactar de forma significativa su entorno o forma de vida.

Sin embargo, esta Sala advierte que la recurrente arguyó que los quejosos no demostraron la existencia de una afectación a su esfera jurídica, por lo que el análisis relativo a la acreditación de una posible afectación, será objeto de análisis en el siguiente apartado.

Por lo anteriormente expuesto, resulta **fundado el primer agravio expuesto por la recurrente, en la parte referente a la falta de interés legítimo de los quejosos.**

IV. Falta de acreditación de afectaciones al derecho alegado por los quejosos para acreditar el interés jurídico.

La recurrente señaló que aun y cuando el juez de distrito acreditó a favor de los quejosos un interés legítimo en el juicio promovido, **no habían demostrado efectivamente las supuestas afectaciones a su derecho a ser consultados**, lo que a juicio de la recurrente, constituye un

elemento esencial para acreditar el interés legítimo. Sin embargo, dicho argumento resulta **infundado**.

En ese sentido, esta Sala advierte que los quejosos sí acreditaron que el acto impugnado generó afectaciones a su esfera jurídica, de tal suerte que les permita acreditar un **interés jurídico** para estar en aptitud de promover el presente juicio, en atención a las siguientes consideraciones.

A. Derecho de las Comunidades Indígenas a ser Consultadas.

Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación observa que en la demanda de amparo, los quejosos manifestaron que las autoridades responsables habían violado su derecho a participar y ser consultadas en las decisiones y acciones estatales que **pueden impactar en su vida**⁸².

En ese sentido, el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos del Estado corresponde –en principio- a todas las personas que formen parte de la vida democrática de un país, ya sea de forma individual –a través del sufragio o el ejercicio una función pública- o colectiva –a través de la creación de partidos políticos u organizaciones sociales-⁸³.

Sin embargo, existen ciertos grupos que históricamente por su particular situación social, económica o política pueden verse excluidos de la participación activa en las decisiones estatales; tal es el caso de los grupos o comunidades indígenas, quienes por su especial situación, pueden encontrarse impedidos o limitados en la participación política del

⁸² Foja 24 del expediente del Amparo Indirecto ***** , Tomo I.

⁸³ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23. Derechos Políticos.

país⁸⁴. Por ello, un elemento fundamental para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones políticas del país que puedan afectar sus derechos⁸⁵, es el reconocimiento de su derecho a ser consultados⁸⁶, el cual se encuentra previsto en el texto del artículo 2° constitucional, así como por el *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*⁸⁷.

En el mismo sentido se pronunció el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte al resolver la **controversia constitucional 32/2012 (Caso Cherán)**, donde se determinó que el Congreso del Estado de Michoacán había violado en perjuicio del Municipio de Cherán, su derecho a ser consultado.

Así pues, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultadas constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y patrimoniales –ancestrales- que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen⁸⁸, permitiéndoles participar de forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado. Asimismo, representa

⁸⁴ Los Pueblos y Comunidades Indígenas han sido señalados como Grupos en Situación de Vulnerabilidad. En ese sentido, la expresión “grupos en situación de vulnerabilidad” *se utiliza para designar a aquellos grupos de personas o sectores de la población que, por razones inherentes a su identidad o condición y por acción u omisión de los organismos del Estado, se ven privados del pleno goce y ejercicio de sus derechos fundamentales y de la atención y satisfacción de sus necesidades específicas*. Véase: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (Argentina), Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad, Grupos en Situación de Vulnerabilidad y Derechos Humanos: Políticas Públicas y Compromisos Internacionales, 1ra. Edición, octubre 2011, Argentina, página 11.

⁸⁵ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 18° periodo de sesiones, Tema 3, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas: James Anaya, Observaciones sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos y otro tipo de proyectos en sus territorios tradicionales, 7 de junio 2011, A/HRC/18/35/Add.3., página 11.

Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 11.

⁸⁶ CoIDH, Casos: Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo. 134; Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párrafo 160.

⁸⁷ Véase como criterio orientador: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas, 2da. Edición, México, 2014, página 23.

⁸⁸ Véase: artículos 2.2 y 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Asimismo, como criterio orientador: Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículos 18 y 19.

una obligación frente al Estado en el sentido de llevar a cabo todos los actos necesarios para proveer a dichos grupos de los medios idóneos y necesarios para garantizar plenamente sus derechos.

Ahora bien, **lo anterior no significa que el Estado deba consultar a los pueblos y comunidades indígenas siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal, pues se llegaría al absurdo de tener que consultarlos incluso para la emisión de alguna ley o decisión administrativa**⁸⁹.

Al respecto, la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** ha establecido que las comunidades indígenas deben ser consultadas en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar **impactos significativos**⁹⁰ sobre su entorno.

En el mismo sentido, el ordenamiento jurídico mexicano ha reconocido tal parámetro al establecer que la **Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas**, autoridad competente en materia de consulta a las comunidades indígenas –como más adelante se expondrá-, debe consultarlas cuando se promuevan proyectos que

⁸⁹ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 12° periodo de sesiones, Tema 3, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas: James Anaya, 15 de julio de 2009, A/HRC/12/34, párrafo 43.

⁹⁰ CoIDH, Casos: Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 134-136.

