



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN No. 56 /2016

SOBRE EL CASO DE VULNERACIÓN AL DERECHO A LA PROPIEDAD COLECTIVA EN RELACIÓN CON LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS AFECTADAS CON LA CONSTRUCCIÓN DE LA “AUTOPISTA TOLUCA-NAUCALPAN”.

Ciudad de México, a 9 de diciembre de 2016

**MTRA. ROSARIO ROBLES BERLANGA
SECRETARIA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO.**

**LIC. RAFAEL PACCHIANO ALAMÁN.
SECRETARIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.**

**DR. ERUVIEL ÁVILA VILLEGAS.
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MÉXICO.**

Distinguidas autoridades:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3, párrafos primero y segundo, 6, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 128, 129, 130, 131, 132, 133 y 136, de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos y las evidencias del expediente **CNDH/4/2015/1300/Q**, relacionado con la violación al derecho a la propiedad colectiva con respecto a la obligación de garantizar el derecho a la consulta previa, de los pueblos originarios de las comunidades indígenas de San Francisco Xochicuatla (Xochicuatla) y su Barrio

La Concepción (La Concepción); San Lorenzo Huitzilapan (Huitzilapan), Municipio de Lerma; y Santa Cruz Ayotuxco (Ayotuxco), Municipio de Huixquilucan, Estado de México, con motivo de la construcción de la “*autopista Toluca-Naucalpan*”.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 147 de su Reglamento Interno. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas, a través de un listado adjunto en el que se describirá el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de que dicten las medidas de protección de los datos correspondientes y vistos los siguientes:

I. HECHOS.

3. El 5 de diciembre de 2006, el Gobierno del Estado de México publicó en la Gaceta de Gobierno de esa entidad federativa, la convocatoria de “*Licitación pública SCEM-CCA-01-06, para la construcción, explotación, conservación y mantenimiento de la autopista Toluca-Naucalpan*”, misma que el 24 de abril de 2007 obtuvo a su favor la Empresa 1, quien para la ejecución de la obra constituyó la Empresa 2, a la que el 7 de septiembre de 2007 le fue expedido el título de concesión correspondiente.

4. El 14 de agosto de 2011, el Comisariado de Bienes Comunales de Xochicuautla llevó a cabo una Asamblea General de carácter agrario, en la que se aprobó el proyecto carretero Toluca-Naucalpan y se autorizó que sus integrantes firmaran un Convenio de Ocupación Previa con el SAASCAEM, el cual fue suscrito el 16 de noviembre de 2011; no obstante, en la mencionada Asamblea General sólo participaron algunos sujetos agrarios y no se permitió la participación de la comunidad indígena otomí que ahí habita, la cual el 9 de mayo de 2010, mediante

asamblea llevada a cabo conforme a sus usos y costumbres rechazó la construcción del proyecto carretero Toluca-Naucalpan.

5. En razón de lo anterior, el 25 de agosto de 2011, Q2 y otros, demandaron al Comisariado de Bienes Comunales de Xochicuautla y al Registro Agrario Nacional (RAN), la nulidad, entre otros, de la Asamblea General de 14 del mismo mes y año, argumentando la falta de *quorum* para la toma de decisiones, radicándose el Juicio Agrario 1; donde después de diversos medios de defensa, el 15 de mayo de 2014 en cumplimiento de ejecutoria, se declaró la nulidad de la citada Acta de Asamblea General, sus convocatorias, así como su registro e inscripción realizado por el RAN; no obstante, las autoridades del Gobierno del Estado de México y la Empresa 2 iniciaron los trabajos de construcción del proyecto carretero Toluca-Naucalpan.

6. El 7 de octubre de 2014, los trabajadores de la Empresa 2, acompañados y resguardados por policías de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana del Estado de México (Seguridad Ciudadana), talaron una gran cantidad de árboles sin exhibir el permiso correspondiente, por lo que habitantes de la comunidad indígena de Xochicuautla y la Concepción solicitaron detener tales trabajos, exhibiendo para ello copia de la sentencia definitiva de 15 de mayo de 2014 dictada en el Juicio Agrario 1.

