



II LEGISLATURA

# CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

"II LEGISLATURA, LEGISLATURA DE LA NO DISCRIMINACIÓN"

## OFICIALÍA MAYOR

### DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS



**PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA**  
II LEGISLATURA  
12 ABR 2023  
Recibió: Camila Mora  
Hora: 13:10 con anexos

EXPEDIENTE INTERNO: 1498/2022-A  
Ciudad de México, a 11 de abril de 2023.

**Oficio No. OM/DGAJ/IIL/328/2023.**

**ASUNTO:** Se comunica de sentencia y se informa interposición de recurso.

**DIPUTADO FAUSTO MANUEL ZAMORANO ESPARZA  
TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA  
DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO II  
LEGISLATURA**

# II LEGISLATURA

Por conducto del presente, se hace de su conocimiento que con oficio 12723/2023 se notificó la sentencia de amparo de treinta de marzo del año en curso emitida por el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México en el juicio de garantías 360/2019, promovido por los C.C. María de la Luz Pineda Ortega, Gil Reyes Fernández y otros, en la que resolvió AMPARAR y PROTEGER a los quejosos para los siguientes efectos:

Noveno. Efectos. En atención a lo razonado en el considerando que antecede, con fundamento en el artículo 74, fracción IV y 77, fracción II, de la Ley de Amparo, se concede la protección constitucional solicitada a Gil Reyes Fernández y otros para el efecto de que las autoridades responsables realicen las conductas expuestas a continuación.

COMUNICACIÓN DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS  
00002826  
FOLIO: 12/69/23  
FECHA: 9.4.23  
HORA: 13:10  
RECIBIÓ: Clases

Autoridad responsable	Actuación a la que se le construye en esta sentencia
<b>Primera cuestión jurídica a resolver</b>	
1. Jefa de Gobierno de la Ciudad de México	Dentro del plazo de noventa días naturales contados a partir de que cause ejecutoria este fallo, previa consulta a las comunidades indígenas u originarias residentes en la Alcaldía Alvaro Obregón, realicen las modificaciones necesarias a los formatos y lineamientos en materia de autorizaciones para la construcción de obras que las autoridades clasifiquen de alto impacto, que permitan generar una política pública que garantice la consulta previa de las personas y comunidades indígenas frente a esa clase de proyectos de infraestructura, sin que ello implique alterar las autorizaciones o trámites vigentes.
2. Alcaldesa en Alvaro Obregón	Además, para la materialización de dicha política pública las autoridades vinculadas gozan de libertad configurativa plena, por lo que podrán, bajo su responsabilidad, establecer las directrices y mecanismos que desde una perspectiva técnica, resulten necesarios para solucionar el problema constitucional aludido y, con ello, revertir el contexto de discriminación advertido.
<b>Segunda cuestión jurídica a resolver</b>	
3. Congreso de la Ciudad de México	Dentro del plazo de noventa días naturales contados a partir de que cause ejecutoria este fallo, previa consulta a las comunidades indígenas u originarias residentes en la Ciudad de México, cumpla cabalmente con la obligación establecida en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1, se reforma el



II LEGISLATURA

CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
"II LEGISLATURA, LEGISLATURA DE LA NO DISCRIMINACIÓN"

OFICIALÍA MAYOR  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS



"2023, Año de Francisco Villa, el Revolucionario del Pueblo"

	<p>artículo 2, se deroga el párrafo primero del artículo 4; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno y, en consecuencia, proceda a subsanar las deficiencias advertidas en este fallo en la legislación aplicable.</p>
--	--

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**Primero.** Se sobresee en el juicio en términos del considerando tercero de este fallo.

**Segundo.** La Justicia de la Unión ampara y protege a **Gil Reyes Fernández** y otros contra las omisiones reclamadas por las razones vertidas en el considerando octavo de este fallo y para los efectos dispuestos en el noveno.

Lo anterior, se hace de conocimiento a esa Mesa Directiva para los efectos legales a que haya lugar, remitiendo copia simple de la sentencia de mérito.

No se omite manifestar que, en contra de dicha sentencia esta Dirección interpondrá el recurso de revisión previsto en el artículo 81 de la Ley de Amparo, a fin de revertir el sentido del fallo protector y se niegue el amparo y protección respecto de lo actos legislativos reclamados a esta autoridad legislativa, no obstante ello, existe la probabilidad que se confirme la sentencia recurrida y se ordene a este Congreso cumplir con los efectos antes transcritos.

Sin más por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**LIC. EDUARDO NÚÑEZ GUZMÁN**  
DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

AAR/CAMP



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

1498/2022-A

"2023, Año de Francisco Villa, el Revolucionario del Pueblo"

FORMA B-1



**SENTENCIA**

1. 12716/2023 TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENAMIENTO URBANO DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO
2. 12717/2023 TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN DE IMPACTO Y REGULACIÓN AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO
3. 12718/2023 TITULAR DEL INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO
4. 12719/2023 ALCALDE EN ÁLVARO OBREGÓN
5. 12720/2023 TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS Y DESARROLLO URBANO EN LA ALCALDÍA ÁLVARO OBREGÓN
6. 12721/2023 TITULAR DE LA DIRECCIÓN DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ALCALDÍA ÁLVARO OBREGÓN
7. 12722/2023 JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
8. 12723/2023 CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
9. 12724/2023 (ZONA-7) TITULAR DE LA DIRECCIÓN DEL REGISTRO DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO (AUTORIDAD RESPONSABLE)
10. 12725/2023 (ZONA-7) CÉSAR ISLAS RICO, LÍDER COORDINADOR DE PROYECTOS DE CERTIFICACIÓN Y DOCUMENTACIÓN "B" ADSCRITO A LA DIRECCIÓN DEL REGISTRO DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL Y ADMINISTRACIÓN URBANA DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO (AUTORIDAD RESPONSABLE)

EN LOS AUTOS DEL CUADERNO **PRINCIPAL** RELATIVO AL JUICIO DE AMPARO NÚMERO 360/2019, PROMOVIDO POR **MARÍA DE LA LUZ PINEDA ORTEGA**, CON ESTA FECHA SE DICTÓ LA SENTENCIA QUE A LA LETRA ESTABLECE:

QUEJOSOS: GIL REYES FERNÁNDEZ Y OTROS

JUEZ JONATHAN BASS HERRERA  
SECRETARIO

Vistos los autos para resolver el juicio de amparo indirecto 360/2019, promovido por Gil Reyes Fernández y otros contra omisiones de la persona Alcalde en Álvaro Obregón y otras autoridades.

**SÍNTESIS**

Antecedentes	
La comunidad originaria de Tlacopac, cuyo territorio histórico corresponde a la actual Alcaldía Álvaro Obregón, presentó demanda de amparo en contra de diversas omisiones de distintas autoridades legislativas y administrativas de la Ciudad de México relacionadas con no haber llevado a cabo una consulta previa a la emisión de diversas autorizaciones para la edificación de obras de alto impacto en dicha demarcación territorial.	
Cuestiones jurídicas a resolver	
<b>A</b>	¿La omisión de las autoridades administrativas de la Ciudad de México y de la Alcaldía Álvaro Obregón de consultar a la parte quejosa previo a la emisión de distintas autorizaciones para la construcción de obras es inconstitucional?
<b>B</b>	¿El ordenamiento jurídico vigente en la Ciudad de México aplicable a las obras y construcciones, a la luz del derecho humano a la consulta previa de las personas y comunidades indígenas, implica una omisión legislativa relativa?
Resolución	

CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
SECRETARÍA DE LEGISLATURA  
JUL 10 11 PM 14 53  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

4AKAXOO\*F

RL08XrbQUJ83QU8mivUwB+4skXSp26Q+8uORLz0iKFO=

A	Sí, pues todas las autoridades del país están constreñidas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas u originarias previo a la emisión de actos que pudieran afectarles como, en el caso, la edificación de obras en el territorio en el que históricamente residen; de ahí que deba concederse la protección constitucional solicitada para el efecto de poner en conocimiento de tales autoridades dicha problemática a efecto de subsanarla y, con ello, no transgredir de manera desproporcionada la seguridad jurídica de las personas titulares de las autorizaciones.
B	Sí, las disposiciones normativas comentadas no satisfacen totalmente la obligación que al Constituyente Permanente depositó en el Congreso de la Ciudad de México acerca de garantizar el derecho humano a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas u originarias, por lo que debe concederse la protección constitucional solicitada para el efecto de que tal órgano legislativo subsane las deficiencias advertidas.

#### RESULTANDO

**Primero. Demanda de amparo.** Mediante escrito presentado el veinte de febrero de dos mil diecinueve en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, Gil Reyes y otros solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades así como por las omisiones que se detallan en la parte considerativa de esta sentencia.

**Segundo. Admisión por intereses individuales.** Por auto de veintuno de febrero de dos mil diecinueve, previo registro del asunto bajo el expediente 360/2019, tal demanda se admitió a trámite únicamente por las personas que la suscribieron; asimismo, se dio intervención a la persona Agente del Ministerio Público Federal de la adscripción, se requirió a las autoridades responsables para que rindieran informe justificado y se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

**Tercero. Recurso de queja.** Inconforme con la determinación mencionada en el punto que antecede, la parte quejosa interpuso recurso de queja en su contra, por lo que en auto de seis de marzo de dos mil diecinueve este se tuvo por interpuesto y se remitió a la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito para los efectos conducentes.

**Cuarto. Recepción de testimonio y admisión por intereses colectivos.** Por auto de diecinueve de junio de dos mil diecinueve se tuvo por recibida la resolución de treinta y uno de mayo de ese año dictada por el Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en los autos del recurso de queja Q.A. 162/2019 de su índice en donde determinó declarar fundados los agravios expuestos por la recurrente y, en consecuencia, revocar el proveído recurrido para los efectos ahí precisados.

En cumplimiento a lo ordenado por el Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la resolución comentada, por auto de tres de julio de dos mil diecinueve, previo desahogo de una prevención relacionada con las personas que tienen el carácter de parte quejosa en este asunto, la demanda de amparo fue nuevamente admitida a trámite por ahora por el resto de las personas que suscribieron el documento "Acta de Asamblea del Pueblo de Tlacopac"; asimismo, se dio intervención a la persona Agente del Ministerio Público Federal de la adscripción, se requirió a las autoridades responsables para que rindieran informe justificado y se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

**Quinto. Primera ampliación de demanda.** Por auto de diez de julio de dos mil diecinueve, se admitió a trámite la ampliación de la demanda formulada por la parte quejosa; asimismo, se requirió a las nuevas autoridades responsables para que rindieran informe justificado y se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional, verificada el veinticuatro de noviembre de dos mil veintinueve.

**Sexto. Sentencia.** Mediante resolución de veintidós de febrero de dos mil veintidós, se dictó sentencia en el sentido de, por un lado, sobreseer el juicio y, por otro, conceder la protección constitucional solicitada en virtud de los razonamientos ahí expuestos y para el efecto de que las autoridades vinculadas al cumplimiento de la sentencia realizaran las modificaciones necesarias a los formatos y lineamientos en materia de autorizaciones para la construcciones de alto impacto que permitieran garantizar el derecho humano a la consulta previa de las personas y comunidades indígenas.

**Séptimo. Recurso de revisión.** Inconformes con dicha resolución, las autoridades responsables interpusieron recurso de revisión en su contra del que tuvo conocimiento el Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que, previo registro del asunto bajo el expediente R.A. 124/2022, en sesión de veintidós de agosto de dos mil veintidós determinó ordenar la reposición del procedimiento para el efecto de prevenir a la parte quejosa para que manifestara si era su intención señalar como autoridades responsables al Congreso de la Ciudad de México y a la Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

**Octavo. Reposición del procedimiento y segunda ampliación de la demanda.** En cumplimiento a la determinación comentada en el resultando que antecede, por auto de trece de septiembre de dos mil veintidós se requirió a la parte quejosa para los efectos señalados y mediante proveído de veinticuatro de octubre de dos mil veintidós se admitió a trámite la ampliación de la demanda formulada por la parte quejosa; asimismo, se requirió a las nuevas autoridades responsables para que rindieran informe justificado y se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional, verificada en términos del acta que antecede.

RL08X06QUJ85QJEM1UJ16+4skXS25D+8U0RLECIKFF0=



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

CONSIDERANDO

Primeramente. Competencia. Este Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México es legalmente competente para conocer del presente juicio de amparo, con apoyo en lo dispuesto en los artículos 103, fracción I, y 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35, 37 y 107 de la Ley de Amparo, así como 52, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General 3/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, pues en él se reclaman diversas omisiones y la demanda fue presentada en la circunscripción territorial en la que ejerce jurisdicción.

Segundo. Fijación de los actos reclamados. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la demanda de amparo es un todo y que, por ende, su análisis no debe limitarse al escrito inicial sino que también debe incluir el de sus documentos y anexos, así como el del escrito por medio del cual es aclarada<sup>1</sup>.

Por tanto, las y los juzgadores de amparo deben analizar e interpretar tales elementos para atender la pretensión que contienen desde el punto de vista material, no únicamente formal, así como deben prescindir de los calificativos que en ellos se hagan sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados. De ahí que deben cumplir las siguientes exigencias.

En primer lugar, interpretar la demanda con un sentido de liberalidad no restrictivo para determinar con exactitud la intención de la persona promovente y, de tal manera, armonizar los datos y elementos que la conforman sin cambiar su alcance y contenido; es decir, examinar sus elementos y establecer qué es lo que pretende conseguir mediante el juicio de amparo.

En segundo lugar, a la luz de la intención identificada, verificar cuáles son los actos que causan perjuicio a la parte quejosa según sus conceptos de violación y al margen de que hubieran sido formalmente señalados como reclamados; esto es, a contrario sensu, descartar los que no la perjudiquen y los que no estén vinculados con su propósito.

En tercer lugar, identificada la pretensión material de la parte quejosa y depurados los actos reclamados en función de su relación con ella, es necesario armonizar los datos de la demanda con toda la Información del expediente a fin de atender a lo que dicha parte quiso decir —a su causa de pedir— para lograr congruencia entre lo pedido y lo resuelto.

De modo que las y los juzgadores de amparo están obligados a superar la valoración literal del capítulo respectivo y a interpretar integralmente las constancias del expediente para precisar los actos reclamados —la base de la litis del juicio constitucional— únicamente a partir de lo que la parte quejosa efectivamente pretende reclamar<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Son aplicables los siguientes criterios:

DEMANDA DE AMPARO. AL PROVEER SOBRE SU ADMISIÓN, SU ANÁLISIS DEBE COMPRENDER LOS ANEXOS QUE SE ACOMPAÑEN A LA MISMA. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la demanda de amparo debe ser interpretada en forma integral, atendiendo a lo que en ella se pretende desde el punto de vista material y no únicamente formal; el desarrollo de este criterio permite considerar que el estudio integral de la demanda incluye el de los anexos de la misma, en virtud de que éstos generalmente contienen datos que completan el entendimiento de la demanda, cuando es oscura o imprecisa; así, los anexos pueden permitir al Juez esclarecer su contenido y desentrañar la verdadera voluntad del quejoso, lo que encuentra su apoyo en los principios que para la administración de justicia prevé el artículo 17 de la Constitución General de la República. Por ende, en los casos en que del análisis integral de la demanda y sus anexos, el Juez advierta alguna irregularidad o imprecisión, debe prevenir a la parte quejosa en términos de lo previsto en el artículo 146 de la Ley de Amparo, para que formule la aclaración correspondiente, ya que de omitir esa prevención, incurra en una violación a las normas que rigen el procedimiento en el juicio de amparo, que podría trascender al resultado de la sentencia, por lo que con apoyo en el artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, llevaría a ordenar la reposición del procedimiento. Jurisprudencia 2a./J. 183/2005 (9ª) (registro 176329)

DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. EL ESCRITO INICIAL Y SU ACLARACIÓN NO PUEDEN DESVINCULARSE NI ANALIZARSE POR SEPARADO, YA QUE AMBOS INTEGRAN AQUELLA. Al tener el escrito aclaratorio de una demanda de amparo indirecto su origen en una irregularidad del escrito inicial, ya sea porque éste no cumplió con todos los requisitos previstos en el artículo 116 de la Ley de Amparo, o bien, porque con él no se exhibió el número de copias a que se refiere el artículo 120 de tal ordenamiento legal, y que su propósito es el de subsanar tales vicios, puede concluirse que no pueden desvincularse, analizarse o considerarse por separado, pues ambos escritos integran la demanda de amparo y, consecuentemente, deben ser considerados indefectiblemente como un solo documento. Jurisprudencia P./J. 35/2001 (registro 189979)

<sup>2</sup> Son aplicables los siguientes criterios:

DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD. Este Alto Tribunal ha sustentado reiteradamente el criterio de que el juzgador debe interpretar el escrito de demanda en su integridad, con un sentido de liberalidad y no restrictivo, para determinar con exactitud la intención del promovente y, de esta forma, armonizar los datos y los elementos que lo conforman sin cambiar su alcance y contenido, a fin de equiparar una real administración de justicia al dictar una sentencia que castiga la fijación clara y precisa de acto o actos reclamados conforme a lo dispuesto en el artículo 27, fracción I, de la Ley de Amparo. Jurisprudencia P./J. 40/2000 (registro 192097)

ACTOS RECLAMADOS. DEBE ESTUDIARSE INTEGRALMENTE LA DEMANDA DE AMPARO PARA DETERMINARLOS. Si del análisis integral del escrito de demanda se llega al conocimiento de que,

4AKAX00\*F

RL08XbXOUJ83OU8mivUM8+4skXSp26Q+8uORLZORKE0=

En el caso, después de haber examinado la demanda y la totalidad de las constancias del expediente para fijar de manera clara y precisa la litis en el presente asunto, con fundamento en el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, se tienen como autoridades responsables y omisiones reclamadas las especificadas a continuación.