Es importante señalar que los hechos del caso citado son diferentes a los del presente asunto, pues si bien la Corte Interamericana determinó que las autoridades debían requerir el consentimiento de la comunidad Saramaka para llevar a cabo el proyecto planeado, ello fue debido a que reconoció a su favor la **propiedad de las tierras y recursos que ocupaban**. En ese sentido, debe señalarse que en el ordenamiento jurídico mexicano no se reconoce a favor de las comunidades indígenas – *a priori*- la titularidad sobre los territorios y recursos naturales que ocupan. Por el contrario, la fracción VI, apartado A del artículo 2° constitucional, establece que las comunidades indígenas tienen el derecho de acceder **a la propiedad de las tierras siempre que lo hagan con respeto a las formas y formalidades establecidas en la Constitución y las leyes**; al respecto, las formas de propiedad de la tierra son: **a) pública, b) privada y, c) social** (véase Tesis número: 178952). Por lo que, si bien en el caso citado el consentimiento de la comunidad era indispensable para la ejecución del proyecto en virtud de que ejercerían la titularidad sobre las áreas afectadas; en el presente caso, al no poder ser considerados los quejosos -o las comunidades a las cuales pertenecen- propiedades de las tierras que ocupan, no puede considerarse que el consentimiento constituya un requisito *sine qua non* para el desarrollo de los proyectos estatales. En ese sentido, el **impacto significativo** debe ser entendido como un parámetro objetivo que permite determinar a las autoridades cuándo debe consultarse a las comunidades indígenas involucradas.

puedan **impactar significativamente** en sus condiciones de vida y entorno⁹¹.

Asimismo, se han identificado –de forma enunciativa mas no limitativa- una serie de situaciones genéricas consideradas de **impacto significativo** para los grupos indígenas como: **1)** la pérdida de territorios y tierra tradicional, **2)** el desalojo de sus tierras, **3)** posible reasentamiento, **4)** agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, **5)** destrucción y contaminación del ambiente tradicional, **6)** desorganización social y comunitaria e, **7)** impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros⁹².

No obstante, las autoridades en general deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en sus condiciones de vida y su entorno, tomando en consideración los supuestos generales señalados en el párrafo anterior. Por lo que, se procederá a determinar si en el presente asunto existe evidencia suficiente para considerar que la liberación de soya genéticamente modificada puede tener **impactos significativos sobre las comunidades indígenas involucradas.**

Al respecto, esta Segunda Sala advierte que en el caso concreto existe evidencia suficiente para considerar que la siembra de soya genéticamente modificada resistente al herbicida denominado *glifosato*, constituye un proyecto de **impacto significativo**, debido a la *potencial afectación* que pueden resentir las comunidades indígenas involucradas.

Es importante señalar que los datos que se exponen a continuación constituyen elementos para determinar que en el caso concreto existe un **impacto significativo** sobre las comunidades

⁹¹ Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, artículo 3°, fracción VI.

⁹² ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, p. 2.

indígenas involucradas. En otros términos, la información detallada en el presente apartado de esta resolución únicamente demuestra que el acto impugnado se trata de un proyecto que potencialmente puede afectar los derechos concretos de las comunidades. Sin embargo, no debe entenderse por esto la existencia de un nexo causal entre el acto reclamado y los daños directos a los derechos de las comunidades indígenas. Por lo tanto, las conclusiones del presente análisis permitirán demostrar únicamente el impacto potencial que podría llegar a representar en la vida y en el entorno de las comunidades indígenas a las cuales pertenecen los quejosos, estando las autoridades responsables obligadas a consultarlas según los estándares que se expondrán más adelante.

I. El potencial impacto al ambiente.

El uso de organismos genéticamente modificados en la agricultura no representa un peligro para el ambiente en sí mismo⁹³. Sin embargo, la liberación de soya genéticamente modificada resistente al herbicida *glifosato* podría causar un impacto significativo en el *ambiente* en el que se desarrollan las comunidades indígenas, debido a la posibilidad de generar **alteraciones** sobre la diversidad biológica, así como a la sanidad animal y vegetal; por otro lado, persiste el peligro de dispersión de semillas genéticamente modificadas en áreas donde no está permitida su liberación, incluyendo áreas naturales protegidas.

a) Efectos potenciales del uso del herbicida *glifosato* en la diversidad biológica, así como en la sanidad animal y vegetal.

⁹³ Biotecnologías e Innovación: El Compromiso Social de la Ciencia, Editoras Elizabeth Hodson de Jaramillo y Teodora Zamudio, La innovación en agricultura como herramienta de la Política de Seguridad Alimentaria: El caso de las Biotecnologías Agrícolas, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2013. Págs.31 y 39.

El glifosato o '*N-(phosphonomethyl) glycine*' (referido así por la Unión Internacional de Química Pura y Aplicada⁹⁴), y conocido en diversos mercados con el nombre comercial de *Glifonox*, *Ground-Up*, *Rodeo*, *Roundup*, entre otros, es producido por –al menos- noventa y un empresas en veinte países diferentes, entre los que se encuentran China, India, los Estados Unidos de América, España, Taiwán, Guatemala y México.

Se destaca por ser un herbicida de amplio espectro, usado en más de setecientos cincuenta diferentes productos para la agricultura, silvicultura, del hogar y urbanos⁹⁵. Su éxito radica en poder eliminar eficazmente todo tipo de *malas hierbas*, incluyendo céspedes, arbustos y árboles; la producción de glifosato ha aumentado en los últimos años debido a la producción de semillas que han sido genéticamente modificadas para hacerlas resistentes a su uso.

A pesar de su efectividad en el área agrícola, se ha demostrado que el glifosato puede introducirse al medio ambiente a través de derrames o descargas accidentales, incluso por la *adecuada* aplicación del producto⁹⁶.