7. El 22 y 27 de octubre de 2014, Q2 y otros, presentaron tres denuncias de hechos ante la Delegación de la Procuraduría General de la República (PGR) en el Estado de México; radicándose las AP1, AP2 y AP3 por la probable comisión de los delitos de desacato a una sentencia judicial y daños ambientales. El 24 y 27 de octubre de 2014 también denunciaron ante la Delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de México (Delegación de la PROFEPA), la tala ilegal de árboles, así como la destrucción del suelo vegetal y manantiales de la comunidad.

8. El 9 de febrero de 2015, se recibieron en esta Comisión Nacional los escritos de queja suscritos por Q1, Q2, Q3, Q4, Q5, Q6, Q7 y Q8, en los que denunciaron la presunta violación a derechos humanos en agravio de la comunidad indígena otomí de Xochicuatla y La Concepción, por lo que el 24 de febrero de 2015, se radicó el expediente de queja **CNDH/4/2015/1300/Q** y para documentar las presuntas violaciones a derechos humanos se solicitaron los informes correspondientes a las autoridades involucradas.

9. Durante la integración del expediente, el Gobierno del Estado de México informó a esta Comisión Nacional que el 9, 10, 11 y 12 de junio de 2015, se realizó la *“consulta previa, libre e informada”* de la *“comunidad indígena”* de Xochicuatla y La Concepción, misma que se implementó en la Biblioteca del Poder Legislativo del Estado de México.

10. El 9 de julio de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *“Decreto por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 37-93-86 hectáreas de agostadero de uso común, de la Comunidad San Francisco Xochicuatla y su Barrio La Concepción, Municipio de Lerma, Edo. de Méx.”*, en cuyo resultado segundo se consignó que se habían llevado a cabo *“... las consultas que conforme a derecho se requerían por tratarse de una comunidad indígena...”*.

11. El 15 de julio y 11 de agosto de 2015, este Organismo Nacional solicitó a la Secretaría General de Gobierno del Estado de México la adopción y prórroga de medidas cautelares, respectivamente, para que *“Gire sus instrucciones a quien corresponda para que en los trabajos del proyecto denominado Autopista Toluca-Naucaupan, que se encuentra realizando la empresa concesionaria en la comunidad de San Francisco Xochicuatla, ubicada en el municipio de Lerma, Estado de México, los servidores públicos de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana de esa entidad federativa o cualquier otra corporación de seguridad, se abstengan de causar actos que puedan afectar la integridad física o pongan en*

riesgo la vida de las personas indígenas y la de los defensores de derechos humanos que los representan”; mismas que fueron aceptadas el 17 de julio y 14 de agosto, ambos meses de 2015.

12. El 15 de diciembre de 2015, habitantes de Xochicuautila y la Concepción se presentaron en esta Comisión Nacional, acompañados de habitantes indígenas otomíes del ejido de Huitzilapan, perteneciente al municipio de Lerma, y de la localidad de Santa Cruz Ayotuxco, perteneciente al municipio de Huixquilucan, ambos del Estado de México, quienes manifestaron su desacuerdo con el desarrollo del proyecto carretero “autopista Toluca-Naucaupan”.

13. El 11 de abril de 2016, personal de la Empresa 2, acompañados de policías municipales y de Seguridad Ciudadana, iniciaron trabajos de construcción de la autopista Toluca-Naucaupan, en el tramo de la comunidad indígena de Xochicuautila, demoliendo la casa de Q6 y un campamento instalado por los quejosos para evitar tales trabajos; situación que propició la instalación de diversas mesas de trabajo entre los quejosos y autoridades de los tres niveles de gobierno.

14. El 12 de abril de 2016, esta Comisión Nacional solicitó a la Secretaría General de Gobierno del Estado de México medidas cautelares para que *“Gire sus instrucciones a quien corresponda para que los trabajos de proyecto denominado autopista Toluca-Naucaupan, que se están realizando en la comunidad de San Francisco Xochicuautila y su Barrio la Concepción, Municipio de Lerma, Estado de México, se suspendan hasta en tanto los Jueces de Distrito se pronuncien en definitiva respecto del fondo de los asuntos planteados por los quejosos, lo cual implica la salida del lugar, de todo funcionario público y personal de la(s) empresa(s) concesionada(s), cuya presencia tenga el objetivo de dar continuidad a la obra.”*, mismas que el 14 del mismo mes y año se aceptaron.