Autoridad responsable	Omisión reclamada
Escrito de demanda	
1. Titular de la Dirección del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo	a) La omisión de realizar una consulta previa respecto de la emisión de los Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo.

aunque no de manera formal, se señala algún acto como lesivo de garantías dentro de los conceptos de violación o en cualquier otra parte de la demanda de amparo, debe tenerse como acto reclamado y estudiarse su constitucionalidad en la sentencia, pues ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia, considerar la demanda como un todo. Jurisprudencia 2a./J. 55/98 (registro 195745)

**ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.** El artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo establece que las sentencias que se dicten en el juicio de garantías deberán contener la fijación clara y precisa de los actos reclamados, así como la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente, por lo que los juzgadores de amparo deberán armonizar, además, los datos que emanen del escrito inicial de demanda, en un sentido que resulte congruente con todos sus elementos, e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, atendiendo preferentemente al pensamiento e intencionalidad de su autor, descartando las precisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el juzgador de amparo, al fijar los actos reclamados, deberá atender a lo que quiso decir el quejoso y no únicamente a lo que en apariencia dijo, pues sólo de esta manera se logra congruencia entre lo pretendido y lo resuelto. Tesis aislada P. VI/2004 (registro 181810)

**ACTOS RECLAMADOS EN EL AMPARO INDIRECTO. MÉTODO PARA SU FIJACIÓN Y ANÁLISIS POR EL JUEZ DE DISTRITO Y POR EL TRIBUNAL REVISOR CUANDO EL SEÑALAMIENTO DEL QUEJOSO ES CONFUSO.** De los criterios jurisprudenciales y aislados sustentados por el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que, para fijar correctamente los actos reclamados que serán materia del análisis constitucional, debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, por virtud de su sentido de indivisibilidad, sin atender a los calificativos que, en su enunciación, se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad, pero si fuera el caso que, aun eso fuera insuficiente, entonces los juzgadores deberán armonizar además de los datos que emanen del escrito inicial la información que se desprenda de la totalidad del expediente del juicio, buscando lograr que su sentido sea congruente con todos esos elementos e identificando los reclamos con alguno de los supuestos de procedencia del amparo, lo que deberá hacerse con un sentido de liberalidad no restrictivo y atendiendo, preferentemente, al pensamiento e intencionalidad de su autor, descartando las precisiones que generen oscuridad o confusión (es decir, debe preferirse lo que quiso decir el quejoso y no lo que en apariencia dijo), a partir de una valoración rigida o literal del capítulo respectivo) y, todo ello, con el objeto de lograr una congruencia entre las pretensiones, lo que será resuelto y lo que razonablemente puede ser materia del juicio constitucional en función de los supuestos de su procedencia, sin que pueda considerarse que esto implique una suplencia de queja, sino la real precisión de un presupuesto que será la base de la litis del juicio constitucional. Esta valoración debe ser especialmente cuidadosa, cuando se trata de determinar si fuera varios los reclamos autónomos del quejoso o si se está ante una impugnación conexa de varios actos indisolublemente relacionados, respecto de los cuales sería indebido un juzgamiento aislado por cada reclamo aparente; por todo lo anterior, si dichos aspectos y método no fueron observados por el Juez de Distrito en la sentencia de amparo indirecto sujeta a revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito, como órgano revisor, de oficio y sin necesidad de agravio, deberá corregirlos para evitar que el proceso constitucional culmine con una sentencia incongruente que no corresponda a la realidad de lo impugnado por el quejoso. Tesis aislada II.3o.A.23 K (10a.) (registro 2007130)

**SENTENCIAS DE AMPARO. DEBEN REFLEJAR LO EFECTIVAMENTE RECLAMADO POR EL QUEJOSO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).** De las previsiones que contiene la Ley de Amparo vigente en su artículo 74, se infiere que la fijación de los actos reclamados se encuentra inmersa en el escrutinio que debe realizar quien emite el fallo y cuyo objetivo es la correcta y completa resolución del caso. Por ende, el artículo citado no exige que, en ese aspecto, las sentencias reproduzcan indefectiblemente lo señalado en el capítulo respectivo de la demanda o los informes justificativos, sino que reflejen lo efectivamente reclamado por el quejoso; por lo que, para la debida comprensión de todo punto, es necesario atender a la totalidad de la demanda e, incluso, a cualquier otro elemento relevante en el juicio. Tesis aislada I.1o.A.E.21 K (10a.) (registro 2008699)

**DEMANDA DE AMPARO. DEBE ESTUDIARSE EN SU INTEGRIDAD.** Tomando en consideración que la demanda de garantías constituye un todo, es inquestionable que el a quo está obligado a analizarla en su integridad y atender a todos aquellos actos que en la misma se señalen como reclamados, ya que de no hacerlo así resulta claro que con tal omisión el Juez de Distrito deja de observar lo dispuesto por el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo, pues la sentencia que profiere en forma alguna carece de la fijación clara y precisa de los actos reclamados. Jurisprudencia VI.2o. J.221 (registro 216046)

**ACTO RECLAMADO. FIJACIÓN DEL POR LOS JUECES DE DISTRITO.** Los artículos 77, fracciones I y II, y 73 de la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal y los 258 y 302 del Código Federal de Procedimientos Civiles no exigen de los Jueces de Distrito la transcripción literal del concepto del acto reclamado expresado en la demanda de garantías, sino que prevén en sus sentencias que dicten dichos fundamentos y la Suprema Corte de Justicia, entre otros requisitos, deberán contener la fijación clara y precisa del acto o actos reclamados. Por tanto, aunque la enunciación que del acto reclamado haga el Juez de Distrito en su sentencia, no concuerda exactamente con los términos de la demanda, con ello no otorga agravio alguno al quejoso, si precisa bien, aunque con relación distinta, el alcance jurídico de la resolución que constituye dicho acto reclamado. Tesis aislada (registro 353317)

RL08XB0LUB39QU6mivUM6+4skxSp26G+8u0RLz0HKF0E





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

"2023, Año de Francisco Villa, el Revolucionario del Pueblo"

Urbano y Vivienda de la Ciudad de México	otorgados para la realización de obras de construcción en predios ubicados dentro de la Alcaldía Álvaro Obregón, Ciudad de México
2. César Islas Rico, Líder Coordinador de Proyectos de Certificación y Documentación "B" de la Dirección del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México	
3. Titular de la Dirección General de Ordenamiento Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México	b) La omisión de realizar una consulta previa respecto de la emisión de los dictámenes de impacto urbano y establecimiento de medidas de integración urbana para la realización de obras de construcción en predios ubicados dentro de la Alcaldía Álvaro Obregón, Ciudad de México
4. Titular de la Dirección General de Evaluación de Impacto y Regulación Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México	c) La omisión de realizar una consulta previa respecto de la autorización condicionada en materia de impacto ambiental para la realización de obras de construcción en predios ubicados dentro de la Alcaldía Álvaro Obregón, Ciudad de México
5. Titular del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México	d) La omisión de verificar el cumplimiento de las medidas de integración urbana contenidas en los dictámenes de impacto urbano respecto de predios ubicados dentro de la Alcaldía Álvaro Obregón, Ciudad de México
6. Alcalde en Álvaro Obregón	e) La omisión de realizar una consulta previa respecto de la emisión de los Registros de Manifestación de Construcción para la realización de obras de construcción en predios ubicados dentro de la Alcaldía Álvaro Obregón, Ciudad de México f) La omisión de verificar el cumplimiento de las medidas de integración urbana contenidas en los dictámenes de impacto urbano respecto de predios ubicados dentro de la Alcaldía Álvaro Obregón, Ciudad de México
<b>Primera ampliación de la demanda</b>	
7. Titular de la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano en la Alcaldía Álvaro Obregón	g) La omisión de realizar una consulta previa respecto de la emisión de los Registros de Manifestación de Construcción para la realización de obras de construcción en predios ubicados dentro de la Alcaldía Álvaro Obregón, Ciudad de México
8. Titular de la Dirección de Verificación Administrativa en la Alcaldía Álvaro Obregón	h) La omisión de verificar el cumplimiento de las medidas de integración urbana contenidas en los dictámenes de impacto urbano respecto de predios ubicados dentro de la Alcaldía Álvaro Obregón, Ciudad de México
<b>Segunda ampliación de la demanda</b>	
9. Congreso de la Ciudad de México	i) La omisión de incluir dentro de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como dentro de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, la obligación de consultar previamente a los pueblos y barrios originarios, respecto de obras de "alto impacto" o bien, aquellas consideradas como "grandes construcciones"
10. Jefe de Gobierno de la Ciudad de México	j) La omisión de incluir dentro del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, así como dentro del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y en el Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, la obligación de consultar a los pueblos y barrios originarios, respecto de obras de "alto impacto" o bien, aquellas consideradas como "grandes construcciones"

RL08XfbcUj83QJ8mivUMB+4skXSp26Q+8u0RULZ0fKf0=

4AKAXX00\*F

Tercero. Existencia de los actos reclamados. La emisión de un pronunciamiento sobre la existencia del acto reclamado es —por razón de técnica— un aspecto indispensable para

resolver lo conducente en relación con las causas de improcedencia hechas valer o advertidas de oficio y para analizar el fondo de la cuestión planteada en este asunto.

A fin de emitir tal pronunciamiento, en primer lugar, es conveniente saber que las disposiciones normativas generales señaladas como actos reclamados en un juicio de amparo no pueden ser objeto de prueba porque su existencia debe tenerse por acreditada con su publicación en el Diario Oficial de la Federación, o bien, en el respectivo medio oficial de difusión<sup>3</sup>.

En segundo lugar, es oportuno tener presente que, fuera de esa hipótesis, la existencia de los actos reclamados debe ponderarse en función de lo alegado por la autoridad responsable en su informe justificado y que, si ésta ha omitido rendirlo, debe presumirse su certeza conforme a lo establecido en el artículo 117, cuarto párrafo, de la Ley de Amparo salvo prueba o hecho notorio en contrario.

De modo que, en caso contrario, esto es, cuando la autoridad rinde dicho informe, debe distinguirse si reconoció la existencia del acto reclamado, para tenerlo por cierto con base en lo manifestado por ella; o bien, si lo negó, para entonces ponderar la naturaleza de dicho acto y conjugarla con las reglas que rigen en materia probatoria a fin de determinar si debe tenerse por cierto —o no— a partir de tales elementos.

Finalmente, es pertinente considerar que si el acto reclamado es de naturaleza positiva y la autoridad responsable niega su existencia, la carga probatoria se trasladará a la parte quejosa y, por consiguiente, ésta deberá aportar los elementos que estime necesarios para desvirtuar esa negativa antes de la celebración de la audiencia constitucional<sup>4</sup>.

En cambio, si son de naturaleza omisiva y la autoridad responsable niega su existencia, será indispensable verificar si ésta se encontraba en aptitud legal de realizar la actuación exigida por la parte quejosa, ya que, de ser el caso, la omisión atribuida deberá tenerse por cierta salvo prueba en contrario; mientras que, de no ser así, deberá tenerse por inexistente y, en consecuencia, se deberá sobreseer en el juicio<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Es aplicable el siguiente criterio.

**PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.** Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo. Jurisprudencia 2ª./J. 65/2000 (registro 191452)

<sup>4</sup> Es aplicable el siguiente criterio.

**ACTO RECLAMADO POSITIVO. ANTE LA NEGATIVA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, SU EXISTENCIA DEBE PROBARSE POR EL QUEJOSO AUN CUANDO LAS VIOLACIONES EN EL COMETIDAS IMPLIQUEN CONDUCTAS NEGATIVAS.** Cuando el acto reclamado necesariamente consiste en una conducta activa por parte de la autoridad y se señalan como violatorias al orden constitucional conductas de carácter omisivo en las que incurrió la autoridad responsable al realizarla, el quejoso debe demostrar la existencia de esa conducta positiva ante la negativa de la autoridad de haberla ejecutado, pues de la imposibilidad jurídica de exigir al quejoso la demostración de esas omisiones, no se puede derivar ni lógica ni jurídicamente la existencia del acto reclamado, en virtud de que si tales omisiones no pudieron generarse sino con motivo de esa conducta positiva y ésta no se produjo, menos aún pudieron verificarse las citadas omisiones. Jurisprudencia 3a./J. 35/90 (registro 207114)

Asimismo, es ilustrativo el siguiente criterio.

**ACTO RECLAMADO, NATURALEZA DEL (ACTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS).** Debe tenerse presente que no es lo mismo el carácter o naturaleza que el sentido del acto reclamado. Por que el acto es de naturaleza o de carácter negativo cuando consiste en una conducta omisiva, esto es, en una abstención, en dejar de hacer lo que la ley ordena; en tanto que es de naturaleza o de carácter positivo cuando consiste en una conducta comisiva, esto es, en una acción, en hacer lo que la ley ordena, por su parte, el sentido de los actos de naturaleza negativa o positiva puede ser igualmente negativo o positivo. La abstención de la autoridad puede redundar en una prohibición, o en no dictar un mandamiento imperativo, y así, la omisión tendrá sentido positivo o negativo en la afectación del interés jurídico del quejoso. El acto omisivo de la autoridad, asimismo, puede redundar en conceder o negar lo que se pide, la cual le da su sentido positivo o negativo; pero basta que el acto sea resolutorio o decisivo para que no pueda calificarse como omisivo, es decir, de naturaleza o de carácter negativo. Tesis aislada sin número (registro 316826)

<sup>5</sup> Es aplicable el siguiente criterio.

**CONCEPTO DE OMISSION COMO ACTOS DE AUTORIDAD.** Desde un punto de vista conceptual, la simple inactividad no equivale a una omisión. En el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación. En este sentido, las autoridades no sólo pueden afectar a los ciudadanos a partir de la realización de actos positivos, sino también a través de actos negativos u omisiones. Tesis 1a. XVII/2018 (10ª) (registro 2016418)





"2023. Año de Francisco Villa, el Revolucionario del Pueblo"

Ahora, de los Informes justificados rendidos en el presente asunto, se advierte la información esquematizada a continuación.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Autoridad responsable	¿Rindió su informe justificado?	
	Si	No
1. Titular de la Dirección del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México	✓	
2. César Islas Rico, Líder Coordinador de Proyectos de Certificación y Documentación "B" de la Dirección del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México	✓	
3. Titular de la Dirección General de Ordenamiento Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México	✓	
4. Titular de la Dirección General de Evaluación de Impacto y Regulación Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México	✓	
5. Titular del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México	✓	
6. Alcalde en Álvaro Obregón	✓	
7. Titular de la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano en la Alcaldía Álvaro Obregón	✓	
8. Titular de la Dirección de Verificación Administrativa en la Alcaldía Álvaro Obregón	✓	
9. Congreso de la Ciudad de México	✓	
10. Jefe de Gobierno de la Ciudad de México	✓	

Animismo, en relación con la existencia de las omisiones reclamadas, de tales informes se obtiene la información esquematizada enseguida.

Autoridad responsable	¿Reconoció la existencia de la omisión que le fue reclamada?	
	Si	No
1. Titular de la Dirección del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México		
2. César Islas Rico, Líder Coordinador de Proyectos de Certificación y Documentación "B" de la Dirección del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México		
3. Titular de la Dirección General de Ordenamiento Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México		✓
4. Titular de la Dirección General de Evaluación de Impacto y Regulación Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México		✓
5. Titular del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México		✓
6. Alcalde en Álvaro Obregón		✓
7. Titular de la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano en la Alcaldía Álvaro Obregón		✓
8. Titular de la Dirección de Verificación Administrativa en la Alcaldía Álvaro Obregón		✓
9. Congreso de la Ciudad de México		✓
10. Jefe de Gobierno de la Ciudad de México		✓

III.1 Omisiones inexistentes

Por un lado, deben tenerse por inexistentes las omisiones reclamadas a las autoridades 5, 6 y 7, es decir, a las personas Titulares del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad

4AKAX00\*F

de México, de la Dirección de Verificación Administrativa en la Alcaldía Álvaro Obregón y la persona Alcalde en Álvaro Obregón por las razones expuestas enseguida.

En primer lugar, por lo que se refiere a la persona Alcalde en Álvaro Obregón (autoridad responsable 6) al rendir informe justificado negó la existencia de las omisiones reclamadas bajo la premisa de que carece de facultades legales para realizar las conductas objeto de estas, a saber, la ejecución de una consulta previa, dado que no se encuentra dentro de su ámbito competencial lo relativo a la concesión de autorizaciones para obras; asimismo, sostuvo que, en todo caso, los órganos eventualmente competentes para ello son las autoridades 7 y 8<sup>6</sup>.

Por tanto, dado que ha quedado demostrado que la persona Alcalde en Álvaro Obregón no es la autoridad competente para llevar a cabo las conductas cuya omisión le reclama la parte quejosa y, en contraposición, tales facultades recaen en otras autoridades ya señaladas como responsables en este juicio de amparo, resulta evidente que no existe obligación alguna a su cargo por estudiar y, por ende, las omisiones que se le reclaman, identificadas con los incisos e) y f), resultan inexistentes.

En segundo lugar, en lo que corresponde a las personas Titulares del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México y de la Dirección de Verificación Administrativa en la Alcaldía Álvaro Obregón (autoridades responsables 5 y 8) al rendir informe justificado negaron la existencia de las omisiones reclamadas bajo la premisa de que, dentro del marco normativo aplicable, han realizado una serie de actos de verificación en diversos inmuebles localizados en la Alcaldía Álvaro Obregón y la Ciudad de México.