Ahora bien, **según los estudios realizados por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Yucatán, existe evidencia sobre los posibles riesgos del glifosato, entre los que se encuentra la disipación a los mantos acuíferos subterráneos, afectando todas las formas de vida cercanas, lo que es de particular importancia en este caso, ya que el subsuelo de la Península de Yucatán es de características kársticas, es decir, su**

⁹⁴ Por sus siglas en inglés: International Union of Pure and Applied Chemistry.

⁹⁵ Organización de las Naciones Unidas, Organización Mundial de la Salud.

⁹⁶ Consejo Canadiense de Ministros del Medio Ambiente. Documento de Criterios Científicos para el Desarrollo de la Calidad del Agua Canadiense. Estándares para la Protección de la Vida Acuática. GLIFOSATO, octubre 1999, PN 1469, página 13.

composición depende principalmente de rocas carbonatadas de fácil disolución, muy porosas, fracturadas y con una alta permeabilidad, por lo que los agroquímicos y otras sustancias aplicadas al suelo se desplazan rápidamente a los mantos acuíferos. Así, el permanente uso de este herbicida puede provocar graves consecuencias sobre los mantos acuíferos de las zonas donde se aplica⁹⁷.

Asimismo, el *glifosato* puede generar afectaciones a la flora y fauna de la región, en tanto existe evidencia de que esta sustancia y sus componentes resultan mortíferas para algunas especies de anfibios; generan malformaciones biológicas en animales como las ratas, y reduce la absorción de nutrientes en las plantas, por lo que aumenta su propensión a enfermar o generar plagas⁹⁸.

Igualmente, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Yucatán⁹⁹ señaló que el uso de *glifosato* para el cultivo de soya genéticamente modificada, o cualquier otro organismo, puede tener efectos negativos en el ambiente, la diversidad biológica, así como la sanidad animal y vegetal.

Por lo anterior, esta Sala concluye que existe evidencia suficiente para considerar que el uso del glifosato podría causar un **impacto significativo** en el ambiente de los quejosos.

A mayor abundamiento, cabe señalar que lo anterior cobra una mayor importancia cuando se considera la cercanía que existe entre las

⁹⁷ Expediente del Amparo Indirecto *****, Anexo 1, Oficio Número *****, presentado por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Justificación técnica-científica para emitir opinión favorable a solicitudes de zonas libres de cultivos de OGM en el Estado de Yucatán, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Yucatán. Pág. 5.

⁹⁸ Expediente del Amparo Indirecto *****, Anexo 1, Oficio Número *****, presentado por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Págs. 6-9.

⁹⁹ Expediente del Amparo Indirecto *****, Anexo 1, Justificación técnica-científica para emitir opinión favorable a solicitudes de zonas libres de cultivos de OGM en el Estado de Yucatán, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Yucatán. Págs. 37-44.

áreas autorizadas para la liberación de la soya y las áreas naturales protegidas¹⁰⁰, toda vez que éstas últimas resultan indispensables para la preservación del equilibrio ecológico y del medio ambiente, así como para la protección de la biodiversidad. Por lo que es posible concluir que las áreas naturales protegidas tienen incidencia directa sobre el medio ambiente¹⁰¹, ya que su afectación puede generar un desequilibrio ecológico, que a su vez provocaría un menoscabo en el medio ambiente, y por ende, en la calidad de vida de la población¹⁰².

b) El potencial peligro de dispersión de semillas genéticamente modificadas a zonas libres de organismos genéticamente modificados.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Yucatán¹⁰³ advirtió que las **depresiones tropicales y huracanes** son eventos recurrentes en la península de Yucatán, considerando que el

¹⁰⁰ Este tribunal observa que el permiso impugnado por los quejosos autoriza la liberación al ambiente en etapa comercial de soya genéticamente modificada en regiones colindantes con las siguientes Áreas Naturales Protegidas: 1) en la Península de Yucatán: "Calakmul" a 0.18 (cero punto dieciocho) kilómetros; "Laguna de Términos" a 1.90 (uno punto noventa) kilómetros; "Bala'an K'ax" a 2.13 (dos punto trece) kilómetros; "Uaymil" a 2.16 (dos punto dieciséis) kilómetros; "Reserva de la Biosfera Sian Ka'an" a 2.18 (dos punto dieciocho) kilómetros; "Los Petenes" a 2.50 (dos punto cincuenta) kilómetros; "Ría Celestún" a 3.90 (tres punto noventa) kilómetros; y "El Zapotal" a 1.45 (uno punto cuarenta y cinco) kilómetros. 2) En la Región de la Planicie Huasteca: "Sierra del Abra Tanchipa" a 1.67 (uno punto sesenta y siete) kilómetros, y "Playa de Rancho Nuevo" a 3.32 (tres punto treinta y dos) kilómetros. 3) En la Región del Estado de Chiapas: "Terrenos que se encuentran en los municipios de la Concordia, Ángel Albino Corzo, Villa Flores y Jiquipilas" a 1.41 (uno punto cuarenta y un) kilómetros; "Reserva Monte Cielo" a 1.86 (uno punto ochenta y seis) kilómetros; "La Encrucijada" a 1.19 (uno punto diecinueve) kilómetros, y "Volcán Tacaná" a 1.20 (uno punto veinte) kilómetros.

¹⁰¹ Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I.- Ambiente: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados; [...].