15. El 11, 13, 15, 18, 20 y 27 de abril de 2016, se llevaron a cabo mesas de trabajo en las que participaron servidores públicos de esta Comisión Nacional, Secretaría de Gobernación, Gobierno del Estado de México, Organizaciones Civiles y los quejosos, donde se acordó, entre otras cosas buscar alternativas de solución, pagar los daños materiales provocados a Q6 y su familia con motivo de la demolición de su casa, reparar las tuberías de agua dañadas de la comunidad, retirar la presencia de elementos policiales del lugar, *“dejando una pequeña presencia para el resguardo de la maquinaria que se encuentra a 1 kilómetro de distancia de la comunidad”*, además de que un equipo técnico conformado por ingenieros civiles y antropólogos analizarían la posibilidad de cambiar el trazo de la autopista Toluca-Naucalpan, propuesta que fue presentada por la comunidad el 27 de abril de 2016.

16. El 9 de mayo de 2016, se elaboró una *“Minuta”* de Trabajo con motivo de una mesa de trabajo realizada entre servidores públicos de esta Comisión Nacional; Secretaría de Gobernación; Subsecretaría de Gobierno y del SAASCAEM, los dos últimos del Gobierno del Estado de México, los quejosos y representantes de Organizaciones Civiles, en cuya *“Acta Circunstanciada”* de la misma fecha, se estableció que *“el equipo técnico interdisciplinario de los habitantes a San Francisco Xochicuautla, Lerma, Estado de México y Q2, señalaron que no era viable la propuesta del trazo alternativo presentado [por ellos mismos] el 27 de abril de 2016, toda vez que causa más daño al medio ambiente, que en la reunión próxima presentarán una propuesta que contemple observaciones técnicas y ambientales sobre la propuesta original del trazo”*, esta nueva propuesta fue entregada en la reunión del 24 de mayo del año referido y se acordó que sería analizada por las autoridades del gobierno del Estado de México.

17. El 11 de mayo de 2016, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió la Resolución 32/2016, en la que solicitó al Estado Mexicano que *“a) adopte las medidas necesarias para preservar la vida e integridad personal de los miembros identificados de la comunidad indígena Otomí-Mexica de San Francisco*

Xochicuautla; b) *Concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; e c) Informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos alegados que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así evitar su repetición*". De cuyo contenido se pudo advertir que desde el 21 de agosto de 2013, diversas organizaciones civiles solicitaron la intervención de esa Comisión Interamericana para *"...que adopte las medidas de protección necesarias para garantizar la vida e integridad personal, así como la integridad cultural y territorial de la comunidad indígena Otomí-Mexica de San Francisco Xochicuautla, integrada por cerca de 595 personas, en el estado de México;"* por lo que el referido Organismo Internacional solicitó la información correspondiente al Gobierno del Estado de México, el cual remitió el informe conducente a la instancia requirente el 29 de agosto de 2014 y, de acuerdo al punto 5 de las medidas cautelares referidas, éste *"...fue trasladado a los solicitantes, sin recibir respuesta. Por tanto el presente asunto permaneció inactivo sin actividad procesal de las partes"*. No obstante, el 8 de julio de 2015 los quejosos informaron la reanudación de los trabajos de construcción de la autopista Toluca-Naucalpan; por lo que el 24 de febrero de 2016 el Gobierno del Estado de México informó que algunos integrantes indígenas fueron incorporados al *"Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos"* de la Secretaría de Gobernación. Asimismo, el 12 y 18 de abril de 2016, los solicitantes informaron de los trabajos de construcción realizados en el tramo de la comunidad indígena de Xochicuautla, así como el derribo de árboles, una casa, corte de agua e incendios.