Al respecto, del escrito de demanda se advierte que la parte quejosa somete a escrutinio constitucional la omisión genérica de tales autoridades de verificar el cumplimiento de diversos instrumentos jurídicos en materia de construcción respecto de múltiples predios localizados en la Alcaldía Álvaro Obregón, lo que a criterio de este juzgador implica actividades de naturaleza discrecional cuyo ejercicio, en principio, es de carácter potestativo o está sujeto a que las y los gobernados inicien un procedimiento administrativo específico.

En efecto, las actividades de verificación cuya omisión es materia de este juicio constitucional tienen la naturaleza de actividades de ejercicio discrecional porque para su ejecución las autoridades competentes gozan de un amplio margen de actuación dada la especialidad o técnica requeridas para su materialización; de ahí que, por regla general, no resulte jurídicamente factible reconocer que se encuentran constreñidas, bajo un parámetro de razonabilidad, a realizarlas de la forma exigida por la parte quejosa<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Ello, de conformidad con lo dispuesto en el Manual Administrativo de la Alcaldía Álvaro Obregón (por lo que se refiere a la autoridad responsable 8) y en los artículos 126, fracción II y 172 Bis, fracción IX, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, disposición normativa vigente al momento de la emisión de los instrumentos jurídicos objeto del juicio de amparo (por lo que se refiere a la autoridad responsable 7).

<sup>7</sup> Resultan aplicables los siguientes criterios jurisprudenciales.

**FACULTADES DISCRECIONALES DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS SUS CARACTERÍSTICAS, LÍMITES Y CONTROL JUDICIAL CUANDO SE ENCUENTREN EN JUEGO DERECHOS FUNDAMENTALES.** La discrecionalidad es una facultad atribuida a los órganos administrativos por las leyes, sin predeterminar por completo el contenido u orientación que han de tener sus decisiones, por lo que el titular de las potestades o competencias queda habilitado para elegir, dentro de las diversas opciones decisorias que se le presentan, el medio más pertinente, valioso y eficiente para alcanzar el fin, con los mejores criterios de razonabilidad. Sin embargo, no debe entenderse como una potestad ilimitada o absoluta que permita realizar u omitir actos caprichosos que, a final de cuentas, se reducen en arbitrariedad, pues la actividad administrativa por ningún motivo puede quedar fuera o por encima del orden jurídico, en particular cuando la decisión requiere el entendimiento de conceptos que impliquen un conocimiento especializado; lo anterior, máxime que cuando haya deberes, ya sea expresos o implícitos, implícitos o indirectos, si se encuentran en juego derechos fundamentales, la discrecionalidad tiene límites y está sujeta a revisión de cuentas, esto es, al control judicial. Incluso en temas especializados, deberán allegarse los tribunales de la asesoría y recibir los necesarios para decidir y asegurar la mejor protección posible. Tesis aislada I.4o.A.196 A (10a.) (registro 202360).

**COMPETENCIA ECONOMICA. MÁRGENES DE DISCRECIONALIDAD CON QUE CUENTA LA COMISIÓN FEDERAL RELATIVA EN LA VALORACIÓN DE ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE PRÁCTICAS MONOPOLICAS QUE INVOLUCREN CONOCIMIENTOS COMPLEJOS O ESPECIALIZADOS.** Cuando la ley otorga a las autoridades potestades que conducen al ejercicio de facultades discrecionales, los márgenes de elección que no están sujetos tan sólo a referentes jurídicos. Esto sucede cuando la decisión que asuman depende de aplicar conocimientos pertenecientes a un campo especializado de la actividad humana para disponer aspectos de oportunidad y mérito respecto de cuestiones ajenas a temas jurídicos o de política pública. Dado en estas palabras, les concede libertad para determinar, conforme a su criterio, el modo que razonablemente sea idóneo, en razón de ser el más efectivo o redituable para alcanzar un fin o consecuencia determinada. Así, al no depender exclusivamente de referentes jurídicos, el derecho no permite determinar ni ejercer un control estricto respecto a lo decidido, de ahí que, en ciertos casos, la situación discrecional, interpretación y determinación de elementos fácticos o, incluso subjetivos, componentes de infracciones o delitos, pueden requerir el empleo de márgenes de discrecionalidad y conocimientos especializados, los cuales deben sujetarse a criterios de razonabilidad. Por tanto, en el caso de conductas anticompetitivas, las decisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica respecto de ciertos elementos de algunas infracciones, como gravedad, duración, tamaño del mercado, participación de los causos antecedentes, índices de interrelación, especial económica, entre otros, implican cuestionar, interpretar y calificar determinadas conductas y circunstancias de esos mercados, a la luz de pruebas, hechos e hipótesis que se constroyen conforme a valoraciones y apreciaciones relativas a máximos de experiencia e información estadística de carácter histórico, conformando ciertos elementos económicos a partir de una perspectiva de aspectos complejos y técnicos. Es así que la valoración de ciertos hechos, como elementos constitutivos de ciertas prácticas



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

"2023, Año de Francisco Villa, el Revolucionario del Pueblo"

Así, debido a que las conductas cuya omisión le reclama la parte quejosa a las autoridades responsables del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México y de la Dirección de Verificación Administrativa en la Alcaldía Álvaro Obregón constituyen actividades de ejercicio discrecional y no existen elementos que le permitan a la quejosa definir su forma de materialización, lo procedente es concluir que estas no se encontraban obligadas a realizarlas de la forma exigida y, por ende, las omisiones reclamadas son inexistentes.

En consecuencia, al devenir inexistentes las omisiones reclamadas identificadas con los incisos d), e), f) y h), lo procedente es sobreseer en el juicio respecto de estas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.

III.2 Omisiones existentes

Por el otro, deben tenerse por ciertas el resto de las omisiones reclamadas, porque si bien las autoridades negaron su existencia al momento de rendir informe justificado bajo los argumentos de que la ejecución de una consulta previa y la emisión de la legislación que la reglamente no está dentro de sus facultades constitucionales y legales, lo cierto es que el estudio de tal argumento constituye un aspecto de fondo que requiere del análisis de la normalidad internacional y nacional en la materia y las condiciones del caso<sup>2</sup>.

monopólicas, cuando involucren conocimientos complejos o especializados, goza de márgenes de discrecionalidad en los términos indicados, por lo que basta que las decisiones sean razonables y pertinentes, de acuerdo con principios, circunstancias, fines y consecuencias buscadas mediante la facultad sancionadora, como son los principios de proporcionalidad y disuasión. Tesis aislada 1.10.A.E.216 A (10a.) (registro 2015651)

ÓRGANOS REGULADORES DEL ESTADO. ALCANCES DEL CONTROL JUDICIAL DE SUS ACTOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que los tribunales del Poder Judicial de la Federación pueden ejercer un escrutinio constitucional de diferente intensidad: estricto en ciertos supuestos en que se trata de violaciones al principio de igualdad por el uso de categorías sospechosas, restricciones a derechos humanos, o cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos limite la libertad de configuración del regulador o la actividad discrecional de las autoridades y, ordinario en los demás supuestos; en este sentido, la severidad del control se halla inversamente relacionada con el grado de libertad configurativa o de discrecionalidad de que goza la autoridad, en tanto existen materias, como la económica y financiera, en donde esta goza de una gran capacidad de intervención y regulación, la cual, si bien no está exenta de control, pues se limita por los derechos humanos y otros preceptos constitucionales, implica que los jueces ejerzan su función, sin invadir atribuciones que no les corresponden. En estos supuestos, el Alto Tribunal sostuvo que corresponde al órgano regulador del Estado y no al Juez, elegir los medios para alcanzar los fines constitucionales y el tipo de política regulatoria, y sólo toca a este último ejercer el control de esas decisiones, a la luz de los límites que la Constitución y la ley impongan. Así, el control constitucional sobre el ejercicio de esas facultades discrecionales no implica desconocer la autonomía del órgano regulador, ni su capacidad técnica especializada, menos aún sustituirse en la decisión por motivos de mérito y oportunidad, o en la apreciación del orden público o del interés general; simplemente, radica en considerar que en el régimen constitucional, todos los órganos públicos, inclusive los organismos constitucionales autónomos, están sometidos al principio de legalidad, lo que implica que los tribunales judiciales puedan revisar la constitucionalidad de sus decisiones, inclusive en el campo de la discrecionalidad técnica, pues la actuación de la autoridad está ceñida a ciertos límites, entre otros, los derivados de la prohibición de arbitrariedad, las directrices específicas que fijen la Constitución y la ley, la fundamentación y motivación, que supone que las decisiones de la autoridad no sólo estén formalmente justificadas, sino que se apoyen en hechos ciertos y en una debida interpretación de los fines de la norma que, los habilita, de proporcionalidad y de la razonabilidad de la decisión. Más allá de este análisis, no corresponde al Juez establecer si una decisión de política regulatoria es la más convincente o la más idónea, pues ello significaría invadir una función que le es ajena. Tesis aislada 1.20.A.E.27 A (10a.) (registro 2011679)

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARÁMETROS DE LA DISCRECIONALIDAD PARA FIJAR EL MONTO DE LAS MULTAS RELATIVAS, EN RELACIÓN CON LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. La finalidad del derecho administrativo sancionador es subsanar, de la mejor manera, los intereses generales, incluyendo como objetivo fundamental obtener la regularidad en la conducta de los gobernados de acuerdo con la normativa que protege y fomenta determinados bienes públicos, para alcanzar los fines que establece como situaciones deseables. Lo anterior dentro de un margen donde concurren facultades regladas y de arbitrio, sujetas al principio de proporcionalidad, lo que determina que las sanciones deben ser adecuadas, necesarias y proporcionales al propósito perseguido, a la importancia de los valores involucrados y a la repercusión de la conducta que pretende normarse. En ese contexto, como un factor esencial para acatar la obligación que recae sobre la autoridad de fundar y motivar sus decisiones, esta debe explicitar el parámetro conforme al cual habrán de imponerse las sanciones económicas. Así, el que la autoridad goce de un margen de discrecionalidad para fijar el monto de las multas entre los límites previstos en la norma, no supone un actuar arbitrario, sino que debe ser una decisión suficientemente justificada, con arreglo a parámetros claros y que pondere las circunstancias concurrentes, para encontrar el punto de equilibrio entre los hechos imputados como faltas o infracciones, la responsabilidad exigida y los propósitos disuasorios; de ahí que cuando la norma habilitante en derecho administrativo sancionador de pauta para amplias elecciones del operador, aunado a la presunción de legalidad de los actos administrativos y a la aplicación del principio aludido, conlleva también una completa, adecuada y precisa motivación que razonablemente dé cuenta del arbitrio ejercido. Lo anterior, sin caer en una exigencia irrazonable o excesiva hacia la autoridad de motivar, más allá de lo indispensable, para permitir cuestionamientos básicos y no exagerados, sino pertinentes al caso concreto, señalando el porqué de la sanción impuesta, tomando como base que los actos de autoridad gozan de una presunción de validez que debe ser derrotada o destruida, no sólo objetada sin argumentos suficientes. Tesis aislada 1.40.A.176 A (10a.) (registro 2020894)

<sup>2</sup> Es aplicable en cuanto a la necesidad de tener por cierta una omisión cuando su estudio constituye un aspecto de fondo la siguiente jurisprudencia emitida por el Pleno en Materia Penal del Séptimo Circuito.

ATENCIÓN MÉDICA EN LOS CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL, NO DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO DE AMPARO POR INEXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO, CUANDO EL INTERNO RECLAMA LA FALTA U OMISIÓN DE PROPORCIONARLE ATENCIÓN MÉDICA Y LA AUTORIDAD

4AKAXOO\*E

RL08xbOUJ85QJ8mVUNB-4skXXSp28C-8UORLZOIKFO=

**Cuarto. Causales de improcedencia.** En el juicio de amparo es posible impugnar normas generales, actos u omisiones cuando vulneren derechos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, inclusive, cuando esa vulneración se origine por la contravención al régimen de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas. Por ello, es un mecanismo jurisdiccional de control constitucional que tiene la finalidad de restituir el goce de tales derechos.

La improcedencia de dicho mecanismo, según lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conlleva la actualización de un impedimento técnico para que el órgano jurisdiccional analice y resuelva la cuestión planteada en la demanda y, por ende, supone algunas circunstancias «de hecho o de derecho» que impiden que la parte quejosa logre la satisfacción de su pretensión mediante la acción de amparo e implica, según el momento procesal, el desechamiento de aquélla o el sobreseimiento en el juicio.

En el caso, las autoridades responsables invocaron las causas de improcedencia esquematizadas en la siguiente tabla:

Autoridad	Causa de improcedencia invocada
1. Titular de la Dirección General de Evaluación de Impacto y Regulación Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México	a) Falta de interés de la parte quejosa (artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo)
2. Congreso de la Ciudad de México	b) Falta de interés de la parte quejosa (artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo)
3. Jefa de Gobierno de la Ciudad de México	c) Eventual transgresión al principio de relatividad de las sentencias (artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo) en relación con lo dispuesto en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### IV.1 Falta de interés de la parte quejosa

En primer lugar, la persona Titular de la Dirección General de Evaluación de Impacto y Regulación Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, el Congreso de la Ciudad de México y la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México invocaron la causa de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, porque a su consideración la parte quejosa carece de interés jurídico o legítimo para someter a control constitucional las omisiones reclamadas.

Tal causa de improcedencia es infundada.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos señalados anteriormente, el juicio de amparo está condicionado al cumplimiento de determinados requisitos, entre ellos, el de que la parte quejosa sea titular de un interés jurídico o legítimo, es decir, que resienta una afectación a un derecho subjetivo o a su esfera jurídica entendida en sentido amplio debido a su situación particular en el ordenamiento.

El interés jurídico está vigente desde la instauración del juicio de amparo y ha sido definido como la facultad de exigencia consignada en una disposición normativa que se materializa mediante dicho juicio y sin la cual éste es improcedente. De manera que los elementos que lo constituyen son: a) la existencia de un derecho subjetivo que otorgue la potestad de exigir determinada conducta; y, b) la existencia de una disposición normativa que lo reconozca.

RESPONSABLE NEGIA EL ACTO Y EXHIBE CONSTANCIAS PARA DEMOSTRAR QUE SÍ LA HA PROPORCIONADO, PORQUE EL ESTUDIO SOBRE SU EXISTENCIA IMPLICA UNA DECISIÓN DE FONDO. El Estado es responsable, en su condición de garante, de la observancia del derecho a la integridad personal de todo individuo que se halla bajo su custodia; así, en términos del numeral 29 del Manual de Tratamiento de los Internos en Centros Federales de Readaptación Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2005, el área de Servicios Médicos es la responsable de velar por la salud física y mental de los internos, así como de integrar su diagnóstico médico desde el ingreso al Centro Federal, con el fin de establecer el tratamiento médico a seguir y aplicarlo. En ese tenor, cuando el acto reclamado por un interno en el juicio de amparo consiste en la negativa u omisión de proporcionar atención médica y la autoridad responsable, al rendir su informe justificado, niega el acto y exhibe diversas constancias para acreditar que sí ha proporcionado al recluso el servicio médico, no procede sobreseer en el juicio de conformidad con el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo por inexistencia del acto reclamado, sino determinar, mediante un estudio de fondo si se ha respetado o no el derecho humano a la salud. Al ser éste, precisamente, el acto reclamado partiendo de la base de que el quejoso, al estar privado de su libertad, se encuentra bajo un estricto control del Estado y por ende, en condición de vulnerabilidad, esmar lo contrario implicaría dejarlo en estado de indefensión, al no poder decidirse sobre el tema planteado, a saber, si se le ha prestado el servicio y en qué condiciones. Esto es, sobreseer con base en la causa referida, aunque sea realizando un estudio penúltimo o superficial de las constancias para establecer si se le ha prestado o no la atención médica (para determinar la existencia o no del acto), añade necesariamente al fondo de la cuestión planteada, pues implica tomar en cuenta los padecimientos reportados y la atención médica proporcionada. Jurisprudencia PC VII.P. J/3 P (10a.) (registro digital 2014072)



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

"2023, Año de Francisco Villa, el Revolucionario del Pueblo"

Por su parte, el interés legítimo está vigente desde la reforma constitucional en materia de derechos humanos realizada en dos mil once y ha sido definido como el interés personal individual o colectivo, real, cualificado, actual y jurídicamente relevante derivado de una afectación —que puede ser de diversa índole— a la esfera jurídica de la parte quejosa en sentido amplio, el cual puede implicar, en caso de concederse el amparo, un beneficio jurídico en favor de aquélla.

De ahí que los elementos que lo constituyen son: a) un interés garantizado en una disposición normativa que resulte armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo; b) una afectación (directa o indirecta) a la esfera jurídica de la parte quejosa derivada de su situación especial frente al ordenamiento; y, c) un vínculo entre dicha parte y su pretensión, de forma que la anulación del acto reclamado le produzca un beneficio actual o futuro, pero cierto.

Por ende, como así lo ha establecido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el interés legítimo constituye una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico que deriva de una situación jurídica identificable, surgida de una relación específica con el objeto de la pretensión reclamada, ya sea por una circunstancia personal —interés individual— o por una regulación sectorial o grupal —interés colectivo—.

Finalmente, en contraposición al jurídico y al legítimo, el interés simple es aquél que puede tener cualquier persona respecto del correcto funcionamiento de las instituciones y del cumplimiento de la ley; y que, sin embargo, no es apto para ser tutelado mediante el juicio de amparo en términos del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque éste procede exclusivamente con base en los primeros dos tipos de interés mencionados debido a que configuran un medio de defensa extraordinario.

En el caso, la parte quejosa, en su calidad de personas integrantes de la comunidad indígena u originaria de Tlacopac con residencia en la Alcaldía Álvaro Obregón, someten a control constitucional la omisión de diversas autoridades administrativas y legislativas de la Ciudad de México de realizar una consulta previa para dicha comunidad antes de emitir diversas autorizaciones y documentos para la construcción de obras en dicha demarcación territorial, así como de reglamentar dicha figura en las disposiciones normativas aplicables lo que, a su criterio, contraviene sus derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal.