¹⁰² Los problemas ambientales tienen origen en dos principales categorías de actividades humanas: 1) el uso de recursos [naturales] a niveles insostenibles y, 2) contaminación del ambiente a través de la polución y dispersión de desperdicios a niveles que van más allá de la capacidad del ambiente para absorberlos o hacerlos menos dañinos (**la traducción es nuestra**). (Judicial handbook on Environmental Law, Dinah Shelton and Alexandre Kiss) "*Environmental problems stem from two main categories of human activities: 1) Use of resources at unsustainable levels, and 2) Contamination of the environment through pollution and waste at levels beyond the capacity of the environment to absorb them or render them harmless*".

¹⁰³ Expediente del Amparo Indirecto ***** , Anexo 1, Justificación técnica-científica para emitir opinión favorable a solicitudes de zonas libres de cultivos de OGM en el Estado de Yucatán, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Yucatán. Págs. 32-37.

Servicio Meteorológico Nacional ha señalado que entre los años mil ochocientos ochenta y seis a dos mil dos, han impactado en la Península de Yucatán un total de **ciento diez ciclones, es decir, un promedio de un ciclón por año**. Por tanto, estos fenómenos meteorológicos **pueden causar un impacto significativo en el ambiente de los quejosos, al posibilitar la dispersión de semillas genéticamente modificadas en áreas donde no está permitida su liberación**. Asimismo, el riesgo puede aumentar en el evento de que estos fenómenos meteorológicos se presenten en el periodo de floración y formación de vainas con semillas, el cual ocurre durante los meses de septiembre y octubre.

Asimismo, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) determinaron que la **polinización realizada por las abejas** puede contaminar el material genético de otros organismos a través del polen. El radio de actividad de las abejas es de **uno a tres kilómetros** en períodos de escasez de néctar; sin embargo, señaló que existen investigaciones donde concluyen que pueden llegar a una distancia de **hasta doce kilómetros**¹⁰⁴. Por lo que, la polinización que realizan las abejas, intensifica el peligro de contaminación que se produciría por las depresiones tropicales y huracanes, al contribuir en la reproducción de la soya genéticamente modificada, una vez que los fenómenos meteorológicos hayan ocasionado su dispersión en otras áreas en que no estaba autorizada.

En consecuencia, existe un riesgo potencial de causar un impacto en el ambiente de la región, en virtud de que la dispersión de semillas de organismos genéticamente modificados pueda desplazar a las especies endémicas de la región, lo que significa una pérdida de biodiversidad¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Expediente del Amparo Indirecto *****; Anexo 1, Dictamen de Comisión Nacional para el Conocimiento y el Uso de la Biodiversidad, página 8, Oficio Número *****.

¹⁰⁵ CIBIOGEM. *20 preguntas sobre los alimentos genéticamente modificados*, pág 3 y; M Carmona. *Algunas reflexiones en torno a la aplicación de la legislación en materia de bioseguridad ambiental y el derecho de acceso a los recursos de las comunidades*

Lo anterior cobra una mayor importancia cuando se considera la cercanía que existe entre las áreas autorizadas para la liberación de la soya y las áreas naturales protegidas, en atención a la importancia ya mencionada que tienen éste tipo de áreas.

II. El potencial riesgo de impactos sanitarios.

La Organización Mundial de la Salud, a través de la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer¹⁰⁶ -órgano especializado en la materia-, creó un Grupo de Trabajo para que llevara a cabo una investigación acerca de los efectos de los cinco insecticidas y herbicidas más utilizados en el mundo. Los resultados obtenidos por el Grupo de Trabajo fueron publicados el veinte de marzo de dos mil quince, en el **volumen 112: Evaluación de cinco insecticidas y herbicidas organofosforados**¹⁰⁷ –incluido el glifosato-, en el que se concluyó lo siguiente.

Respecto a la evaluación en humanos, determinaron que existe **evidencia limitada** de carcinogenicidad del glifosato, con una asociación positiva al **linfoma no-Hodgkin**¹⁰⁸. Por otra parte, en experimentos

indígenas en el caso de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, pág. 13.

¹⁰⁶ Por sus siglas en inglés: International Agency for Research on Cancer.

¹⁰⁷ Organización Mundial de la Salud, Agencia Internacional para la Investigación sobre Cáncer, **Volumen 112: evaluación de cinco insecticidas y herbicidas**, 20 de marzo de 2015, disponible en su página electrónica oficial.

¹⁰⁸ El *linfoma* es una enfermedad que causa la formación de células malignas (cancerosas) en el sistema linfático. Dado que el tejido linfático se encuentra en todo el cuerpo, el linfoma de Hodgkin puede comenzar en prácticamente cualquier parte del cuerpo y propagarse a casi todo tejido u órgano corporal. Los linfomas se dividen en **linfoma de Hodgkin** y **linfoma de no-Hodgkin**. Respecto al segundo (linfoma no-Hodgkin), se le denomina también *linfoma linfocítico*, *linfoma histiocítico* y *linfoma linfoblástico*; se caracteriza por ser un cáncer del tejido linfoide que abarca los ganglios linfáticos, el bazo y otros órganos del sistema inmunológico. Estos linfomas pueden ser de crecimiento lento o rápido. En la mayoría de los pacientes se desconoce la causa; mientras que el periodo de supervivencia promedio es de 6 a 8 años en pacientes con linfoma de bajo grado, mientras que el pronóstico para una persona con linfoma de alto grado dependerá de la respuesta al tratamiento, sin embargo, sólo el 30% de los pacientes con linfoma de alto grado se curan definitivamente. Véase: DE LA GARZA Gutiérrez Fidel, *Cáncer para médicos, pacientes y familiares*, Editorial Trillas, 2006, México, págs. 45-47. Para mayor información acerca del linfoma de no-Hodgkin, puede consultarse: B. Cameron, *Oncología Práctica*, Departamento de Cirugía,

realizados en animales, demostraron la existencia de **suficiente evidencia** sobre la carcinogenicidad del glifosato. Asimismo, concluyeron que el glifosato causó un daño sanguíneo y cromosómico a las células humanas. Por otra parte, en un estudio realizado a los residentes de una comunidad, observaron incremento de daño cromosómico en los marcadores de sangre, después de que el glifosato fuera regado en las cercanías.