18. El 10 de junio de 2016, se realizó una mesa de trabajo entre los quejosos, Organizaciones Civiles y servidores públicos de esta Comisión Nacional, de la Secretaría de Gobernación y del Gobierno del Estado de México, en la que este último realizó la siguiente propuesta: *"1. Que integrantes de la Mesa de Apoyo de la Comunidad de Xochicuautla participen en la supervisión de la obra específicamente en materia de ingeniería y antropología recibiendo los honorarios respectivos; 2. Que la construcción de la autopista continúe y se proceda al*

desistimiento de los amparos y recursos interpuestos; 3. Que continúen de manera permanente instalada la mesa de trabajo ante la CNDH y SEGOB”; al respecto, y como consta en el Acta Circunstanciada correspondiente, los quejosos no aceptaron la propuesta referida, por lo que se continuará con las mesas de trabajo. Asimismo, en la reunión del 22 de junio del año referido las partes acordaron, entre otros, que *“La Comisión Técnica de Apoyo a la Comunidad de Xochicuautla precisará la ubicación exacta de todas las modificaciones [Técnicas y ambientales] propuestas”* al trazo del proyecto carretero original.

19. El 13 de julio de 2016, se realizó una mesa de trabajo entre los quejosos, Organizaciones Civiles y servidores públicos de esta Comisión Nacional, de la Secretaría de Gobernación y del Gobierno del Estado de México, en la que los quejosos presentaron la propuesta de modificación de la autopista Toluca-Naucaupan entre el kilómetro 14+000 al 18+000, incluyendo la construcción de 4 puentes y 4 túneles falsos; por lo que el Gobierno del Estado se comprometió a analizar la mencionada propuesta y en la próxima reunión dar una respuesta.

20. El 1º de septiembre de 2016, los quejosos a través de la Red de Antropologías Populares del Sur, en su calidad de integrante del Comité de Apoyo a la Comunidad de Xochicuautla y La Concepción, entregaron a esta Comisión Nacional el *“Primer Informe Técnico. Sobre violaciones a Derechos de Pueblos y Comunidades Indígenas y daño a patrimonio arqueológico, simbólico y cultural de la Comunidad Ñhãto de San Francisco Xochicuautla como consecuencia de la construcción de la carretera privada Toluca-Naucaupan”*, donde además de referir las afectaciones a su cultura, también reportaron el hallazgo de cerámica, pinturas, bardas prehispánicas y osamentas.

21. El 7 de octubre de 2016, se recibió en esta Comisión Nacional el informe del Instituto Nacional de Antropología e Historia, mediante el cual señaló que el *“Primer Informe Técnico. Sobre violaciones a Derechos de Pueblos y Comunidades Indígenas y daño a patrimonio arqueológico, simbólico y cultural de*

la Comunidad N̄h̄äto de San Francisco Xochicuautila como consecuencia de la construcción de la carretera privada Toluca-Naucalpan”, no puede ser considerado como un informe o diagnóstico de carácter arqueológico por no haber sido preparado por especialistas en la materia; asimismo, informó que los días 15, 13 y 20 de julio de 2016, en compañía de habitantes de la comunidad indígena de Xochicuautila y la Concepción, realizaron diversos recorridos en las zonas de construcción de la autopista Toluca-Naucalpan; y con relación al paraje identificado como *La Ngoshti* (O La Puerta), no se identificaron elementos suficientes para determinar que los alineamientos de piedra puedan ser considerados como sitio arqueológico prehispánico; mientras que el sitio identificado como *La Mujinera*, una vez concluidos los trabajos de exploración, rescate y registro de información arqueológica, se consideró viable la liberación del tramo correspondiente; finalmente respecto los parajes identificados como *La Parra I, La Parra II y Xochicuautila I*, señaló que se encuentran fuera del derecho de vía del proyecto carretero, por lo que no fueron sujetos de investigación.

II. EVIDENCIAS.

22. Escritos de queja del día 9 de febrero de 2015, suscritos por Q1, Q2, Q3, Q4, Q5, Q6, Q7 y Q8, habitantes de la comunidad indígena de Xochicuautila y La Concepción, al que acompañaron, entre otros documentos, los siguientes:

22.1. Ejecutoria de 2 de mayo de 2014, dictada en el Juicio de Amparo Directo 1, en la que se concedió el amparo y protección de la Justicia Federal a Q2, Q12 y Q30, para dejar sin efecto la sentencia dictada el 2 de diciembre de 2013 en el Juicio Agrario 1 y a su vez, emitir otra en la que se declare la nulidad de la Asamblea General de 14 de agosto de 2011, así como su registro e inscripción realizado por el RAN.