Bajo ese contexto, este juzgador estima que la parte quejosa cuenta con interés legítimo en el presente juicio de amparo dado que existe un interés garantizado en una disposición normativa que resulta armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo (primer requisito), a saber, el derecho humano a la consulta previa del que son titulares las personas y comunidades indígenas frente a un eventual acto que les afecta directamente, reconocido en el artículo 2 del texto constitucional y en diversos tratados internacionales en la materia.

Asimismo, es apreciable bajo un parámetro de razonabilidad una afectación directa a la esfera jurídica de las personas quejasas (segundo requisito) dado que, como se desprende de diversas documentales ofrecidas en este juicio y del dictamen rendido en materia de antropología social, estas se encuentran en una situación especial frente al ordenamiento jurídico dado que la comunidad indígena de la que forman parte ha residido históricamente en la Alcaldía Álvaro Obregón que es donde se encuentran los predios objeto del juicio.

Finalmente, resulta evidente que una eventual anulación de las omisiones reclamadas les produciría un beneficio futuro cierto a las personas que tienen el carácter de quejasas (tercer requisito) dado que, en su caso, se consignaría a las autoridades responsables a llevarles a cabo una consulta previa durante la tramitación de las autorizaciones necesarias para construir una obra en la Alcaldía Álvaro Obregón, así como a reglamentar dicha figura en la normativa aplicable; de ahí que, en el caso, se reúnen los requisitos aplicables que permiten concluir que la quejosa cuenta con interés legítimo.

**IV.2 Eventual transgresión al principio de relatividad de las sentencias**

En segundo lugar, el Congreso de la Ciudad de México y la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México invocaron la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo en relación con lo dispuesto en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque a su consideración el presente asunto deviene improcedente debido a que una eventual sentencia protectora quebrantaría el principio de relatividad de las sentencias que rige los juicios de amparo.

Tal causa de improcedencia es infundada.

En efecto, en el presente juicio de amparo se reclama de tales autoridades una omisión legislativa y reglamentaria relacionada con regular en las disposiciones normativas respectivas el derecho humano a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas u originarias, por lo que una eventual sentencia protectora implicaría constreñirlas a subsanar dicha omisión, es decir, tendría efectos generales dada la naturaleza de las disposiciones normativas susceptibles de modificación.

No obstante, tal circunstancia no implica una contravención al principio constitucional comentado, pues como lo sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 323/2014, a raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, dicho principio debía reinterpretarse para "buscar los mecanismos adecuados para remediar los vicios de inconstitucionalidad aun cuando estos salgan

4AKAX00\*E

RL08XrbQUJ83QU8mivUM8+4skXSj26Q+8uORLz0IKFO=

de la esfera individual de la quejosa"; de ahí que devenga infundada la causa de improcedencia invocada.

En consecuencia, dado que no se actualizan las causas de improcedencia invocadas y este juzgador no advierte de oficio la actualización de alguna otra, no existe impedimento técnico para que la parte quejosa obtenga la satisfacción de su pretensión y, por tanto, lo procedente es analizar los antecedentes históricos y culturales más relevantes de la comunidad originaria cuyos integrantes tienen el carácter de parte quejosa en este asunto.

**Quinto. Análisis de los antecedentes históricos y culturales de la comunidad originaria de Tlacopac desde un enfoque intercultural.** En términos de lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Constitución General de la República y 13 y 27 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las personas y comunidades indígenas u originarias tienen derecho a acceder en igualdad a los procedimientos y mecanismos jurisdiccionales para la defensa de sus derechos frente a los actos de autoridad.

Tal derecho conlleva, a su vez, la obligación de todos los órganos del Estado, primero, de eliminar cualquier barrera legal o material que les impida a las personas y comunidades indígenas u originarias acceder a tales mecanismos; y, segundo, estudiar y resolver los asuntos desde un enfoque intercultural, esto es, mediante una interpretación culturalmente sensible e incluyente de los hechos y disposiciones normativas involucradas en los procedimientos jurisdiccionales en los que sean parte las personas y comunidades indígenas u originarias.

Al respecto, al resolver el Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que todos los Estados y la propia Corte, a efecto de garantizar efectivamente los derechos humanos de las personas y comunidades indígenas, deben interpretar y aplicar la normativa interna tomando en consideración *"las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural"*.

Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 5465/2014, estudió por primera vez un asunto desde un enfoque intercultural y al efecto sostuvo que este era resultado de *"considerar el contexto en el que se desarrollan las comunidades indígenas involucradas, así como sus particularidades culturales a la hora de interpretar o definir el contenido de sus derechos a partir de un diálogo intercultural"*, cuestión a la que están obligadas todas las personas juzgadas.

Además, el estudio de los juicios desde la perspectiva en comento permite, como lo sostuvo el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el amparo en revisión RA 278/2022, *"considerar dentro de las cargas argumentativas indispensables para realizar el estudio mencionado el hecho de que la propia Constitución General contiene un conjunto de mecanismos de protección a favor de grupos de personas en situación de vulnerabilidad"*.

Más aún, por lo que se refiere a la concepción de los elementos esenciales de las comunidades indígenas u originarias como el territorio, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo 11/2015 analizó la constitucionalidad de la resolución de un tribunal de apelación que reconoció la propiedad originaria de una comunidad indígena sobre un predio y, a partir de un enfoque intercultural adquirido mediante el desahogo de una prueba pericial en Antropología, convalidó dicha determinación.

Acerca del territorio, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso Saramaka vs. Surinam, reconoció que existe una estrecha vinculación entre las personas y comunidades indígenas u originarias con sus territorios, por lo que la salvaguarda y comprensión de uno necesariamente implican al otro. De ahí que al momento de resolver dicho asunto analizó en paralelo las características del pueblo de Saramaka y su territorio mediante el desahogo de dos pruebas periciales en Antropología y Geomática.

En concordancia con los precedentes narrados en los párrafos que anteceden y en ejercicio de un estudio con enfoque intercultural a fin de resolver este asunto bajo el contexto de la comunidad originaria de Tlacopac y su territorio dada la poca información disponible, en proveído de dieciocho de junio de dos mil veintiuno este juzgador ordena la tramitación oficiosa de una prueba pericial en materia de Antropología Social que permita conocer los antecedentes históricos y culturales de dicha comunidad.

Una vez desahogado dicho medio de convicción, al que se estima necesario concederle valor probatorio pleno dado que, como se sostuvo previamente, tiene como finalidad otorgarle a este juzgador el contexto de la comunidad indígena cuyos integrantes figuran como parte quejosa en este asunto para estar en condiciones de resolverlo bajo un enfoque intercultural, de su contenido, conciliado con las pruebas documentales aludidas en el proveído comentado, se advierten los antecedentes expuestos a continuación.

**1. Historia.** Tlacopac significa "lugar entre las jantillas o canchales" y es como se le denomina a una comunidad que, durante la época prehispánica, se localizó en el territorio en el que actualmente está la Alcaldía Álvaro Obregón, Ciudad de México. Al principio, esta se componía por nómadas y chichimecos recolectores y cazadores cuyos asentamientos estaban organizados como *tlaxiwarán*, es decir, vinculados por el parentesco.

Posteriormente, dicha comunidad, junto con las de Tacubaya, Cuajimalpa, Jalatlaco, Mixtaco y Coyacacán estuvieron bajo los dominios de los tlapanecas de Azcapotzalco y,

RL08XFBQUJ30UR6MIVUM6+4sX5p250+8U0RLZCR4FQ=



después del triunfo de la triple alianza conformada por Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopac fueron incorporados al señorío de Coyoacán del que formarían parte hasta la eventual llegada de los conquistadores.

Al respecto, en los Códices Techialoyan, que conservan parte de la memoria de los pueblos y comunidades indígenas que habitaron el actual territorio de la Ciudad de México, existe una reseña acerca de la comunidad de Santa María Teitapan y su convivencia con la de Tlacopac con quienes colindaron.

Después, durante la época virreinal, la comunidad se integró a la Villa de Coyoacán cuyos dominios se dividieron en tres grandes partes, a saber, San Ángel, Tacubaya y San Agustín de la Cueva (Tlalpan). Asimismo, se dispuso de tales territorios para el trabajo de campo y el fortalecimiento de las comunicaciones, de la suerte que las personas integrantes de la comunidad de Tlacopac fueron dispuestas para laborar como jornaleros.

Finalmente, a partir de la consumación de la independencia y el nacimiento de México como un país independiente, el territorio que ocupa la comunidad indígena de Tlacopac perteneció, primero, a San Agustín de las Cuevas, capital del entonces Estado de México; segundo, al municipio de San Ángel (después Villa Obregón), Distrito Federal; y, tercero, a la Alcaldía Álvaro Obregón, en la Ciudad de México.

2. Territorio. De acuerdo con los testimonios recabados en el dictamen en materia de Antropología Social, que se transcriben a continuación, el territorio de la comunidad indígena de Tlacopac, que actualmente se identifica como parte de la Alcaldía Álvaro Obregón, Ciudad de México, anteriormente estaba dedicado principalmente para el trabajo de campo (dado que múltiples familias originarias de dicha comunidad se dedicaban a la floricultura y agricultura.

*"Testimonio: "En Tlacopac había muchos árboles frutales, aquí la casa de mis abuelos, porque mis ancestros todos fueron de aquí del pueblo de Tlacopac, yo vivo en la casa que es la herencia de mi mamá, había árboles frutales, ciruela blanca y roja, granada, nuez, durazno, estos, el chilito, chabacano, mijos y aguacate. En la banqueta de la calle de Fresno todavía hay unos árboles de durazno, de sus ramas se caen de los duraznos de lo pesados, alguien coña los duraznos, quien sabe quién será, pero están sobre la calle."*

Sin embargo, supuestamente debido al desarrollo urbano de dicho territorio y de toda la Ciudad de México, actualmente tales actividades ya no se realizan y los espacios naturales que existían han cedido a las nuevas edificaciones y construcciones durante, al menos, los últimos ochenta años, aproximadamente, según se desprende del testimonio transcrito enseguida.

*"Testimonio: Se dejó de cultivar yo creo que por 1940, más o menos, eso me lo platicó el señor Locano, quien murió en enero, fue cuando ya empezaron a vender, a fraccionar sus terrenos y empezaron a construir ya casa y empezaron a hardear, porque antes no había bardas, antes podían delimitarse con algunos cactus, unos palos y posteriormente empezaron con las bardas. Fue cuando ya se empezó a perder los sembradíos porque el río empezó a secarse cuando San Bartolo empezó a procurar su agua y pues no cerró la llave. Entonces tuvo una afectación directa con nosotros, llegaban a otros lados, a otros pueblos: Axotla, Teitapan, pero a Tlacopac ya no y se secó el río."*

3. Patrimonio cultural material e inmaterial. El cinco de agosto de dos mil diez se publicó en la Gaceta Oficial del entonces Distrito Federal el decreto por el que se declara al conjunto urbano-arquitectónico del antiguo pueblo de San Ángel, incluyendo Tizapán, San Ángel Inn, Allavista, Campesire y Tlacopac, como Patrimonio Tangible de la Ciudad de México y al conjunto de sus expresiones culturales como Patrimonio Cultural Intangible.

Al respecto, por lo que se refiere a sus festividades, los testimonios recabados en el dictamen en materia de Antropología Social sostienen que existen, principalmente, tres de mayor relevancia, a saber, la festividad del día de muertos, la de la "patrona del pueblo" que se celebra el ocho de diciembre y las posadas durante las fiestas decembrinas. Los testimonios sostienen también la existencia de otras festividades relacionadas con la religión católica que, a criterio de la especialista, son consecuencia del proceso de evangelización iniciado durante la época de conquista.

Finalmente, tales testimonios también narran la existencia de otras festividades o procesos culturales relacionados con la muerte de las personas integrantes de la comunidad, así como de la identidad que tienen para con la comunidad de la que forman parte.

*"Testimonio: Había unos lugares hornosos aquí en Tlacopac me refiero a la calle de Madero y Juárez, ahí había una estatua de Juárez, un busto ahí se reunían los nativos para cuando había un sepelio, normalmente en el día a las 12 del día o a las tres de la tarde. Se reunía la gente con su ramo de flores, llegaba la caja, llegaba el féretro, y se reunía toda la gente para acompañar al panteón San Rafael que está en San Ángel y existía. Se hacía la procesión con las veías, algunos que llevaban música otros llegaban cantando sin ser músicos, era con la finalidad de acompañar al muerto."*

*"Testimonio: Tlacopac es mi pueblo al que amo, en cuanto piso sobre Revolución, cuando entro al pueblo le doy gracias a Dios y digo "Que bonito es mi pueblo" O sea si quiero a mi pueblo [...]"*

Bajo ese contexto, se concluye que las y los quejosos en este asunto, que se autoadscriben como integrantes de la comunidad de Tlacopac, pertenecen a una comunidad

RL06XrbQUU83QJ8miVUM8+4skXS26Q+8uORLz0IKF0=

4AKAXOO\*F



originaria que históricamente ha tenido su territorio en el lugar que actualmente ocupa la Alcaldía Álvaro Obregón, en la Ciudad de México y en donde, también de manera histórica, han desarrollado sus tradiciones, festividades y creencias, esto es, su cultura, al grado de ser reconocidas por las autoridades locales como patrimonio cultural tangible e intangible de la Ciudad\*.

**Sexto. Marco de aproximación al estudio del asunto: el derecho humano a la consulta previa de las personas y comunidades indígenas u originarias.** De los antecedentes narrados previamente se desprende que en el caso es relevante el estudio del derecho humano a la consulta previa de las personas y comunidades indígenas u originarias reconocido en el artículo 2 de la Constitución General de la República y en diversos tratados internacionales, razón por la que se profundizará respecto de este y su protección vía jurisdiccional en el presente juicio de amparo indirecto.

*VI.1 Doctrina universal del derecho humano a la consulta previa de las personas y comunidades indígenas u originarias*

En mil novecientos cincuenta y siete, la Organización Internacional del Trabajo adoptó el convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales que fue ratificado por veintisiete países y que contenía un enfoque integracionista que concebía a las personas y comunidades indígenas como agrupaciones con "condiciones sociales y económicas que corresponden a una etapa menos avanzada" de la humanidad, es decir, las y los visualizaban como un grupo con características inferiores que debía ser protegido por el Derecho.

Sin embargo, en mil novecientos ochenta y seis, el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo sostuvo que el enfoque expuesto en el convenio aludido resultaba obsoleto y reunió a una Comisión de Expertos que presentaría en mil novecientos ochenta y nueve el convenio 169 de la OIT, ratificado hasta el momento por diversos países de entre los que destaca México. Tal convenio fue el primero en reconocer el derecho a la consulta previa de las personas y comunidades indígenas.

Acercas de la autoadscripción, este juzgador estima que resulta suficiente para tener por acreditada la pertenencia de las personas quejosas a la comunidad indígena de Tlaxcopac puesto que 1) tal manifestación se sostuvo desde la presentación de la demanda, 2) las partes no ofrecieron medio de convicción alguno tendiente a desvirtuarla y 3) tal reconocimiento es acorde con la resolución dictada por el Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en los autos del recurso de queja Q.A 162/2019 de su índice. Sirven de apoyo a lo anterior los siguientes criterios jurisprudenciales.

**IDENTIDAD ÉTNICO-RELIGIOSA DE LAS PERSONAS. EL CRITERIO QUE DEBEN USAR LOS JUZGADORES PARA VALORARLA ANTE UN ESCENARIO DE DISCRIMINACIÓN DEBE SER EL DE LA AUTOADSCRIPCIÓN O AUTOIDENTIFICACIÓN DE LA PERSONA.** Conforme a la Recomendación VIII del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la Organización de las Naciones Unidas, relativa a la interpretación y la aplicación de los párrafos 1 y 4 del artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la pertenencia a un grupo étnico-religioso en los términos de la Convención debe basarse en la definición de la persona interesada. En este sentido, a partir de la interpretación del derecho humano a la no discriminación por esos motivos, previsto tanto en la Convención como en la Constitución Federal, el criterio que deben usar los juzgadores para valorar la identidad étnico-religiosa de las personas debe ser el de la autoadscripción o autoidentificación, por lo que ante un escenario de discriminación por estos motivos, basta la identificación de la persona como perteneciente a un grupo étnico o religioso para que exista la presunción de que pertenece efectivamente a ese grupo, presunción que, en todo caso, debe ser desvirtuada con pruebas suficientes por la persona a quien perjudica. Tesis aislada 1a. CXXII/2019 (10a.) (registro digital 2021228)

**PERSONAS INDÍGENAS, SU PROTECCIÓN ESPECIAL A CARGO DEL ESTADO SURGE A PARTIR DE LA AUTOADSCRIPCIÓN DEL SUJETO A UNA COMUNIDAD INDÍGENA O DE LA EVALUACIÓN OFICIOSA DE LA AUTORIDAD MINISTERIAL O JUDICIAL ANTE LA SOSPECHA FUNDADA DE QUE EL INCLUPADO PERTENECE A AQUELLA.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el tesis de rubro: "PERSONA INDÍGENA, PARA QUE SEA EFICAZ LA AUTOADSCRIPCIÓN DE UN SUJETO A UNA COMUNIDAD INDÍGENA, DEBE REALIZARSE DURANTE LA AVERIGUACIÓN PREVIA O LA PREINSTRUCCIÓN DE LA CAUSA", determinó que el criterio de la autoadscripción es determinante para establecer si una persona tiene o no la calidad de indígena. Por tanto, resulta lógico y lógico que el objeto de su protección especial a cargo del Estado, igualmente sea exigible a partir de dicha manifestación de voluntad (autoadscripción). Luego, si el inculpado se reserva dicha información, la autoridad estatal de que se trate, en principio, no estará en posibilidad de conocer las circunstancias personales y actuar en su favor las prerrogativas dirigidas específicamente para dicho sector; en embargo, tal regla no es absoluta, pues cuando exista sospecha fundada en el órgano ministerial, o bien en el juzgador, de que una persona pertenece a una comunidad indígena, sin que aquélla lo haya manifestado expresamente (como podría hacerlo durante de una evidente incomprensión total o parcial de las indicaciones otorgadas por la autoridad, o bien, derivado de las constancias e informes que obran en el proceso), de oficio, dichas autoridades ordenarán una evaluación sustantiva de la cuestión, adoptando una postura activa pro derechos, a fin de determinar si la persona sujeta a una investigación o proceso penal tiene o no la calidad de indígena y, por tanto, si debe gozar de los derechos que a su favor consagra el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Efo. a partir de la ponderación de diversos elementos, entre los que se pueden citar a empíricamente los siguientes: 1) constancias de la autoridad comunitaria; 2) prueba pericial antropológica; 3) testimonios; 4) criterio étnico-religioso; y 5) cualquier otro medio que permita acreditar la pertenencia, el arraigo, la identidad y el arraigo histórico a la comunidad indígena. Lo anterior, a fin de establecer el sujeto, conforme a sus patrimonios culturales, comprende el contenido y alcance de los derechos que a son aplicables y así estar en aptitud de determinar si se otorgan o se protegen de los derechos que como indígenas le correspondían. Jurisprudencia 1a. 59/2013 (10a.) (registro digital 2006332)

RL08XpCULU83QJ6miVUM8+4skXSp26Q+8uRLLZ0IKFO=



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

"2023, Año de Francisco Villa, el Revolucionario del Pueblo"

Al respecto, en el convenio 169 de la OIT se sostiene que el derecho a la consulta previa de las personas y comunidades indígenas es consecuencia del reconocimiento a la autonomía de la que gozan y, por ende, del derecho a decidir sobre los temas o circunstancias que les afecten directamente; asimismo, en este se expone el principio "pro-indígena" que impone prevalecer "los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados o leyes [...]"