En ese sentido, según la Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer, existen tres formas de catalogar la evidencia – en animales o humanos- respecto al análisis de carcinogenicidad de algún compuesto: **1) Inadecuado**, **2) Limitado** y, **3) Suficiente**. Por otra parte, según el análisis de la evidencia presentada, los compuestos pueden ser catalogados en cuatro grupos: **A) Grupo 1, carcinógeno** para el humano; **B) Grupo 2A, probablemente carcinógeno** para el humano; **C) Grupo 2B, posiblemente carcinógeno** y; **D) Grupo 3, no clasificable**; según se explica en la siguiente gráfica.

Análisis de Evidencia Animal y Humana

		EVIDENCIA EN ANIMALES EXPERIMENTALES		
		Suficiente	Limitado	Inadecuado
EVIDENCIA EN HUMANOS	Suficiente	Grupo 1. Elemento carcinógeno para humanos.		
	Limitado	Grupo 2A. Elemento probablemente carcinógeno.	Grupo 2B. Elemento posiblemente carcinógeno.	
	Inadecuado	Grupo 2B. Elemento posiblemente carcinógeno.	Grupo 3. No clasificable.	

Universidad de California, Editorial Médica Panamericana, Buenos Aires, 1995, págs. 532-555 y; CASCIATO Dennis A., Manual de Oncología, Editorial Wolters Kluwer Health, 2012, págs. 508-552.

En virtud de los posibles riesgos para la salud que conlleva el uso del *glifosato*, la Organización Mundial de la Salud, determinó declararlo como un elemento ***probablemente carcinógeno en humanos***, catalogándolo en el Grupo 2A¹⁰⁹.

En consecuencia, el uso del glifosato puede causar un impacto significativo en la salud de la población de aquellas comunidades que se ubican cerca a los polígonos de liberación, en virtud de la probable carcinogenicidad del glifosato.

Una vez señalado todo lo anterior, esta Sala concluye **que la actividad objeto del acto impugnado podría tener impactos significativos en la vida y entorno de las comunidades indígenas**¹¹⁰.

En síntesis, de un análisis completo de los hechos y constancias del presente caso, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que las autoridades responsables **tenían la obligación de consultar a las comunidades indígenas** que podrían resultar afectadas, en tanto que la liberación de soya genéticamente modificada **podría causar un impacto significativo** en los integrantes de las comunidades indígenas que habitan en las áreas de liberación.

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que la falta de legislación que establezca la obligación de los entes estatales de llevar a cabo una consulta a los grupos indígenas

¹⁰⁹ Organización Mundial de la Salud, Agencia Internacional para la Investigación sobre Cáncer, **Volumen 112: evaluación de cinco insecticidas y herbicidas**, 20 de marzo de 2015, Investigación adjunta al informe, página 78.

¹¹⁰ Por otro lado, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) afirmó que ********* había realizado liberaciones de soya genéticamente modificada fuera de los polígonos autorizados, y aún más, en las áreas naturales protegidas de Bala'an K'axx y Calakmul, hecho que debe ser tomado en cuenta en el presente caso, con el fin de otorgar la mayor protección posible. Véase en Dictamen de Comisión Nacional para el Conocimiento y el uso de la Biodiversidad. Anexo II- Pruebas del expediente de Amparo Indirecto *********. Pág. 7 y sin número de foja.

en aquellos casos en que sus derechos puedan verse afectados, de ninguna manera constituye una justificación para su inobservancia¹¹¹.

Sin embargo, dicha situación no ocurre en el Estado mexicano ya que la *Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados* establece obligaciones específicas en materia de consulta a las comunidades indígenas, al señalar que la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CONABIO) debe fijar los mecanismos para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de dichos organismos¹¹².

En ese sentido, según los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar en cada caso concreto, si la autoridad llevó a cabo la consulta¹¹³ **y si cumple con los estándares internacionales mínimos en la materia establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, del cual el Estado mexicano es parte, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.**

¹¹¹ CoIDH, Caso: Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párrafo 301.

¹¹² Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, artículo 108, párrafo 3.

¹¹³ En ese tenor, corresponde señalar que en el informe presentado por el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su visita oficial a Guatemala, observó que “[...] *existe una percepción errónea sobre la forma en que debe llevarse a cabo una consulta, pues no se trata de un acto de votación o de expresión individual respecto a la aprobación de un proyecto (un “sí” o un “no”), sino que debe ser entendido como un proceso de diálogo [...]*”. Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 18º periodo de sesiones, Tema 3, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas: James Anaya, Observaciones sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos y otro tipo de proyectos en sus territorios tradicionales, 7 de junio 2011, A/HRC/18/35/Add.3., página 12.