22.2. Sentencia emitida en cumplimiento de ejecutoria de 15 de mayo de 2014, dictada en el Juicio Agrario 1, en la que declaró la nulidad de la

Asamblea General de 14 de agosto de 2011, así como su registro e inscripción realizado por el RAN.

22.3. Escrito de 22 de octubre de 2014, suscritos por Q2 y Q12, así como dos escritos de 27 del mismo mes y año, suscritos por Q13, Q14 y Q10 y Q15, respectivamente, presentados ante la Delegación de la PGR, por el que denunciaron la tala de diversas variedades de árboles del Bosque Comunal decretado como *“Parque Otomí-Mexica y la comisión de diversos delitos en perjuicio de la población de San Francisco Xochicuatla y su barrio La Concepción”*.

22.4. Escrito de 24 de octubre de 2014, dirigido a la Delegación de la PROFEPA, por el que Q2 y Q12 denunciaron la tala ilegal de árboles, así como la destrucción del suelo vegetal y manantiales de la comunidad indígena.

22.5. Sentencia de 30 de octubre de 2014, dictada en el Juicio de Amparo Directo 2, en el que se negó el amparo y protección de la Justicia Federal al Comisariado de Bienes Comunales de Xochicuatla y La Concepción, contra la sentencia dictada el 15 de mayo de 2014 en el Juicio Agrario 1, en cumplimiento de ejecutoria.

23. Acta circunstanciada de 11 de febrero de 2015, en la que consta la entrevista telefónica de un visitador adjunto de este Organismo Nacional con Q2, quien le informó que había causado estado la sentencia dictada en el Juicio Agrario 1, en la que se declaró la nulidad de la Asamblea General de 14 de agosto de 2011, donde el Comisariado de Bienes Comunales de Xochicuatla aprobó la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan y autorizó el Convenio de Ocupación Previa para que se iniciaran los trabajos respectivos.

24. Acta circunstanciada de 13 de febrero de 2015, suscrita por un visitador adjunto de esta Comisión Nacional, en la que consta la comparecencia de Q1, Q2

y Q31 quienes, acompañados de dos representantes legales, reiteraron los hechos motivo de sus quejas e informaron los antecedentes de la creación de la comunidad de Xochicuatla y La Concepción; además agregaron que el 8 de enero de 1980 se publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el *“Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se crea el Parque Ecológico Turístico y Recreativo Zempoala-La Bufa, que se denominará Parque Otomí Mexica del Estado de México.”* mismo que fue modificado mediante Resumen Ejecutivo del Programa de Conservación y Manejo del Parque Ecológico, Turístico y Recreativo Zempoala-La Bufa, denominado *“Parque Estatal Otomí-Mexica del Estado de México”*, publicado en la mencionada Gaceta el 7 de abril de 2009, por el que se hace una modificación al Decreto de enero de 1980 para permitir la construcción de carreteras pavimentadas.

25. Acta circunstanciada de 23 de febrero de 2015, suscrita por un visitador adjunto de esta Comisión Nacional, en la que consta la comparecencia de Q1 y Q12, quienes entregaron, entre otros, los siguientes documentos:

25.1. Minuta de Acuerdo de 9 de mayo de 2010, suscrita por Q32, Q33, Q34 y Q35, en la que se establece que la asamblea efectuada conforme a los usos y costumbres de la comunidad indígena de Xochicuatla, acordó rechazar la construcción del proyecto carretero Toluca-Naucalpan.

25.2. Escrito con acuse de recibo de 27 de mayo de 2010, presentado en las oficinas del Ayuntamiento y Presidencia Municipal de Lerma, y en la Dirección General de Gobierno, Región Lerma, Estado de México, por el que habitantes de Xochicuatla notificaron su inconformidad con el proyecto carretero Toluca-Naucalpan.

25.3. Convenio de Ocupación Previa de 16 de noviembre de 2011, suscrito entre el SAASCAEM y representantes de los Bienes Comunales del Xochicuatla y La Concepción.