Después, en dos mil siete, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el primer Instrumento internacional que contó con la participación de personas y comunidades indígenas durante su elaboración y que establece que deben consultarse las medidas para incentivar la tolerancia, erradicar todo tipo de discriminación en su contra y promover las buenas relaciones con el resto de las y los integrantes de las sociedades.

Frente a la existencia de los instrumentos jurídicos internacionales mencionados en los párrafos que anteceden, el Relator de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas sostuvo en su último informe que el derecho a la consulta previa y la correlativa obligación de ejecutarlo han sido aceptadas de manera general por los Estados tanto con la aprobación de tales instrumentos como con la armonización de diversas legislaciones internas y textos constitucionales que ahora prevén tal derecho humano.

**VI.2 Doctrina interamericana del derecho humano a la consulta previa de las personas y comunidades indígenas u originarias**

Por su parte, a nivel regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado una sólida jurisprudencia acerca del derecho humano en estudio. El primer asunto en el que desplegó tal estudio jurisprudencial fue en el Caso Saramaka vs. Surinam en el que sostuvo que para garantizar la participación activa de las personas y comunidades indígenas en las decisiones públicas el Estado tiene el deber de consultarlas previamente, de manera activa y según sus tradiciones y costumbres.

Para cumplir con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifestó en tal caso y en el del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador que resulta necesario que el Estado ponga a disposición de las personas y comunidades indígenas toda la información a su alcance acerca de los beneficios y posibles desventajas de la ejecución del proyecto del que trate la consulta, lo que es acorde también con el derecho de indemnización reconocido en el artículo 21.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos (consulta informada).

Asimismo, en la sentencia del Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros vs. Honduras, la Corte reconoció que, si bien en ese momento el texto constitucional de Honduras reconocía el derecho humano a la consulta previa de las personas y comunidades indígenas, la legislación local no establecía las condiciones mínimas necesarias para su materialización y, en cambio, permitía que esta se realizara en las últimas fases de desarrollo de los proyectos y por entes ajenos al Estado, lo que resultaba claramente violatorio a tal derecho.

Más aún, tal derecho cobra un especial énfasis cuando se está frente a proyectos de desarrollo urbano a gran escala o de alto impacto, pues en esos casos, el Estado no está únicamente obligado a llevar a cabo la consulta al máximo de sus capacidades; antes bien, también debe obtener su consentimiento libre, informado y previo, de tal suerte que la diferencia entre "consulta" y "consentimiento" en estos casos es mínima.

Por último, al resolver el Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador expresó que la consulta a las personas y comunidades indígenas no debía entenderse como un trámite administrativo al que están sujetos los proyectos de desarrollo público; antes bien, deben concebirse como un "verdadero instrumento de participación" basado en el diálogo intercultural de buena fe que debe existir entre las comunidades indígenas y el resto de los sectores de la sociedad de la mano del Estado (consulta de buena fe).

**VI.3 Doctrina nacional del derecho humano a la consulta previa de las personas y comunidades indígenas u originarias**

El México, el derecho humano a la consulta previa de las personas y comunidades indígenas está reconocido en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que también reconoce que la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, esto es, la existencia de estos grupos en el país y una serie de obligaciones correlativas para el Estado Mexicano de entre las que destaca la ejecución de consultas previas cuando se está frente a actos que les afecten.

Además, en el artículo segundo transitorio del decreto en virtud del cual se reconoció tal derecho humano en el texto constitucional (publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno) se constituyó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de las entidades federativas para que realizaran las adecuaciones a las constituciones y disposiciones normativas locales que estimaran pertinentes a efecto de reglamentar, esto es, garantizar la observancia del derecho humano aludido.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 631/2012, sostuvo que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a consultar a las comunidades y pueblos indígenas antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses protegidos en la

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

RL08XrbOUJ89Qu8mivUIM8+4SkXSz26G+8uORLz0Kf0=

4AKAXOO\*F

Constitución Federal, consulta que no está sujeta a la demostración de una afectación real a sus derechos, sino a la susceptibilidad de que pueden llegar a dañarse<sup>10</sup>.

En adición, en dicho asunto expuso que la consulta debía apegarse a los siguientes parámetros: a) ser previa; b) culturalmente aceptada mediante sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y d) de buena fe, de tal modo que las autoridades administrativas están consensuadas a observar tales parámetros y, a su vez, las jurisdiccionales a analizar su satisfacción cuando estudian la materialización del derecho en comento, pues de no ser el caso tendría que invalidarse la consulta por contravenir el texto fundamental.

Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 7812/2011, sostuvo que el derecho humano a la consulta previa guarda una estrecha relación con la obligación de todas las autoridades de impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas del país pues solo mediante su inclusión en los planes de desarrollo mediante la ejecución de una consulta puede asegurarse una alianza estratégica entre las personas gobernadas y el Estado en beneficio del desarrollo económico de tales regiones<sup>11</sup>.

En suma, el derecho humano a la consulta previa, culturalmente aceptada, informada y de buena fe de las personas y comunidades indígenas está reconocido en diversos tratados internacionales y en la Constitución General de la República y diversos órganos jurisdiccionales en el mundo han desarrollado jurisprudencia acerca de ese derecho y de la correlativa obligación del Estado Mexicano de consolidarlo mediante la materialización de un diálogo intercultural auténtico con las personas y comunidades indígenas.

#### VI.4 Interdependencia del derecho humano a la consulta previa de las personas y comunidades indígenas u originarias con el derecho humano a un medio ambiente sano

El principio de interdependencia de los derechos humanos, previsto en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un criterio de optimización que conlleva interpretar, comprender y aplicar un derecho humano en relación con los otros, es decir, a partir de la premisa de que no es posible aislar su goce y ejercicio debido a la relación indisoluble que existe entre él y los demás y de que, por ende, es necesario buscar su auténtica materialización mediante la satisfacción de los restantes.

Tal mandato de optimización adquirió relevancia en el análisis de derechos humanos cuando la Asamblea General de Organización de las Naciones Unidas, mediante resolución 32/130, de mil novecientos setenta y siete, lo incorporó como guía interpretativa hacia el interior de su configuración para reconocer igual importancia a los derechos económicos, sociales y culturales que a los derechos civiles y políticos bajo el entendido de que eran interdependientes y de que, por ende, exigían la misma atención y urgencia.

<sup>10</sup> De tal asunto derivó la tesis jurisprudencial transcrita a continuación.

COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES. La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados. Tesis aislada 1a. CCXXXVII/2013 (10a.) (registro digital 2004170)

<sup>11</sup> Del amparo mencionado derivó el siguiente criterio.

COMUNIDADES INDÍGENAS. LA OMISIÓN DE CREAR EL CONSEJO CONSULTIVO REGIONAL A QUE SE REFIERE EL DECRETO 406/96 (P.O., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE CHIHUAHUA EL 16 DE ENERO DE 1997, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y LOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA RECONOCIDOS EN FAVOR DE AQUELLAS. El artículo 26, apartado B, fracciones I y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, entre otras cosas, la obligación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno de impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, con la participación de las comunidades indígenas y el derecho de éstas a ser consultadas en la elaboración de los Planes de Desarrollo, Nacional, Estatal y Municipales. Por otra parte, en el artículo segundo transitorio del referido Decreto 406/96 (P.O., mediante el cual se autorizó al Ejecutivo del Estado para firmar el Convenio de Fideicomiso "Barrancas del Cobre", se estableció como condición de validez de la referida autorización la creación, vía Convenio de Coordinación entre los órdenes de Gobierno Federal, Estatal y Municipales del área de influencia del Fideicomiso "Barrancas del Cobre", de un Consejo Consultivo Regional dentro del que debería darse participación, entre otros, a las comunidades indígenas de su zona de influencia. En ese sentido, la omisión de dichas autoridades de crear el referido Consejo viola el principio de participación establecido en el artículo 16 constitucional y los de participación y consulta reconocidos a favor de las comunidades indígenas en las fracciones I y IX del apartado B del artículo 26 de la Constitución General de la República. Tesis aislada 2a. XXXIII/2012 (10a.) (registro digital 2000733)

RL09XhQLUJ5QJ8rmlvUM8+skXSpz6Q+6vORLzORKEQ=



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

"2023, Año de Francisco Villa, el Revolucionario del Pueblo"

Posteriormente, adquirió exigibilidad cuando fue consagrado como un criterio interpretativo de magnitud global por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada en mil novecientos noventa y tres, que expresamente reconoció que todos los derechos humanos eran interdependientes y que la comunidad internacional debía tratarlos en forma global, así como de manera justa y equitativa en pie de igualdad sobre el entendido de que cada uno de ellos tenía el mismo peso.

Finalmente, dentro del ámbito nacional, adquirió positividad y, en esa medida, fuerza normativa cuando fue incorporado por el Estado Mexicano a la Constitución Federal vía el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en junio de dos mil once que impuso a todas las autoridades las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos al tiempo que posicionó, entre otros, al principio de interdependencia con la calidad de criterio interpretativo de naturaleza constitucional.

Desde entonces, el principio de interdependencia —como criterio de optimización interpretativa— ha sido objeto de estudio y aplicación por parte de los órganos jurisdiccionales que conforman el Poder Judicial de la Federación mientras que sus alcances propiamente obligacionales han sido definidos de manera gradual en jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Plenos de Circuito y de algunos tribunales colegiados de circuito con la finalidad de darle operatividad.

En armonía con tales criterios jurisprudenciales, es dable afirmar que dicho principio establece que entre los derechos existe una red de vinculaciones recíprocas y que, debido a ello, no solamente son mutuamente dependientes para su realización —en el sentido de que la salvaguarda de unos depende de la de los demás— sino que son correlativamente optimizables o mejorables —en el sentido de que el impulso o protección de algunos incrementa el valor social o jurídico de los demás— dada la relación de sinergia que impera entre ellos.

Asimismo, en contrapartida a esa influencia positiva multilateral que ejercen entre sí todos y cada uno de los derechos humanos, bajo el principio de interdependencia debe entenderse que la vulneración de unos igualmente provoca la transgresión de los demás cuando están relacionados directamente, o bien, al menos, pone en riesgo su materialización cuando están vinculados tangencialmente, por lo que esa conexión implica al mismo tiempo un potencial de impulso positivo pero también uno de índole negativa<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Son ilustrativos, por las razones que contienen, los siguientes criterios.

PRINCIPIOS DE OPTIMIZACIÓN INTERPRETATIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD). ORIENTAN LA INTERPRETACIÓN DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES EN ESA MATERIA Y SON DE INELUDIBLE OBSERVANCIA PARA TODAS LAS AUTORIDADES. El 10 de junio de 2011 se promulgaron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, de las que sobresale la modificación de su artículo 1o, que establece la obligación de toda autoridad, de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, favoreciendo la protección más amplia posible a favor de la persona, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En virtud de éstos, la valoración de los derechos fundamentales queda vinculada a la premisa de que deben respetarse en beneficio de todo ser humano, sin distinción de edad, género, raza, religión, ideas, condición económica, de vida, salud, nacionalidad o preferencias (universalidad); además, tales derechos han de apreciarse como relacionados de forma que no sería posible distinguirlos en orden de importancia o como prerrogativas independientes, prescindibles o excluyentes unas ante otras, sino que todos deben cumplirse en la mayor medida posible, así sea en diferente grado por la presencia de otro derecho fundamental que también deba respetarse y que resulte eventualmente preferible, por asegurar un beneficio mayor al individuo, sin que el derecho fundamental que ceda se entienda excluido definitivamente (indivisibilidad e interdependencia); asimismo, con el entendimiento de que cada uno de esos derechos, o todos en su conjunto, obedecen a un contexto de necesidades pasadas y actuales, mas no niegan la posibilidad de verse expandidos, por adecuación a nuevas condiciones sociales que determinen la necesidad y vigencia de otras prerrogativas que deban reconocerse a favor del individuo (progresividad). De esta guisa, los referidos principios orientan la interpretación de los restantes preceptos constitucionales en materia de derechos fundamentales, conduciendo a su realización y observancia más plena e inmejorable posibles, vinculando el proceder de toda autoridad en el cumplimiento del mandato de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de la materia por lo que se constituyen como auténticos principios de optimización e interpretación constitucional que el legislador decidió objetivar en la Norma Suprema y, que por ende, resultan de ineludible observancia para todas las autoridades, y más aún para las jurisdiccionales. Tesis aislada IV.2o.A.15 K (10a.) (registro 2001718)

PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN QUÉ CONSISTEN. El tercer párrafo del artículo 1o, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, entre otras cuestiones, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, los que consisten en lo siguiente: i) universalidad: que son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; en esta medida, son inviolables, lo que no quiere decir que sean absolutos, sino que son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana, pues lo razonable es pensar que se adecuan a las circunstancias; por ello, en razón de esta flexibilidad es que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona. En relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso de la "Masacre de Mapiripán vs Colombia") ha señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales, interpretación evolutiva que es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención

RL08Xr0cUJ83QJ8mivUM8+48kXS925Q+8U0RLZ0IKF0#

4AKAX00\*F

De modo que en el análisis de la probable vulneración de un derecho deviene indispensable considerar la vinculación instrumental que hay entre su materialización y la de otros; y, por consiguiente, en los procedimientos jurisdiccionales a su cargo las y los juzgadores deben examinar tanto el derecho cuya transgresión se les reclama como el derecho de cuya realización depende su realización a fin de verificar que estén colmados los presupuestos formales y materiales para su debida consecución<sup>13</sup>.

América sobre Derechos Humanos, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. De ahí que dichos derechos, dentro de sus límites, son inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible; por ello, la Norma Fundamental señala que ni aun en los estados de excepción se "suspenden", pues en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario; ii) interdependencia e indivisibilidad, que están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; esto es, complementarse, potenciarse o reforzarse recíprocamente; y iii) progresividad: consiste en el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, principio que no puede entenderse en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización, en función de sus recursos materiales; así, este principio exige que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales. Tesis aislada I.4o.A.9 K (10a.) (registro 2003350)

MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE INTERVIENEN EN SU PROTECCIÓN. El artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho que tiene todo individuo a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, por lo que la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al medio ambiente en el territorio nacional están reguladas directamente en la propia Constitución, por la relevancia que tiene esta materia. En este contexto, la protección del medio ambiente y los recursos naturales son de tal importancia que significan el "interés social" e implican y justifican, en cuanto resulten indispensables, restricciones estrictamente necesarias y conducentes a preservar y mantener ese interés, sin pasar por alto lo que prevé el artículo 25, párrafos primero, segundo y sexto, constitucional, referente a que el desarrollo sustentable es de interés general, lo que determina la conexión funcional y dinámica con el marco de libertades constitucionales. Bajo estos presupuestos, los derechos fundamentales como el mencionado y los de libertad de trabajo y seguridad jurídica que prevé la propia Carta Magna, deben concebirse actuando y funcionando de modo complementario, en una relación de sinergia, con equilibrio y armonía, pues el orden jurídico es uno solo con la pretensión de ser hermético; de ahí los principios de interpretación y aplicación sistemática, que se orientan a conseguir la unidad, coherencia, plenitud, eficacia y coexistencia inter-sistémica de los varios bienes jurídicos tutelados, reconociendo la interpretación de los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, previstos en el artículo 1o. de la Constitución Federal. Tesis aislada I.4o.A.811 A (9a.) (registro 160000)

<sup>13</sup> Son ilustrativos, por las razones que contienen, los siguientes criterios.