Véase también: Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 30 diciembre 2009, párrafo 285.

Los estándares mínimos son los siguientes:

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

La consulta debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ***ejecución***¹¹⁴, ya que el aviso oportuno a los pueblos les proporciona tiempo para la discusión dentro de las comunidades, permitiéndoles brindar una respuesta adecuada a las partes involucradas¹¹⁵.

De ahí que las consultas deban llevarse a cabo en las primeras etapas de la elaboración o planificación del proyecto propuesto, a fin de que los pueblos indígenas puedan participar verdaderamente e influir en el proceso de adopción de decisiones, así como contribuir y enriquecer la información o consideraciones del proyecto¹¹⁶.

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

La Corte Interamericana determinó en el *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, que el deber de los Estados de llevar a cabo la consulta a las comunidades o grupos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones¹¹⁷.

¹¹⁴ Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 30 diciembre 2009, párrafo 302.

¹¹⁵ ColDH, Caso: Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo. 133.

Como criterio orientador: Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 19.

¹¹⁶ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 18° periodo de sesiones, Tema 3, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas: James Anaya, 15 de julio de 2009, A/HRC/12/34, párrafo 65.

¹¹⁷ ColDH, Caso: Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 131.

En ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres, deben ser respetadas en todo momento. En consecuencia, sus miembros tienen plena libertad de elegir las formas de decisión interna, así como a las personas, grupos o instituciones que habrán de representarlos durante el proceso de la consulta, por lo que el Estado no podrá objetar la forma en que tomen sus decisiones¹¹⁸.

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

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

La consulta a las comunidades indígenas exige la *existencia* de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, incluyendo posibles riesgos ambientales y de salubridad para las comunidades¹¹⁹. Por otra parte, la Corte Interamericana ha determinado que la obligación de llevar a cabo una consulta informada, requiere que el Estado *difunda* dicha información entre las comunidades, así como mantener una comunicación constante con las mismas¹²⁰. En ese sentido, la información que el Estado proporcione debe ser objetiva e

¹¹⁸ Así lo establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (artículo 6.1, inciso a) y; como criterio orientador: la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (artículo 18), al señalar que las comunidades tienen derecho a participar en la adopción de decisiones, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, y también a través de sus instituciones representativas.

¹¹⁹ Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 30 diciembre 2009, párrafo 120.

¹²⁰ CoIDH, Caso: Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 133.

imparcial, máxime cuando en el proyecto estén involucrados particulares con intereses lucrativos.

Asimismo, las autoridades deben –siempre que el caso concreto lo requiera- efectuar los estudios correspondientes en *cooperación* con los pueblos y comunidades involucradas, a fin de evaluar el impacto ambiental, social, espiritual y cultural que el proyecto les puede causar; el resultado de dichos estudios debe ser considerado durante la etapa de ejecución del proyecto¹²¹.

Por otro lado, el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para que toda la información sea comprensible, por lo que –si así lo requiere el caso concreto- deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de tal suerte que los ***tecnicismos científicos*** no constituyan una barrera para emitir una opinión¹²².

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

En definitiva, la consulta de buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de sus agentes –o particulares- que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, deben llevarse a cabo fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada, por lo que el proceso requiere el establecimiento de un clima de confianza mutua entre las partes¹²³.

¹²¹ Organización de las Naciones Unidas, Organización Internacional del Trabajo, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, artículo 7.3.

¹²² Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 30 diciembre 2009, párrafo 311.

¹²³ Convenio 169 de la OIT, artículo 6.2 y; como criterio orientador: Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 19.

Asimismo, considerando que el derecho a la consulta es una prerrogativa fundamental de los pueblos y comunidades indígenas, que a su vez constituye un mecanismo de garantía para el ejercicio de otros derechos¹²⁴; esta Segunda Sala advierte que la omisión de las autoridades de llevar a cabo los procesos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, en aquellos casos en que exista la posibilidad de que las decisiones tomadas los afecten, constituya una violación directa al ejercicio de otros derechos¹²⁵ como la integridad cultural, en tanto que no se consideran sus usos y costumbres; el derecho a la igualdad, al no tomar en cuenta su especial situación de vulnerabilidad; el derecho a la información, al no otorgarles los estudios y datos proporcionados por las partes interesadas necesarios para la toma de decisiones durante los procesos de consulta; el derecho a la libre determinación, al no permitir su participación en decisiones que pueden afectarles; y como consecuencia, a sus prácticas y actividades históricas¹²⁶, los cuales deben ser analizados en cada caso concreto.

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

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

¹²⁴ Caso Saramaka vs. Surinam. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párrafo 129 a 137; Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/21/47 del 6 de julio de 2012. Párrafo 49.

¹²⁵ El mismo Consejo de Administración de la OIT afirmó que “el espíritu de consulta y participación constituye la piedra angular del Convenio N° 169 en la que se fundamentan todas las disposiciones del mismo” en el Informe del Comité tripartito establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por el Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (N° 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), párrafo 31.

¹²⁶ Véase como criterio orientador: Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-737 de 14 de julio de 2005; Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-620 de 29 de julio de 2003; Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-039/97 de 3 de febrero de 1997. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. A/HRC/12/34 de 15 de julio de 2009; Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, pág. 24; Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. A/HRC/12/34 de 15 de julio de 2009. Aunado a esto, en aquellos casos en que se discutía la posible afectación al derecho de propiedad de indígenas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que dicha omisión violaba no sólo el derecho de propiedad sobre sus territorios, sino también a su integridad cultural, toda vez que las decisiones tomadas por Estado podían derivar en una posible afectación a la efectiva posesión propiedad y disfrute de aquellos territorios que ancestralmente han ocupado, en virtud de

Ahora bien, una vez expuestos los estándares mínimos, debe hacerse mención de las **autoridades facultadas para llevar a cabo la consulta a las comunidades indígenas** tomando en cuenta los siguientes párrafos de esta resolución.