26. Acta circunstanciada de 25 de febrero de 2015, en la que consta la llamada telefónica de Q2, quien solicitó la presencia de visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional en la comunidad de Xochicuatla y la Concepción, para documentar la presencia de la fuerza pública estatal con motivo de una Asamblea General de Comuneros convocada para el 27 del mismo mes y año.

27. Acta circunstanciada de 27 de febrero de 2015, en la que se asentó la visita de campo realizada a Xochicuatla y la Concepción, en la que visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional documentaron la presencia de policías estatales en diversos puntos de la comunidad y otros que resguardaban la entrada al lugar donde se efectuaba la Asamblea General de Comuneros, quienes únicamente permitían el acceso a los comuneros registrados y no a los demás habitantes indígenas; asimismo, los visitadores adjuntos hicieron un recorrido para observar los trabajos efectuados con motivo del proyecto carretero Toluca-Naucalpan.

28. Acta circunstanciada de 30 de marzo de 2015, en la que un visitador adjunto de esta Comisión Nacional, hizo constar la comparecencia de Q1 quien entregó copia del acuse del escrito inicial de demanda agraria presentado el 23 del mismo mes y año, donde se demandó, entre otras cosas, la nulidad del Convenio de Ocupación Previa de 16 de noviembre de 2011; los puntos tercero y quinto de la Asamblea General Comunal del 27 de febrero de 2015, en los que se autorizó retirar los recursos depositados en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) a favor de los comuneros titulares de Xochicuatla y la Concepción, dando inicio al Juicio Agrario 2; además de acompañar los siguientes documentos:

28.1. Copia de la Gaceta del Gobierno del Estado de México de 8 de enero de 1980, en el que consta el *“Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se crea el Parque Ecológico Turístico y Recreativo Zempoala-La Bufa, que se denominará Parque Otomí-Mexica del Estado de México.”*

28.2. Copia de la convocatoria de licitación pública número SCEM-CCA-01-06, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el 5 de diciembre de 2006, referente al otorgamiento de la concesión para la construcción, explotación, operación, conservación y mantenimiento de la autopista Toluca-Naucalpan.

28.3. Copia del título de concesión de 7 de septiembre de 2007, otorgado a favor de la Empresa 2, así como sus modificaciones del 16 de julio de 2009, 16 de agosto de 2011 y 11 de enero de 2013.

29. Oficio 202LG2102/DGAJ/28404/2015, de 28 de abril de 2015, de Seguridad Ciudadana, a través del cual remitió a este Organismo Nacional el diverso 202LD5012/SRG-A/833/2015, de 22 del mismo mes y año, firmado por el Jefe de la Segunda Región "A" San Mateo Atenco, mediante el cual informó que, a petición del SAASCAEM, el 7, 14 de mayo, 19 y 31 de agosto de 2013; 28 y 30 de enero, 7, 23 y 29 de octubre de 2014; y 4 de febrero y 10 de marzo de 2015, agentes de Seguridad Ciudadana participaron en los operativos realizados en la comunidad de Xochicuautla y La Concepción, para efecto de iniciar con los trabajos de construcción de la autopista Toluca-Naucalpan, y resguardar la maquinaria.

30. Oficio SGPA/DGIRA/DG/03212, de 29 de abril de 2015, de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), por el que informó a esta Comisión Nacional de la Autorización DFMARNAT/1681/2010, de 28 de mayo de 2010, relacionada con el proyecto carretero Toluca-Naucalpan.

31. Oficio I.1110/B/B/33409/2015, de 30 de abril de 2015, de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), por medio del cual informó a este Organismo Nacional del Expediente de Expropiación 1, por una superficie de 37-93-86 hectáreas de terrenos de la comunidad de Xochicuautla y La Concepción.

32. Oficio 212050000/353/2015, de 6 de mayo de 2015, de la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de México, a través del cual informó a esta Comisión Nacional sobre la autorización que expidió en materia de impacto ambiental sobre el proyecto carretero Toluca-Naucalpan, además de acompañar:

32.1. Autorización en Materia de Impacto Ambiental a favor de SAASCAEM, contenida en el oficio 212130000/DGOIA/RESOL/302/09, de 21 de septiembre de 2009, firmada por el Director General de Ordenamiento e Impacto Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de México.