SUPLENIA DE LA QUEJA EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CUANDO EL JUZGADOR ADVIERTE LA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS. De acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto vigente a partir del once de junio de dos mil once, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en aquella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, interpretando las normas relativas a esos derechos de conformidad con dichos ordenamientos (principio de interpretación conforme) favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia (principio pro homine). Lo anterior, entre otros, de conformidad con los principios de interdependencia e indivisibilidad, de los cuales se desprende que los derechos humanos se interrelacionan y dependen recíprocamente unos de otros y tienen como origen común la dignidad humana, por lo cual no es procedente relegar algunos para conceder prioridad a otros ni puede existir jerarquía entre ellos, lo que significa que todos los derechos humanos deben ser objeto de protección sin distinción alguna. En atención a lo anterior y de conformidad con el artículo 103 de la Carta Magna, a las autoridades jurisdiccionales que conozcan del amparo les corresponde con mayor énfasis, en razón de sus funciones de impartición de justicia y atendiendo al objeto del citado juicio, "promover" y "garantizar" los derechos humanos en las controversias sometidas a su competencia. Por su parte, los artículos 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen que toda persona tiene derecho a un recurso "efectivo" ante los tribunales competentes que la amparen contra los actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y otros instrumentos normativos. Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en la tesis P. LXVII/2011 (9a.), de rubro "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD", que los Jueces están autorizados para realizar un control de convencionalidad "ex officio" esto es, con independencia de que las partes lo invoquen, pues dicha facultad no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones de los accionantes en cada caso concreto. En observancia de todo lo anterior, cuando el juzgador de amparo advierte que la norma general, acto u omisión impugnada de la autoridad responsable vulnera los derechos humanos del quejoso, debe abordar el estudio de esa violación con independencia de que las partes invoquen o no dicha infracción en sus conceptos de violación o agravios, pues de esta manera se favorece el acatamiento de los principios señalados y se resguarda el efecto útil del juicio de amparo como medio para promover y garantizar los derechos fundamentales, sin soslayar, desde luego, los presupuestos necesarios para suplir la deficiencia de argumentos, tales como que el juzgador tenga competencia que el juicio sea procedente y que se

"2023, Año de Francisco Villa, el Revolucionario del Pueblo"

Inclusive, en observancia a dicho principio, las autoridades jurisdiccionales deben realizar una interpretación valorativa respecto de los componentes obligacionales de cada uno de los derechos involucrados —de forma individualizada y generalizada— en función de su pertinencia al caso, de los intereses en contienda y de la finalidad protectora y restitutoria del juicio de amparo con el propósito de aprovechar o maximizar esa correlación positiva y, en cambio, disminuir o eliminar la negativa<sup>14</sup>.

De manera que juzgadoras y juzgadores deben apreciar los derechos sin distinguirlos en orden de importancia ni entenderlos como prerrogativas excluyentes entre sí sino como elementos

respete la litis planteada. Esta suplencia complementa la prevista en la Ley de Amparo, ya que revela mayores alcances en cuanto al sujeto, al proceder en favor de cualquier persona y no sólo en beneficio de determinados individuos, circunstancia que, sin embargo, no torna inoperante el beneficio regulado en dicha ley, pues éste reviste una protección más amplia en cuanto al objeto, debido a que no se limita a violaciones de derechos humanos en materia de constitucionalidad y convencionalidad, sino también de legalidad. Lo anterior deja entrever que si bien ambas clases de suplencia pueden concurrir en ciertos casos, en otros puede resultar procedente una u otra, de manera que la contemplada en la Ley de Amparo sigue teniendo plena eficacia en los supuestos que prevé. Tesis aislada XXVII.1o.(VIII Región) 2 K (10a.) (registro 2001511)

DERECHOS HUMANOS, LA OBLIGACIÓN DEL ÓRGANO DE AMPARO DE PROMOVERLOS, RESPETARLOS, PROTEGERLOS Y GARANTIZARLOS, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 10, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SÓLO SE ACTUALIZA EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA, POR LO QUE CARECE DE ATRIBUCIONES PARA PRONUNCIARSE RESPECTO DE VIOLACIONES A LOS QUE NO FORMEN PARTE DE LA LITIS CONSTITUCIONAL. Si bien del precepto constitucional referido deriva la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo cierto es que ese compromiso se limita a que se ejerza dentro de la competencia de cada autoridad en particular. Así, un órgano de amparo sólo puede conocer de las violaciones a los derechos humanos que le sean planteadas como controversia conforme a los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales deberá resolver en atención a lo previsto en los aludidos preceptos y en los que resulten aplicables de su Ley Reglamentaria. Por tanto, si durante el trámite o resolución de un juicio de amparo se advierte la posible violación de un derecho humano en perjuicio del quejoso, del tercero interesado o de cualquier otra persona, en relación con un acto distinto del señalado como reclamado y, en su caso, por parte de autoridades que no necesariamente hayan sido designadas como responsables, el órgano de amparo está impedido para pronunciarse al respecto pues, de lo contrario, modificaría la litis constitucional, desnaturalizaría el fin último del juicio, afectando los principios que le rigen, entre otros, el de instancia de parte, y vulneraría distintos derechos inherentes a quienes resultaren afectados por el pronunciamiento que así se hiciera, como pudieran ser los derechos afines al principio de congruencia, al de debido proceso y al de legalidad, reconocidos por los artículos 14, 16 y 17 constitucionales. Por tanto, cuando se advierta una violación a derechos humanos ajena a la controversia esencial que es materia del juicio, el órgano de amparo debe denunciar, dar vista o poner en conocimiento de la autoridad que resulte competente de investigar los hechos correspondientes, o que sea directamente responsable de promover, respetar, proteger y garantizar dichos derechos, teniendo especial cuidado de que, con ese actuar, no incluya pronunciamiento alguno sobre la determinación de existencia de aquella violación, que sólo debe tratarse como probable. A la vez, tampoco debe emitirse al respecto condena, recomendación o incluso sugerencia de carácter vinculatorio en relación con las consecuencias de la probable violación ni a la forma de restituir el derecho que se advierte posiblemente violado, sin que ello descarte la posibilidad de que a la denuncia, vista o puesta en conocimiento, se acompañen elementos técnicos que permitan a la autoridad competente apreciar objetivamente la posible violación a derechos humanos, las razones que lo sustentan e incluso, los aspectos que se considere habrían posiblemente evitado que se incurriera en la citada violación; lo anterior, precisamente porque las sentencias de amparo tienen un peso jurídico, e incluso moral que, de no tenerse el especial cuidado expresado, podrían hacer vinculatorios determinados pronunciamientos sin que se emitan en un juicio o procedimiento en el que las partes involucradas tengan la oportunidad de hacer valer los argumentos y pruebas y demás defensas que hubiesen procedentes en cada caso. Así, aunque se advierta una evidente violación a los derechos humanos, lo correcto es que la autoridad competente la valore en su propia dimensión y en términos del procedimiento de ley que resulte aplicable. Con esto proceder, los órganos de amparo, sin desnaturalizar el juicio, ni excederse en sus facultades, reafirman su compromiso en materia de derechos humanos. Jurisprudencia P.JJ. 5/2016 (10a.) (registro 2012228)

<sup>14</sup> Es ilustrativo el siguiente criterio.

SEGURIDAD Y CELERIDAD EN LOS PROCESOS Y DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU PONDERACIÓN A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE INTERDEPENDENCIA E INDIVISIBILIDAD EN LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 146 DE LA LEY DE AMPARO. Si bien es cierto que existe un interés público en relación con la aplicación de la Ley de Amparo, en la medida en que la sociedad está interesada en que prevalezca la seguridad y celeridad en los procesos, también lo es que haciendo una ponderación de la privación del derecho a la tutela judicial que resentiría el quejoso con la aplicación estricta del artículo 146 de la referida ley, frente a la prevalencia de la seguridad y celeridad de los procesos, resulta que es mínima la afectación al interés público, que exige tramitar los juicios con la mayor premura y el deber de satisfacer por los promoventes requisitos y condiciones de forma, mientras que es mucho más significativas y grave la afectación irremediable que resentiría el quejoso con la privación de su derecho a una tutela judicial efectiva pues la interpretación literal del señalado numeral traería como consecuencia tener por no interpuesta su demanda, lo que lo dejaría sin posibilidad de acceso a la justicia, la cual debe privilegiarse; lo que implica realizar una interpretación más eficaz al tenor del principio pro actione. En este sentido, si el quejoso no acompañó copias suficientes de su escrito aclaratorio de demanda, el Juez debió realizar una interpretación valorativa del señalado artículo, de tal manera que tomando en cuenta los intereses en contienda, el bien tutelado o derechos a privilegiar y la finalidad protectora y restitutoria del juicio de garantías (seguridad y celeridad de los procesos - interés público- vs derecho a la tutela judicial -privación y afectación del quejoso-) lo previniera nuevamente a fin de que subsanara la omisión en que incurrió ante el riesgo de dejarlo sin acceso a la tutela judicial, todo ello en atención a los principios de interdependencia e indivisibilidad que conlleva considerar en su conjunto los diversos: pro persona, pro actione, tutela judicial efectiva y de interpretación conforme, conaturales a los derechos humanos, pues al estar relacionados entre sí, no deben separarse ni pensarse que unos son más importantes que otros, sino interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados. Tesis aislada I.4o.A.10 K (10a.) (registro 2002404)

de un agregado indivisible —como lo establece el principio de indivisibilidad— bajo la consigna de ejercer sus facultades para lograr su cumplimiento en la mayor medida siempre con la posibilidad de preferir los que concedan mayor protección a la persona sin que ello signifique excluir definitivamente a los restantes<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Son ilustrativos, por las razones que continen, los siguientes criterios.

PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, REPRESENTAN CRITERIOS DE OPTIMIZACIÓN INTERPRETATIVA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. El 10 de junio de 2011 se promulgaron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, de las que sobresale la modificación de su artículo 1o, que establece la obligación de toda autoridad de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, favoreciendo la protección más amplia posible a favor de la persona, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En virtud de éstos, la valoración de los derechos fundamentales queda vinculada a la premisa de que deben respetarse en beneficio de todo ser humano, sin distinción de edad, género, raza, religión, ideas, condición económica, de vida, salud, nacionalidad o preferencias (universalidad); además, tales derechos han de apreciarse como relacionados de forma que no sería posible distinguirlos en orden de importancia o como prerrogativas independientes, prescindibles o excluyentes unas ante otras, sino que todos deben cumplirse en la mayor medida posible, así sea en diferente grado por la presencia de otro derecho fundamental que también deba respetarse y que resulte eventualmente preferible, por asegurar un beneficio mayor al individuo, sin que el derecho fundamental que ceda se entienda excluido definitivamente (indivisibilidad e interdependencia); asimismo, con el entendimiento de que cada uno de esos derechos, o todos en su conjunto, obedecen a un contexto de necesidades pasadas y actuales, mas no niegan la posibilidad de verse expandidos, por adecuación a nuevas condiciones sociales que determinen la necesidad y vigencia de otras prerrogativas que deban reconocerse a favor del individuo (progresividad). De esta guisa, los referidos principios representan criterios de optimización interpretativa de los derechos fundamentales, porque conducen a su realización y observancia plena e inmejorable a favor del individuo, al orientar el proceder de toda autoridad en el cumplimiento del mandato de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de la materia, lo cual se refleja al ejercer el control constitucional, en el sentido de que el respeto y restauración de los indicados derechos son una tarea no sólo de la jurisdicción federal, sino también de la ordinaria en el conocimiento de los asuntos de su competencia. Tesis aislada IV.2o.A.15 K (10a.) (registro 2003881)

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. SON JUSTICIALES ANTE LOS TRIBUNALES, A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO. Acordó con los artículos 1o, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como de la interpretación que de este precepto realizó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) contra Perú, la interdependencia existente entre los derechos civiles y políticos, con los económicos, sociales y culturales, conduce a concluir que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello. Por tanto, la exigibilidad de estos derechos ampara que sean justiciables ante los tribunales, a través del juicio de amparo. Tesis aislada (V Región) 5o.19 K (10a.) (registro 2007253)

PRINCIPIOS DE OPTIMIZACIÓN INTERPRETATIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD). ORIENTAN LA INTERPRETACIÓN DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES EN ESA MATERIA Y SON DE INELUDIBLE OBSERVANCIA PARA TODAS LAS AUTORIDADES. El 10 de junio de 2011 se promulgaron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, de las que sobresale la modificación de su artículo 1o, que establece la obligación de toda autoridad de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, favoreciendo la protección más amplia posible a favor de la persona, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En virtud de éstos, la valoración de los derechos fundamentales queda vinculada a la premisa de que deben respetarse en beneficio de todo ser humano, sin distinción de edad, género, raza, religión, ideas, condición económica, de vida, salud, nacionalidad o preferencias (universalidad); además, tales derechos han de apreciarse como relacionados de forma que no sería posible distinguirlos en orden de importancia o como prerrogativas independientes, prescindibles o excluyentes unas ante otras, sino que todos deben cumplirse en la mayor medida posible, así sea en diferente grado por la presencia de otro derecho fundamental que también deba respetarse y que resulte eventualmente preferible, por asegurar un beneficio mayor al individuo, sin que el derecho fundamental que ceda se entienda excluido definitivamente (indivisibilidad e interdependencia); asimismo, con el entendimiento de que cada uno de esos derechos, o todos en su conjunto, obedecen a un contexto de necesidades pasadas y actuales, mas no niegan la posibilidad de verse expandidos, por adecuación a nuevas condiciones sociales que determinen la necesidad y vigencia de otras prerrogativas que deban reconocerse a favor del individuo (progresividad). De esta guisa, los referidos principios orientan la interpretación de los restantes preceptos constitucionales en materia de derechos fundamentales, conduciendo a su realización y observancia más plena e inmejorable posibles, vinculando el proceder de toda autoridad en el cumplimiento del mandato de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de la materia, por lo que se constituyen como auténticos anclajes de optimización e interpretación constitucional que el legislador decidió objetivar en la Norma Suprema y que por ende, resultan de ineludible observancia para todas las autoridades, y más aún para las jurisdiccionales. Tesis aislada IV.2o.A.15 K (10a.) (registro 2001718)

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. LA APLICACIÓN DEL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA IMPUGNAR EN AMPARO DIRECTO SENTENCIAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN, DICTADAS ANTES DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE NO VIOLERA AQUEL TOMANDO EN CUENTA EL PRINCIPIO DE INTERDEPENDENCIA, ESPECIFICAMENTE LA QUE SE DA ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS SENTENCIADOS Y DE LAS VÍCTIMAS U OFENDIDOS (LEGISLACIÓN VICENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE). La regulación del plazo para acudir al juicio de amparo en contra de sentencias condenatorias que impongan pena de prisión dictadas con anterioridad a la entrada

RL08XrbQUJ83QJ8mVUM8+4skXSp26Q+8uORLzOIKF0=





"2023, Año de Francisco Villa, el Revolucionario del Pueblo"

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Esto es, en otras palabras, con la consigna de privilegiar los derechos que en conjunto generen mayor protección sin afectar desmedidamente a los demás.

Por tanto, deben analizarse integralmente la demanda para identificar la causa de pedir contenida en ella y el derecho humano en torno al cual gira; luego, a partir de los alcances y consecuencias del principio de interdependencia, establecer las vinculaciones recíprocas entre los componentes de ese derecho —los que sean aplicables al asunto—, las obligaciones que impongan y los demás derechos; y, finalmente, con base en ello, fijar un parámetro de regularidad constitucional para analizar las omisiones y los actos reclamados<sup>15</sup>.

Bajo esa lógica, a partir de una interpretación sistemática de lo establecido en los artículos 1, 2 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este juzgador concluye que existe una relación estrecha entre los derechos humanos a la consulta previa de las personas y comunidades indígenas u originarias y a un medio ambiente sano porque para la protección de ambos debe limitarse la intervención del Estado y de los entes particulares para la protección del territorio tanto por sus implicaciones ecológicas como culturales.

En efecto, como se sostuvo anteriormente, el derecho humano a la consulta previa de las personas y comunidades indígenas u originarias implica su protección y la de su identidad expresada en sus elementos más relevantes, como lo es su territorio, ya que mediante la materialización de una consulta se previene cualquier afectación arbitraria y directa sobre su medio y, en consecuencia, se evita la desaparición definitiva de sus tradiciones, costumbres, festividades y cualquier otro elemento que desarrollen en su territorio.

Por su parte, el derecho humano a un medio ambiente sano reconocido en el artículo 4 de la Constitución General de la República implica la protección del ambiente concebido como el conjunto de elementos naturales que hacen posible la existencia y desarrollo de la especie humana y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados, de tal suerte que garanticen la preservación de los recursos naturales y, por ende, la supervivencia de la humanidad como un fin en sí mismo.

Por tanto, es dable concluir que los derechos mencionados, estudiados a la luz del principio de interdependencia en relación con las características del asunto, obligan a verificar que las autoridades responsables hayan realizado todas las acciones hasta el máximo de sus capacidades para garantizar la participación de la comunidad originaria de Tlacopac en sus decisiones y, con ello para proteger su territorio, el medio ambiente.