La **Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas** debe considerarse como la autoridad competente en materia de consulta a las comunidades indígenas, en virtud de que las fracciones I, III, IV, IX, X y XI del artículo 1° y la fracción VI del artículo 3°, ambos de la Ley que rige dicha Comisión Nacional, le otorgan amplias facultades en materia de *garantía, promoción y protección* de derechos indígenas.

En ese sentido, es posible advertir –en general- que dicha Comisión tiene facultades: **1)** de consulta en la formulación, ejecución y evaluación de proyectos planeados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal¹²⁷; **2)** de diseño y operación de sistemas de consulta y participación indígena, estableciendo al efecto los procedimientos técnicos y metodológicos de participación¹²⁸ y; **3) para consultar a los pueblos y comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Federal promueva proyectos que *impacten significativamente* en sus condiciones de vida y su entorno**¹²⁹.

En consecuencia, debe concluirse que la **Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas** es la autoridad competente para llevar a cabo la consulta a las comunidades involucradas respecto a aquellos proyectos implementados por la Administración Pública Federal

la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra, la cual debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica, véase Corte IDH, caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 31 de agosto de 2001, Serie C 79, párr. 149.

¹²⁷ Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, artículo 2°, fracción I.

¹²⁸ Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, artículo 2°, fracción IX.

¹²⁹ Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, artículo 3°, fracción VI.

y las entidades federativas –en aquellos casos en que sea procedente¹³⁰- que puedan causarles un **impacto significativo**.

Por otra parte, no se ignora que el artículo 108 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados establece que la **Comisión Intersecretarial de los Organismos Genéticamente Modificados** (CIBIOGEM), es la entidad competente para establecer los mecanismos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas **en materia de liberación de organismos genéticamente modificados**.

Sin embargo, ello no significa que la **CIBIOGEM** tenga una *facultad exclusiva* en materia de consulta indígena tratándose de la liberación de organismos genéticamente modificados, pues la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, al ser la autoridad especializada en consultas indígenas, cuenta con diversas facultades de **coadyuvancia y colaboración** con las entidades de la Administración Pública Federal, con el objetivo de garantizar el efectivo goce y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas¹³¹.

Por lo que, debe determinarse que en aquellos casos en que existan proyectos de liberación de algún organismo genéticamente modificado que pueda causar un **impacto significativo** sobre comunidades indígenas **-como ocurre en el caso concreto-**, la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados en colaboración con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, deben llevar a cabo la consulta a las comunidades involucradas en los términos anteriormente señalados.

¹³⁰ Según lo establece la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, artículo 2º, fracciones VIII, X, XIII y XIV.

¹³¹ Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, artículo 2º, fracción I.

En otro orden de ideas, no se ignora por esta Sala que durante el procedimiento para el otorgamiento del permiso impugnado se llevó a cabo una **consulta pública** en términos del artículo 33 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados¹³², en la cual participaron personas interesadas en el tema, diversas organizaciones sociales, así como algunas personas físicas quejasas, según se desprende de las páginas 2 a 7 del permiso impugnado.

Sin embargo, **dicha consulta no cumple con los siguientes estándares: 1) ser culturalmente adecuada**, en razón de que no fue realizada considerando las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas en la toma de sus decisiones; así como por haber sido llevada a cabo a través de una *página de internet*, sin analizar si las comunidades tienen acceso a dicha tecnología de la información; **2) informada**, en virtud de que no les brindaron datos acerca de los posibles riesgos del proyecto en sus comunidades, no se realizaron estudios en cooperación con las mismas, no les proporcionaron información traducida en sus lenguas natales, ni se evitó el uso de tecnicismos científicos y; **3) no se llevó a cabo por los órganos facultados para tal fin.**

Ante la imposibilidad de considerar que a través de dicha *consulta electrónica* se haya dado cumplimiento al derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que **las autoridades responsables violaron el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados**, en términos del artículo 2° constitucional, así como de los estándares internacionales anteriormente expuestos.

¹³² Artículo 33. Una vez que las Secretarías correspondientes reciban una solicitud de permiso de liberación al ambiente de OGMs, y siempre y cuando cumpla con la información y los requisitos establecidos en esta Ley, deberán remitirla al Registro, para su inscripción y publicidad respectivas. Una vez realizado lo anterior, la Secretaría a la que le corresponda resolver la solicitud de permiso de liberación de OGMs al ambiente, **pondrá a disposición del público dicha solicitud, para su consulta pública, debiendo observar las previsiones sobre confidencialidad establecidas en esta Ley.** Dicha Secretaría podrá hacer uso de los medios que considere idóneos a efecto de poner a disposición del público la solicitud del permiso respectivo.

En virtud de lo anteriormente expuesto, y en atención a la información que obra en los expedientes, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el permiso para la liberación de soya genéticamente modificada resistente al *glifosato*, constituye un **proyecto de impacto significativo**, y en ese sentido, determina que los quejosos sí tenían interés para promover el juicio de amparo que dio origen al presente recurso, por lo que se **declara infundado el agravio expuesto por la recurrente**.