33. Oficio I.110/B/B/33501/2015, de 6 de mayo de 2015, de la SEDATU, mediante el cual amplió la información proporcionada a este Organismo Nacional relacionada con el procedimiento de expropiación de los bienes comunales de Xochicuautla y La Concepción; además de anexar los siguientes documentos:

33.1. Oficio SEDATU/DEM/JDO/0016/00054, de 22 de enero de 2015, de la Delegación de la SEDATU en el Estado de México, por el que envió a la Dirección General de la Propiedad Rural de esa dependencia, el Expediente de Expropiación 1 para su revisión técnica, jurídica y administrativa.

33.2. Oficio SEDATU/DEM/SJ/0136 00544, de 30 de abril de 2015, de la Delegación de la SEDATU, por el que comunicó a la Subdirección Jurídica Contenciosa en la Unidad de Asuntos Jurídicos de esa Dependencia, que el Expediente de Expropiación 1 se remitió a la Dirección General de la Propiedad Rural de esa Secretaría, para su determinación.

34. Oficio PFPA/5.3/2C.18/05503, de 8 de mayo de 2015, de la PROFEPA, por medio del cual envió a esta Comisión Nacional el siguiente documento:

34.1. Oficio PFPA/17.1/8C.17.4/001915/2015, de 24 de abril de 2015, de la Delegación de la PROFEPA, por medio del cual informó que se inició el

Expediente de Denuncia 1, derivado de la queja que presentó Q2 por afectaciones al medio ambiente deducido de la construcción del proyecto carretero Toluca-Naucalpan, mismo que fue concluido al corroborar que los trabajos realizados por la Empresa 2, se amparaban con la autorización emitida por la SEMARNAT, la cual, según dicha autoridad, cumplía en todos sus términos.

35. Oficio DFMARNAT/2556/2015, de 8 de mayo de 2015, de la Delegación de la SEMARNAT, a través del cual informó a este Organismo Nacional de las actuaciones que esa dependencia realizó en relación con las autorizaciones ambientales del proyecto carretero Toluca-Naucalpan.

36. Oficio DGQD/001102/15, de 11 de mayo de 2015, de la Procuraduría Agraria, a través del cual envió a esta Comisión Nacional el informe rendido por su Delegación en el Estado de México, acompañando los siguientes documentos:

36.1. Oficio P.A.SJ-15/0679/2015, sin fecha, de la Delegación de la Procuraduría Agraria, por medio del cual adjuntó el informe rendido por el Encargado de la Residencia de la Procuraduría Agraria en Toluca, Estado de México.

36.2. Oficio P.A.1501/630/2015, de 6 de mayo de 2015, del Encargado de la Residencia dirigido a la Subdelegación Jurídica de la Procuraduría Agraria en el Estado de México, mediante el cual informó sobre las actividades realizadas en los bienes comunales de Xochicuautla y La Concepción.

37. Oficio 211007000/119/2015, de 11 de mayo de 2015, de la entonces Secretaría de Comunicaciones del Estado de México, mediante el cual informó a esta Comisión Nacional sobre sus actos respecto del proyecto carretero Toluca-Naucalpan; permisos solicitados por la Empresa 2; así como las diversas Asambleas Generales llevadas a cabo con el Comisariado de Bienes Comunales

de Xochicuautla y La Concepción, con las que consideró haber respetado los derechos de la comunidad indígena de esa localidad.

38. Oficio 003858/15DGPCDHQI, de 14 de mayo de 2015, de la PGR, por el que remitió a este Organismo Nacional el diverso 1148/2015, de 11 de mayo de 2015, suscrito por el Agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Agencia Cuarta Investigadora, mediante el cual informó a la Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Quejas e Inspección de la PGR, de las diligencias practicadas en la AP1 y sus acumuladas AP2 y AP3.

39. Acta circunstanciada de 22 de mayo de 2015, en la que consta la revisión que un visitador adjunto de esta Comisión Nacional realizó a las diversas diligencias practicadas en la AP1 y sus acumuladas AP2 y AP3.