Tal criterio, a su vez, fue sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 498/2021 en el que sostuvo que la interdependencia de los derechos humanos en comento generaba que las consultas previas a las comunidades y pueblos indígenas u originarios fueran igualmente aplicables tratándose de autorizaciones ambientales "que puedan impactar en su entorno a forma de vida".

en vigor de la nueva Ley de Amparo, se rige por el principio de progresividad dado que para el ejercicio del derecho humano de acceso efectivo a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resulta determinante contar con un plazo que de manera razonable permita ejercer la principal garantía para la protección de los derechos humanos. A pesar de lo anterior, en virtud de que los derechos humanos no son absolutos, atendiendo al principio de interdependencia entre las diversas prerrogativas fundamentales —la que además de suscitarse entre las que asisten a un individuo se actualiza entre distintas personas en razón de la interrelación existente entre sus derechos humanos— para determinar si una norma general que conlleva una disminución al grado de tutela de alguno de ellos respeta el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, resulta necesario tomar en cuenta si ello tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano del que son titulares personas diversas. En ese sentido, cuando se presenta una relación de interdependencia entre el derecho de acceso efectivo a la justicia del sentenciado y los derechos a la reparación del daño, a la verdad y a la justicia de la o las víctimas de la conducta delictiva materia del respectivo juzgamiento penal, ante una limitación de aquella prerrogativa que provoca una disminución de su grado de tutela, para determinar si la regulación respectiva respeta el principio de progresividad, es necesario analizar si ésta genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos, pues de lo contrario se tratará de una legislación regresiva. Por tanto, tomando en cuenta que el establecimiento del plazo materia de análisis busca equilibrar los derechos humanos del sentenciado y los de las víctimas, sin generar al afectado por una sentencia condenatoria un obstáculo desproporcionado que le impida ejercer su derecho de acceso efectivo a la justicia para tutelar el diverso a la libertad de ambulatoria, la previsión del plazo de ocho años, computado a partir del tres de abril de dos mil trece, para impugnar en amparo directo una sentencia condenatoria que impone pena de prisión no implica una medida legislativa de carácter regresivo y, por ende, es acorde al principio de progresividad. Jurisprudencia P/JJ, 42/2014 (10a.) (registro 2006591)

<sup>15</sup> Sirve de ejemplo el siguiente criterio:

DERECHOS HUMANOS, OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA. Medante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, vigente a partir del día siguiente de su publicación, se reformó y abolió el artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer diversas obligaciones a las autoridades, entre ellas, que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; es decir, que los derechos humanos son los reconocidos por la Ley Fundamental y los tratados internacionales suscritos por México, y que la interpretación de aquellos y de las disposiciones de derecho humano contenidas en instrumentos internacionales y en las leyes, siempre debe ser en las mejores condiciones para las personas. Asimismo, el párrafo tercero de dicho precepto dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y que, en consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establece la ley, lo cual conlleva a que las autoridades deben atender a todos las personas por igual, con una visión interdependiente, ya que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y prohiben múltiples derechos vinculados, los cuales en pos de ser de manera preventiva, promoviendo cualquier mecanismo en los medios establecidos para el pronto, tutela, reparación y eficacia de aquellos. Tesis aislada 1a. XVIII/2012 (10a.) (registro 160973)

4AKAXOO\*E

RL08XrbQUu83QJ8mIvUM9+4skXSp26Q+8uORLzOfkFO=





Al respecto, tal vacío normativo implica, a criterio de este juzgador y acorde con lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Comunidad Garifuna de Punta Piedra y sus Miembros vs. Honduras, una vulneración al derecho humano en estudio dado que, a pesar de su reconocimiento constitucional, el Estado Mexicano, por conducto de las autoridades administrativas de la Ciudad de México, se desentendió de su tarea de garantizar su efectividad mediante la creación de garantías para su disfrute.

Ello, porque precisamente una de las garantías que le permiten a las personas gobernadas disfrutar de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal en términos de lo dispuesto en su artículo primero y en los tratados internacionales de los que forma parte el Estado Mexicano, es el de la disposición de un marco normativo sólido y materializable en su esfera jurídica, pues de otra forma, como en el caso, las autoridades administrativas constringidas a su observancia carecerían de las directrices mínimas necesarias.

Además, la inexistencia del marco normativo comentado y la correlativa imposibilidad de materializar el derecho humano a la consulta previa de las personas y comunidades indígenas en la Ciudad de México implica también, a criterio de este juzgador, la existencia de un contexto de discriminación sistemática en contra de la comunidad indígena de Tlacopac y el resto de tales comunidades residentes en la capital del país porque, al no ser consultados, se invisibiliza su presencia y participación en la sociedad de la que forman parte.

Asimismo, tal contexto también conlleva una vulneración al derecho humano a un medio ambiente sano del que son titulares las personas residentes en la Ciudad de México, entre ellas las integrantes de la comunidad indígena de Tlacopac, porque la eficacia de tal derecho fundamental está condicionada a la participación activa de las personas gobernadas y, especialmente, de los grupos que la conforman, entre los que destacan las comunidades indígenas u originarias debido a la importancia que tiene para estas el territorio.

En efecto, como se desarrolló en los considerandos que anteceden, un elemento fundamental de las comunidades indígenas es el territorio ya que en este se ha desarrollado históricamente su cultura y cosmovisión, de modo que el vicio constitucional aquí advertido repercute, además de la vulneración de los derechos de propiedad o residencia que puedan tener las personas integrantes de la comunidad de Tlacopac, una situación que pone en riesgo la supervivencia de su patrimonio cultural tangible e intangible.

En consecuencia, por las razones expuestas en los párrafos anteriores, este juzgador concluye que las omisiones reclamadas en el sentido de no realizar una consulta a la comunidad indígena de Tlacopac previo a la concesión de distintas autorizaciones de construcción para obras de alto impacto en la Alcaldía Álvaro Obregón devienen inconstitucionales y lo precedente es conceder la protección solicitada por sus integrantes para los efectos expuestos en el siguiente considerando y desarrollados en seguida.

En principio, el artículo 77, fracción II, de la Ley de Amparo establece que la concesión del amparo a la parte quejosa, tratándose de actos negativos o que impliquen una omisión, tendrá el efecto de obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que este exige, de tal modo que le concede a las personas juzgadoras de amparo una amplia libertad configurativa para definir los efectos que tendrá tal protección constitucional bajo la premisa de contribuir a la observancia del derecho humano de que se trata.

Bajo ese contexto, este juzgador estima que, en este caso, la protección constitucional no podría tener el efecto de obligar a las autoridades responsables a que consulten a la comunidad indígena de Tlacopac acerca de las autorizaciones de construcción objeto del juicio, puesto que esto representaría una vulneración masiva al derecho humano a la seguridad jurídica de las personas titulares de dichas autorizaciones quienes, según lo manifestado por las autoridades responsables, las obtuvieron en apego al marco legal aplicable.

En efecto, el marco normativo aplicable a la concesión de autorizaciones para la construcción de obras en tal demarcación territorial constituye una norma general que goza de presunción de constitucionalidad, por lo que, previo a este fallo, no existía obligación alguna a cargo de las autoridades de consultar a las personas y comunidades indígenas previo a su concesión, por lo que cualquier persona que cumpliera con los requisitos ahí previstos obtenía una autorización totalmente válida y adquiría el derecho de construcción inherente a ella.

Por ende, condenar a las autoridades administrativas de la Alcaldía Álvaro Obregón y de la Ciudad de México a consultar a la comunidad indígena de Tlacopac acerca de autorizaciones que ya fueron previamente concedidas implicaría una clara vulneración al derecho humano a la seguridad jurídica al pretender dotar de efectividad en el pasado a una obligación que, conforme a la regulación aplicable y bajo el principio de presunción de constitucionalidad de las disposiciones normativas, no era exigible para las y los interesados.

Sin embargo, tal interpretación no implica que el amparo concedido carezca de efectos prácticos en la esfera jurídica de la parte quejosa; antes bien, frente al vicio de inconstitucionalidad advertido este juzgador estima necesario poner en conocimiento de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México y de la Alcaldesa en Álvaro Obregón, como titulares de la Administración Pública local, el problema de discriminación detectado respecto de la ausencia de normativa para materializar el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas, lo que genera un contexto de discriminación sistemática en su contra<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Además, esta interpretación es acorde con lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

"2023, Año de Francisco Villa, el Revolucionario del Pueblo"

Máxime, que del análisis del marco normativo aplicable en la Ciudad de México para la construcción de obras de alto impacto, se desprende que las autoridades responsables no cuentan con facultades relativas a la creación, modificación o elaboración de propuestas de disposiciones normativas en dicha materia, de modo que si en el caso se optara por negar la protección constitucional bajo ese argumento se convalidaría el contexto de discriminación sistemática que persiste en contra de las personas y comunidades indígenas.

En consecuencia, la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México y la Alcaldesa en Álvaro Obregón quedarán vinculadas al cumplimiento de este fallo protector y, por ende, deberán realizar, observando los elementos obligacionales de los derechos humanos a la consulta previa de las personas y comunidades indígenas u originarias y a un medio ambiente sano expuestos en este fallo, las conductas pormenorizadas en el considerando respectivo a fin de instrumentar una política pública que solvente el problema advertido.

**B. ¿El ordenamiento jurídico vigente en la Ciudad de México aplicable a las obras y construcciones, a la luz del derecho humano a la consulta previa de las personas y comunidades indígenas, implica una omisión legislativa relativa?**

Por otro lado, acerca de la segunda cuestión jurídica a resolver, del escrito de demanda y sus ampliaciones se desprende que la parte quejosa plantea que las autoridades responsables transgreden en su perjuicio su derecho humano a la consulta previa de las personas y comunidades indígenas u originarias reconocido en la Constitución General de la República al no haber regulado correctamente en el ordenamiento jurídico aplicable la materialización de tal derecho humano frente a las autorizaciones para la construcción de obras de alto impacto.

Tal argumento es fundado. A efecto de sostener tal premisa, el estudio respectivo se dividirá en los siguientes apartados: (i) doctrina jurisprudencial en torno a las omisiones materialmente legislativas y su control constitucional y (ii) análisis del ordenamiento jurídico en estudio a la luz del derecho humano a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas u originarios.

**B.1. Doctrina jurisprudencial en torno a las omisiones materialmente legislativas y su control constitucional**

En principio, se destaca que las omisiones reclamadas al Congreso y a la Jefa de Gobierno, ambos de la Ciudad de México, son omisiones materialmente legislativas, con independencia del carácter administrativo que tiene la segunda autoridad, pues la conducta cuya omisión se somete a control constitucional consiste en la emisión de actos generales, impersonales, abstractos y coercitivos, a saber, leyes y reglamentos que regulen el derecho humano a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas u originarios frente a las autorizaciones para la construcción de obras de alto impacto.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido una doctrina jurisprudencial robusta acerca del control constitucional de las omisiones materialmente legislativas. En el primer juicio de amparo de esa naturaleza, el amparo en revisión 1359/2015, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación le concedió la protección constitucional a Campaña Global por la libertad de expresión A19, asociación civil, en contra de la omisión del Congreso de la Unión de expedir la ley que reglamenta el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de conformidad con lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del decreto relativo.

En dicho precedente, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación retomó los argumentos desarrollados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 14/2005 acerca de las clasificaciones de las omisiones legislativas en (a) absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, (b) relativas en competencias de ejercicio obligatorio, (c) absolutas en competencias de ejercicio potestativo y (d) relativas en competencias de ejercicio potestativo.

directo 9/2018, en el que advirtió la existencia de un contexto de discriminación sistemática en contra de las personas trabajadoras domésticas y, si bien no condenó a las autoridades y al patrón al pago retroactivo de prestaciones, se puso en conocimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social tal contexto para constreñirlo a incluir a tal grupo en el régimen obligatorio de seguridad social.

Por tanto, no es obstáculo para esta interpretación el que la litis planteada verse sobre autoridades distintas a las indirectamente vinculadas, puesto que, como se concluyó en el precedente relatado, las y los juzgadores de amparo deben, "atendiendo a la trascendencia sistémica y estructural del problema de discriminación detectado, así como a la obligación derivada del precepto 1 de la Constitución Federal" poner en conocimiento de las autoridades competentes tal contexto de discriminación para generar políticas públicas que lo reviertan.

4AKAXOO\*E

RL08XfbCUuB2QJ8mivUm8+4skXS26C+8uORLz0IKFD=

Además, se apartó del criterio establecido por el Pleno del Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 961/1997 en el que se expresó que el juicio de amparo es improcedente en contra de omisiones legislativas porque contraviene el principio de relatividad de las sentencias, pues sostuvo, como lo había realizado previamente en el amparo en revisión 323/2014, que a raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, dicho principio debía reinterpretarse para "buscar los mecanismos adecuados para remediar los vicios de inconstitucionalidad aun cuando estos salgan de la esfera individual de la quejosa".

Al respecto, cabe destacar que el criterio previamente relacionado ha sido adoptado por ambas salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues la Segunda, al resolver el amparo en revisión 378/2014, le ordenó a las autoridades encargadas del sistema de salud en México el remodelar el servicio hospitalario a efecto de ofrecer un servicio médico de calidad a las personas con VIH, por lo que dicha concesión de amparo invariablemente benefició a la parte quejosa e indirectamente a cualquier otra persona en dicha situación.

En adición, en el precedente relacionado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que las y los juzgadores constitucionales tienen la facultad de ejercer control constitucional respecto de las omisiones legislativas, pues "en un Estado constitucional de derecho todas las autoridades deben respetar la Constitución. Así, aun cuando el Poder Legislativo tenga una función de la máxima importancia dentro de nuestro orden constitucional y ésta se le haya encomendado de manera exclusiva, también se encuentra sometido a la Constitución. En consecuencia, en estos casos el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar."

Tal criterio es congruente por lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales 88/2010, 74/2011, 79/2013 y 36/2014 en el que se determinó que diversos cuerpos legislativos estatales debían legislar para subsanar las omisiones en las que habían incurrido.

Finalmente, afirmó que para conceder la protección constitucional a una persona frente a una omisión materialmente legislativa se deben acreditar dos requisitos: (i) que existe una omisión legislativa propiamente dicha, es decir, que el cuerpo legislativo o la autoridad competente no haya legislado sobre determinada materia aun ante la presencia de una disposición que de manera clara y precisa establezca la obligación de hacerlo; y (ii) que la omisión en estudio efectivamente suponga una vulneración a los derechos humanos reconocidos en el texto constitucional y en los tratados internacionales de los que forme parte el Estado Mexicano de la parte quejosa.

Por tanto, al concluir que el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa consistente en la omisión del Congreso de la Unión de expedir la ley que reglamenta el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de conformidad con lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del decreto relativo, otorgó la protección constitucional solicitada para el efecto de que dicho cuerpo legislativo emitiera la ley en comento antes de que finalizara su segundo periodo ordinario de sesiones.

Recientemente, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró su criterio acerca de las omisiones materialmente legislativas en el amparo en revisión 265/2020 y al efecto decidió amparar a la parte quejosa para ordenarle al Congreso de la Unión emitir el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares en cumplimiento a su obligación dispuesta en el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones constitucionales en materia de justicia cotidiana.

Más aún, otros tribunales constitucionales del mundo han analizado casos relacionados con omisiones legislativas bajo el concepto primigenio de "inconstitucionalidad por omisión" adoptado por primera vez por el Tribunal Constitucional Federal alemán. En tales casos, el tribunal alemán sostuvo que se está frente a una omisión materialmente legislativa cuando una persona impugne mediante control constitucional (*Verfassungsbeschwerde*) que la inactividad de un cuerpo legislativo contravenga uno de sus derechos humanos (*Grundrecht*) o bien cuando un órgano con funciones materialmente legislativas no hubiera ajustado las disposiciones normativas que emite con algún precedente establecido por este (*Bundesverfassungsgericht*).

Otro ejemplo es el caso brasileño y, en específico, la Constitución de la República Federativa del Brasil cuyo artículo 103, sección 2, establece que "declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida para hacer efectiva la norma constitucional, se dará conocimiento al Poder competente para la adopción de medidas necesarias y tratándose de un órgano administrativo, para que lo haga en treinta días". Así, las autoridades o las personas puedan acceder a los medios de control previstos en el propio texto constitucional brasileño (*mandado de segurança*, *argüição de descumprimento de preceito fundamental*, entre otras) para impugnar una omisión materialmente legislativa bajo el concepto de "inconstitucionalidad por omisión".

Un último ejemplo es el ecuatoriano, cuya corte constitucional al resolver los casos números 0025-10-IC y 0019-09-IC concluyó que la figura de la "inconstitucionalidad por omisión legislativa" es acorde con la protección del texto fundamental derivado del "sometimiento de todas las personas, autoridades e instituciones a la Constitución, entre ellas, el Poder Legislativo" y ya que, bajo la óptica del tribunal constitucional ecuatoriano, la inactividad legislativa puede vulnerar derechos humanos, por lo que "cuando no se han desarrollado normalmente los preceptos constitucionales, esta omisión adquiere un sentido restrictivo de derechos".



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

"2023, Año de Francisco Villa, el Revolucionario del Pueblo"

Bajo ese contexto, es posible sostener que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y otras cortes constitucionales del mundo han concluido que la protección de los textos constitucionales a su cargo implica invariablemente el analizar si las omisiones materialmente legislativas, es decir, la inactividad de un órgano a quien le corresponde por mandato constitucional y legal emitir una norma general, resultan contrarias o no a los derechos humanos reconocidos en los propios textos fundamentales en cuyo caso se deberá ordenar al órgano en comento su emisión.

Lo anterior, bajo la premisa de que los cuerpos legislativos, con independencia de su carácter formal, son órganos constitucionalmente establecidos, por los que deben cumplir con los mandatos relativos y están sujetos al control respectivo que realicen las personas juzgadoras constitucionales. En otras palabras, los órganos formal y materialmente legislativos son, ante todo, órganos constituidos, por lo que sus tareas y el no ejercicio de estas pueden someterse a control constitucional para verificar una posible vulneración a los derechos humanos de las personas gobernadas.

La conclusión y las consideraciones expuestas en los párrafos que antecede, a criterio de este juzgador, son igualmente aplicables a las autoridades administrativas que realizan funciones materialmente legislativas cuando deben reglamentar las disposiciones normativas que, a su vez, derivan del texto fundamental. Ello, porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las constituciones de las entidades federativas y otras disposiciones normativas le confieren una facultad reglamentaria a efecto de ejecutar las disposiciones normativas relativas.