Respuesta al segundo agravio: la supuesta inconstitucionalidad del dictamen emitido por la SEMARNAT, a la luz de la reforma de noviembre de dos mil doce.

Esta Segunda Sala advierte que en el **segundo agravio expuesto por la recurrente**, arguye que el juez omitió aplicar la causal de improcedencia prevista por la fracción XVII del artículo 73 de la abrogada Ley de Amparo, en el sentido de que si bien el dictamen impugnado (*****), signado por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental –de la SEMARNAT–, fue emitido en contravención a la fracción XX del artículo 27 del Reglamento interior de dicha Secretaría, lo cierto es que derivado de la reforma de veintiséis de noviembre de dos mil doce, la violación alegada por los quejosos se quedó sin materia al quedar superado el vicio de legalidad, en virtud de que el acto impugnado cumple con todos los requisitos establecidos en el nuevo texto.

Ahora bien, considerando que el acto impugnado fue emitido por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, perteneciente a la SEMARNAT, y que el Tribunal Colegiado determinó sobreseer el juicio de amparo respecto a ambas autoridades, **resulta inoperante el agravio**

expuesto por la recurrente, ya que ningún efecto jurídico tendría entrar al estudio de actos cuyas autoridades no son parte en el juicio respectivo.

Respuesta al tercer agravio: supuesta violación al principio de relatividad en el juicio de amparo.

La recurrente alegó una violación al **principio de relatividad**, en la medida en que al precisar los efectos de la sentencia, el juez de distrito protegió a comunidades ajenas a las que pertenecen los quejosos. Sin embargo, tal argumento es **infundado** en virtud de las razones que se exponen a continuación.

Esta Sala advierte que en el escrito de amparo, los quejosos señalaron que el permiso impugnado afectaría a diversos Municipios de los Estados de **Quintana Roo, Yucatán, Campeche, Tamaulipas, San Luis Potosí y Chiapas**. Sin embargo, el Juez de Distrito determinó otorgar el amparo sólo respecto a los Municipios de ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , en el ***** .

Ahora bien, lo anterior no significa que las autoridades responsables deban llevar a cabo la consulta a todas las comunidades indígenas ubicadas en los Municipios del Estado de Campeche anteriormente señalados, **sino únicamente a las comunidades a las que pertenecen las personas físicas quejasas**.

Por tanto, resulta **infundado el agravio** expuesto por la recurrente en el sentido de que la sentencia beneficia a otras comunidades indígenas extrañas al juicio, ya que **los efectos del presente amparo se limitan a proteger únicamente a las comunidades indígenas a las**

que pertenecen las personas físicas, quedando la autoridad obligada a consultarlos en los términos anteriormente señalados.

SÉPTIMO. Efectos. En atención a lo expuesto en los anteriores considerandos, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina lo siguiente.

Dejar sin efectos jurídicos el permiso impugnado respecto a los territorios ubicados en los **Municipios de *******, ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , del ***** , hasta el momento en que la *Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados* y la *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, lleven a cabo la consulta a las comunidades indígenas a las que pertenecen las personas físicas quejasas, **según los parámetros establecidos en esta sentencia.**

Por otro lado, debe declararse **sin materia el recurso de revisión adhesivo**, pues al carecer de autonomía propia según lo dispuesto en la fracción IV del artículo 83 de la abrogada Ley de Amparo, es evidente que si la revisión principal resulta infundada, la adhesiva debe declararse sin materia en virtud de su naturaleza accesoria¹³³.

Por lo anteriormente expuesto,

¹³³ Véase Tesis de rubro: “**REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA**”. Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Jurisprudencia, Tesis 2a./J. 166/2007, Tomo XXVI, septiembre 2007, página 552.

SE RESUELVE:

PRIMERO. Se **modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Se **sobresee** el juicio de amparo respecto a las *asociaciones* “*****”, “*****”, “*****”, “*****” y “*****”, en términos del **Considerando Séptimo** de esta resolución.

TERCERO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , y a las comunidades indígenas a las cuales pertenecen, respecto al permiso ***** , expedido por la SAGARPA a favor de “*****”, respecto a los territorios ubicados en los **Municipios de** ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , **del** ***** , hasta el momento en que la *Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados* y la *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* lleven a cabo la consulta a las comunidades indígenas a las que pertenecen las personas físicas quejasas, **según los parámetros establecidos en esta sentencia.**

CUARTO. Se declara **sin materia** el recurso de revisión adhesivo.

QUINTO. Dese vista a la **Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados** y a la **Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas**, para los efectos establecidos en esta ejecutoria.

Notifíquese, con testimonio de esta resolución, remítanse los autos al Juzgado de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Alberto Pérez Dayán. Los señores Ministros Juan N. Silva Meza y Margarita Beatriz Luna Ramos, formularán voto concurrente. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas¹³⁴.

Firman los Ministros Presidente de la Segunda Sala y Ponente, con el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

PONENTE

MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

¹³⁴ La señora Ministra Margarita Luna Ramos hizo reservas respecto a los temas de *impacto significativo* y *autoadscripción*. El señor Ministro Juan N. Silva Meza formuló reservas respecto al *interés legítimo* y *efectos* de la sentencia. Finalmente, el señor Ministro José Fernando Franco González Salas hizo reservas respecto al tema de *impacto significativo* y *efectos* de la sentencia.

SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA SEGUNDA SALA

LIC. MARIO EDUARDO PLATA ÁLVAREZ

En términos de lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3°, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9° del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.