En efecto, como lo concluyó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de Inconstitucionalidad 36/2006 y la controversia constitucional 41/2006, las facultades reglamentarias son actos materialmente legislativos en virtud de que autoridades formalmente administrativas deben emitir una norma general cuyo contenido debe apegarse en todo momento a dos principios que derivan del derecho humano a la seguridad jurídica, a saber, reserva de ley y subordinación jerárquica cuyas implicaciones fueron objeto de estudio en el apartado anterior.

En adición, tratándose de omisiones legislativas relativas, aquellas se presentan cuando el cuerpo legislativo o la autoridad administrativa a la que le fue encomendada una labor legislativa emite la norma general a la que se le constriñó, pero lo hace de manera parcial o incompleta, esto es, sin satisfacer en su totalidad los parámetros establecidos por el Constituyente Permanente. En esos casos, este juzgador estima que, además de los puntos de estudio previamente señalados, la labor jurisdiccional implica contrastar el contenido del texto fundamental con la norma general emitida para verificar que la segunda permite materializar por completo los elementos de la primera.

Por ejemplo, como se relató previamente, al resolver el amparo en revisión 1359/2015, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concedió la protección constitucional solicitada para el efecto de que el Congreso de la Unión expidiera la ley que reglamentara el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución General de la República, por lo que, en cumplimiento a ello, dicho órgano legislativo emitió la Ley General de Comunicación Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho.

No obstante, la misma asociación civil promovente del amparo mencionado presentó otra demanda de amparo en la que sometió a control constitucional dicha ley al estimar que con ella el Congreso de la Unión no había cumplido a cabalidad con la obligación de legislar impuesta por el Constituyente Permanente. Tal juicio de amparo también fue resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como amparo en revisión 308/2020 en el sentido de conceder la protección constitucional solicitada al estimar fundado el argumento formulado.

En específico, en dicho precedente la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el análisis relativo versaría "en torno a si la legislación reclamada se ajusta a los parámetros indicados en el texto constitucional o si, por el contrario, dicha regulación fue llevada a cabo de manera parcial e incompleta, esto es, sin abarcar los tres grandes elementos regulatorios ya indicados, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de la función creadora de la ley en cuestión".

En síntesis, en opinión de este juzgador, para resolver acerca de la constitucionalidad de una omisión legislativa relativa deben verificarse dos elementos, a saber, (i) que existe una omisión legislativa relativa propiamente dicha, esto es, que el resultado de contrastar el texto fundamental con la norma en disputa exponga una regulación incompleta y (ii) que la omisión en estudio efectivamente suponga una vulneración a los derechos humanos reconocidos en el texto constitucional y en los tratados internacionales de los que forma parte el Estado Mexicano de la parte quejosa.

**B.2 Análisis del ordenamiento jurídico en estudio a la luz del derecho humano a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas u originarios**

En principio, se aclara que si bien en el escrito de ampliación de demanda la parte quejosa refirió que la omisión en estudio se materializaba específicamente en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal y sus reglamentos, se analizara todo el ordenamiento jurídico aplicable en la Ciudad de México pues sólo así es posible verificar si las autoridades responsables cumplieron o no con el mandato de legislar cuya omisión es objeto del presente juicio constitucional.

4AKAXOO\*F

RL08XtbQUJ83CJ8miVUMB+4skXSP26C+8uORLzOIKFO=



Lo anterior, pues como lo determinó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 134/2021, la obligación de legislar en materia de consulta previa a las comunidades indígenas u originarias no implica necesariamente que los órganos legislativos deban de modificar todas las leyes para tal efecto; antes bien, gozan de libertad configurativa para decidir cuáles leyes serán susceptibles de modificarse o incluso si los derechos inherentes a ello se expdrán en una misma ley.

Por ello, en opinión de este juzgador, para resolver la cuestión efectivamente planteada como lo dispone el artículo 76 de la Ley de Amparo, el caso debe analizarse bajo la idea que la omisión de legislar correctamente en materia de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas u originarios puede derivar del análisis de las legislaciones mencionadas o bien del resto de las que componen el ordenamiento jurídico aplicable y que, por ende, tal estudio debe contemplarlas a todas.

Además, no conceptualizarlo de esa manera implicaría desconocer que el ordenamiento jurídico funciona en su integralidad y que, por ende, la voluntad de los órganos legislativos, así como, en este caso, el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, permea en todas las disposiciones normativas que emitan, por lo que comprender dicha voluntad o comprobar tal cumplimiento invariablemente exige analizar el ordenamiento jurídico aplicable en su conjunto.

Así, del análisis de las disposiciones normativas aplicables se desprende que el Congreso de la Ciudad de México legisló en materia de consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas u originarios al expedir la Ley de los Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas residentes en la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, de tal suerte que sobre dicha legislación versará el estudio desarrollado en las siguientes líneas.

En específico, acerca de la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas u originarios, en los artículos 26 y 28 de la legislación relacionada se estableció lo siguiente en torno a su procedencia y etapas.

#### Artículo 26. Procedencia de la consulta

- I. Las medidas administrativas o legislativas deberán ser sometidas a consulta en los siguientes supuestos:
  - i. En cumplimiento de las obligaciones de consulta previa indígena establecidas en la Constitución Federal, leyes federales generales y locales, en los tratados e instrumentos internacionales;
  - ii. Por resolución de la autoridad responsable de la medida administrativa o legislativa;
  - iii. A petición de los pueblos, barrios o comunidades, quienes podrán solicitar el cumplimiento de la obligación de consulta ante una medida susceptible de afectar sus derechos o intereses, previa resolución fundada y motivada emitida por autoridad competente y garantizando el derecho de audiencia de las y los peticionarios, y
  - iv. Por resolución judicial.
2. Tratándose de la resolución prevista en la fracción III del presente artículo, la autoridad resolverá en un plazo no mayor a 15 días
3. Se consultarán los actos susceptibles de afectar sus derechos. No serán objeto de consulta las medidas en materia fiscal, presupuestal, derechos humanos, penal, protección civil en situaciones de emergencia, seguridad ciudadana y nacional, las facultades expresamente conferidas al gobierno federal así como los actos de mera trámite ni la estructura orgánica y de funcionamiento de los poderes públicos. Ningun proceso de consulta podrá desarrollarse con el objetivo de menoscabar los derechos humanos.

#### Artículo 28. Etapas generales del proceso de consulta previa

El proceso de consulta contemplará, cuando menos, las siguientes etapas:

- I. Etapa preparatoria. Tiene por finalidad preparar la documentación sobre la medida a consultar y establecer comunicación con las organizaciones representativas de pueblos, barrios y comunidades a quienes correspondía consultar, establecer los acuerdos preliminares para poder realizar el proceso de consulta, acordar la lista de asuntos a consultar, los plazos, fechas y lugares de las reuniones; así como los mecanismos de coordinación entre las partes y la invitación a organismos observadores del proceso de consulta.
- II. Etapa informativa. Tiene por objeto proporcionar a los pueblos, barrios y comunidades información completa y culturalmente adecuada sobre la medida a consultar, sus fundamentos, motivos y el posible impacto en los derechos; así como las propuestas de medidas de mitigación, reparación y en su caso participación en beneficios; para permitir un proceso deliberativo de toma de decisiones libre e informada.
- III. Etapa deliberativa. Consiste en el proceso de deliberación interna de los pueblos, barrios y comunidades que participan en la consulta, de acuerdo a sus propias normas, para fijar su posición sobre la medida, a fin de presentarla en la etapa de diálogo.
- IV. Etapa de diálogo y acuerdos. Consiste en reuniones de diálogo entre la autoridad responsable de la medida y las organizaciones representativas de pueblos, barrios y comunidades consultadas.
- V. Etapa de sistematización, informes y protocolización de acuerdos. Tendrá como propósito elaborar un informe de sistematización de los resultados de la consulta, la presentación ante las partes del informe de las actividades realizadas y la protocolización de los actos en la que quedarán expresados los acuerdos, desacuerdos y propuestas en relación a la medida consultada, así como los mecanismos de seguimiento y verificación del cumplimiento de los acuerdos, y
- VI. Etapa de ejecución y seguimiento de acuerdos. La autoridad responsable incorporará los resultados de la consulta en el marco de la instrumentación de la medida consultada y realizará las adecuaciones necesarias en cumplimiento del principio de deber de acomodo. Se implementarán los mecanismos de información y verificación periódica del cumplimiento de la medida.

Además, es claro que la obligación que el Congreso de la Ciudad de México satisfizo con la emisión de la disposición normativa mencionada en el párrafo que antecede fue la impuesta en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1, se reforma el artículo 2, se deroga el párrafo primero del artículo 4, y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

"2023, Año de Francisco Villa, el Revolucionario del Pueblo"

artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, en el que se reconoció el derecho humano en mención.

Bajo tal contexto, este juzgador concluye que en el caso se está frente a una omisión legislativa relativa en cuanto a la obligación del Congreso de la Ciudad de México de legislar en materia de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas u originarios, porque de la lectura de los artículos 26 y 28 de la Ley de los Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas residentes en la Ciudad de México no se advierte que tal autoridad haya regulado de manera completa los supuestos en los que tal consulta es aplicable.

En efecto, como lo sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 134/2021 y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, las consultas previas a los pueblos y comunidades indígenas u originarios constituyen instrumentos de participación basados en el diálogo intercultural de buena fe que debe existir entre los distintos sectores de la sociedad, por lo que las disposiciones normativas que los regulen deben de establecer lineamientos claros sobre en qué supuestos aquellas son necesarias.

No obstante, en la disposición normativa en estudio cuya transcripción se realizó líneas arriba, el Congreso de la Ciudad de México definió que tales consultas únicamente se llevarán a cabo cuando así lo soliciten los pueblos y comunidades afectados o a raíz de una determinación judicial, es decir, no definió supuestos claros en los que, por regla general, las autoridades deberán someter a consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas u originarios los actos que pretendan ejecutar.

Al respecto, en opinión de este juzgador, dicha regulación es incompleta porque es claro que el Constituyente Permanente depositó en las legislaturas de las entidades federativas la obligación de emitir un marco normativo sólido que permitiera garantizar la observancia del derecho humano aludido, lo que desde luego incluye la necesidad de otorgar un parámetro mínimo de supuestos en los que las autoridades están constreñidas a realizar las consultas en comento sin que para ello se requiera en todo momento la solicitud de las comunidades y pueblos afectados o de las autoridades judiciales.

A efecto de ilustrar lo anterior, se estima prudente referirse a la Ley de Consulta previa, libre e informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca cuyos artículos 6, 7 y 9 que regulan la procedencia de las consultas son del tenor literal siguiente.

Artículo 6. La consulta previa, libre, informada y de buena fe, será procedente cuando alguna autoridad del ámbito estatal o municipal, de acuerdo con sus atribuciones, prevea medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Artículo 7. En general deben ser materia de consulta:

- I. Toda medida legislativa o administrativa susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas;
- II. Todo proceso de desarrollo que el estado pretenda implementar, en la medida en que éste sea susceptible de afectar a las vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; y
- III. Cualquier proyecto que pueda afectar las tierras, territorios y otros recursos, el medio ambiente y las formas de organización de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, particularmente, aquellos relacionados con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

Artículo 9. Es materia de consentimiento previo, libre e informado:

- I. Cuando excepcionalmente sea necesario el traslado y la reubicación de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas fuera de sus tierras;
  - II. La posible privación de cualquier tipo de bien cultural, intelectual, religioso y espiritual;
  - III. Cualquier tipo de consagración, toma, ocupación, utilización o daño efectuado en tierras y territorios que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas;
  - IV. El almacenamiento, confinamiento o la eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; y
  - V. Cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos naturales, en el ámbito de competencia estatal y municipal.
- La obtención o no del consentimiento previo, libre e informado, será a través de mecanismos e instancias de autoridad y decisión propias de los pueblos indígenas y comunidades indígenas y afromexicanas y de conformidad con sus sistemas normativos.

De la lectura de dicha disposición normativa se desprende que, contrario a lo realizado por el Congreso de la Ciudad de México, el Congreso del Estado de Oaxaca, en cumplimiento al mandato constitucional de regular la figura en estudio, sí definió una serie de supuestos mínimos que, de actualizarse, constriñen a las autoridades competentes a consultar a las comunidades y pueblos afectados y, por ende, no le delegó dicha responsabilidad a las autoridades judiciales o a los propios pueblos y comunidades indígenas u originarios.

En consecuencia, ha quedado debidamente demostrado que el Congreso de la Ciudad de México, al emitir la Ley de los Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas residentes en la Ciudad de México, no satisfizo de manera completa el mandato que le otorgó el Constituyente Permanente en el artículo segundo transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, pues reguló de manera defectuosa la procedencia de las consultas al no haber definido un parámetro mínimo para su aplicación.

4AKAX00\*F

RL08XhCUIJ63QJ8mivUM8+4sXSp26C+8uORLz0KFD=

Además, dicha omisión claramente vulnera el derecho humano a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas u originarios en perjuicio de la parte quejosa, porque supedita el acceso a este a seguir un procedimiento jurisdiccional o, en su caso, a mantenerse alerta de cualquier actividad estatal que pudiera afectarle, lo que es contrario al principio de buena fe del derecho humano comentado y a su naturaleza como un mecanismo de diálogo intercultural entre todos los sectores de la sociedad capitalina.

Por tanto, lo procedente es conceder la protección constitucional solicitada para el efecto de que el Congreso de la Ciudad de México cumpla cabalmente con la obligación constitucional señalada, para lo que deberá regular específicamente acerca de un parámetro mínimo para la procedencia de las consultas en mérito sin que para ello pueda depositar la tarea en comento en los pueblos y comunidades indígenas u originarios afectados o en las autoridades jurisdiccionales.

Sin que por el momento haya lugar a referirse a labor reglamentaria de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, pues es claro que ante la problemática constitucional advertida en la Ley de los Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas residentes en la Ciudad de México, aquella estaba imposibilitada para ejercer su facultad reglamentaria respecto de supuestos jurídicos que no existen en la disposición normativa comentada; además, se estima que una conclusión distinta no implicaría mayor beneficio a la peticionaria de amparo.

### C. Conclusión

Finalmente, se estima que, derivado de las consideraciones expuestas en los apartados que anteceden, los efectos dados al presente fallo protector, al involucrar la participación de las autoridades legislativas y administrativas de la Ciudad de México, solucionan definitivamente el problema constitucional advertido en relación con el acceso de los pueblos y comunidades indígenas u originarios residentes en dicha entidad federativa a su derecho humano a la consulta previa sin afectar injustificadamente el derecho a la seguridad jurídica del resto de los sectores de la población.

**Noveno. Efectos.** En atención a lo razonado en el considerando que antecede, con fundamento en el artículo 74, fracción IV y 77, fracción II, de la Ley de Amparo, se concede la protección constitucional solicitada a Gil Reyes Fernández y otros para el efecto de que las autoridades responsables realicen las conductas expuestas a continuación.

Autoridad responsable	Actuación a la que se le construye en esta sentencia
<b>Primera cuestión jurídica a resolver</b>	
1. Jefa de Gobierno de la Ciudad de México	Dentro del plazo de noventa días naturales contados a partir de que cause ejecutoria este fallo, previa consulta a las comunidades indígenas u originarias residentes en la Alcaldía Álvaro Obregón, realicen las modificaciones necesarias a los formatos y lineamientos en materia de autorizaciones para la construcción de obras que las autoridades clasifiquen de alto impacto, que permitan generar una política pública que garantice la consulta previa de las personas y comunidades indígenas frente a esa clase de proyectos de infraestructura, sin que ello implique alterar las autorizaciones o trámites vigentes.
2. Alcaldesa en Álvaro Obregón	Además, para la materialización de dicha política pública las autoridades vinculadas gozan de libertad configurativa plena, por lo que podrán, bajo su responsabilidad, establecer las directrices y mecanismos que desde una perspectiva técnica resulten necesarios para solucionar el problema constitucional aludido y, con ello, revertir el contexto de discriminación advertido.
<b>Segunda cuestión jurídica a resolver</b>	
3. Congreso de la Ciudad de México	Dentro del plazo de noventa días naturales contados a partir de que cause ejecutoria este fallo, previa consulta a las comunidades indígenas u originarias residentes en la Ciudad de México, cumpla cabalmente con la obligación establecida en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1. se reforma el

RL08XrbQUJ83QU8mivUM8+4skXSp26Q+8uORLZOIKFO=



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

"2023, Año de Francisco Villa, el Revolucionario del Pueblo"

	<p>artículo 2, se deroga el párrafo primero del artículo 4; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno y, en consecuencia, proceda a subsanar las deficiencias advertidas en este fallo en la legislación aplicable.</p>
--	--

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

Primero. Se sobresee en el juicio en términos del considerando tercero de este fallo.

Segundo. La Justicia de la Unión ampara y protege a Gil Reyes Fernández y otros contra las omisiones reclamadas por las razones vertidas en el considerando octavo de este fallo y para los efectos dispuestos en el noveno.

Notifíquese a las partes de la siguiente forma:

Parte	Notificación
Quejosa	Personalmente
Autoridad responsable	Oficio
Tercero interesado	No existe
Ministerio Público Federal	Via electrónica

Lo que comunico a usted para su conocimiento y efectos conducentes.

FIRMA ELECTRÓNICAMENTE LA SECRETARIA DEL  
JUZGADO PRIMERO DE DISTRITO  
EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN LA CIUDAD DE MÉXICO  
ALMA MELISSA CASTILLO LÓPEZ



RL08XfbCUJ83QJ8mivUMB+4skXSp26G+8uORLZ0KFO=

4AKAXOOXPF