40. Actas circunstanciadas de 4, 5, 8, 9 y 11 de junio de 2015, de esta Comisión Nacional, en las que se hicieron constar gestiones para incorporar a los quejosos al Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la Secretaría de Gobernación.

41. Acta circunstanciada de 9 de junio de 2015, en la que consta la asistencia de Q1, Q2 y Q31 a las oficinas de esta Comisión Nacional, en la que informaron, entre otras cosas, que la Empresa 2 seguía trabajando en el proyecto carretero Toluca-Naucalpan acompañándose de elementos de la Policía Estatal y Municipal; además proporcionaron el siguiente documento:

41.1. Convenio de 28 de mayo de 2015, en el que participaron el Director General de Gobierno de la Región Lerma, el Presidente Municipal de Lerma, el Director General de la Empresa 2, y autoridades del Comisariado y el Consejo de Vigilancia de Xochicuautla y La Concepción, en el que se establecieron diversos compromisos para la construcción del proyecto carretero Toluca-Naucalpan, y para impedir que vecinos obstaculizaran su ejecución.

42. Oficio PFPA/5.3/2C.18/07809, de 16 de junio de 2015, de la PROFEPA, mediante el cual remitió a este Organismo Nacional copia certificada del Expediente de Denuncia 1.

43. Oficio I.110/02057/2015, de 2 de julio de 2015, de la SEDATU, a través del cual informó a esta Comisión Nacional de las acciones con las que consideró que la consulta de la comunidad indígena otomí de Xochicuautla y la Concepción se llevó a cabo el 5, 8, 9, 10 y 11 de junio de 2015, en la Biblioteca del Poder Legislativo “Dr. José María Luis Mora”.

44. Dos actas circunstanciadas de 7 de julio de 2015, en las que constan las llamadas telefónicas entre un visitador adjunto de esta Comisión Nacional y Q2, quien hizo del conocimiento las acciones que han realizado contra el proyecto carretero Toluca-Naucalpan, pero que a pesar de eso los trabajos continúan, por lo que solicitó medidas precautorias al respecto.

45. Oficio 211D10400/231/2015, de 8 de julio de 2015, signado por el apoderado legal de SAASCAEM, a través del cual informó a este Organismo Nacional de los actos que ha realizado con motivo de la construcción del proyecto carretero Toluca-Naucalpan, las asambleas y convenios firmados con las autoridades comunales de Xochicuautla y La Concepción.

46. Acta circunstanciada de 9 de julio de 2015, en la que consta la llamada telefónica que un visitador adjunto de este Organismo Nacional realizó a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, con el objeto de preguntar sobre la existencia de quejas relacionadas con la presente investigación.

47. Acta circunstanciada de 10 de julio de 2015, en la que consta la reunión de trabajo realizada en las oficinas de esta Comisión Nacional, donde se atendieron las interrogantes de los quejosos y les explicaron los avances en la integración del expediente.

48. Escrito de 10 de julio de 2015, suscrito por Q1, Q2, Q9, Q11 y Q35, por el que informaron a esta Comisión Nacional que personal de la Empresa 2, con maquinaria pesada dañó terrenos y cultivos de su comunidad.

49. Oficio 400C131000/5140/15, de 13 de julio de 2015, de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, por medio del cual informó a este Organismo Nacional de la existencia de los Expedientes de Queja 1, 2, 3 y 4, relacionados con Xochicuautila y La Concepción, derivado del proyecto carretero Toluca-Naucaupan, los cuales a la fecha se encuentran concluidos.

50. Actas circunstanciadas de 13 y 14 de julio de 2015, en las que se asentaron las visitas y recorridos que visitantes adjuntos de esta Comisión Nacional realizaron a la comunidad indígena otomí de Xochicuautila y la Concepción.

51. Oficio V4/51612, de 15 de julio de 2015, por el que este Organismo Nacional solicitó a la Secretaría General de Gobierno del Estado de México, medidas cautelares para que *“Gire sus instrucciones a quien corresponda para que en los trabajos de proyecto denominado Autopista Toluca-Naucaupan, que se encuentra realizando la empresa concesionaria en la comunidad de San Francisco Xochicuautila, ubicada en el municipio de Lerma, Estado de México, los servidores públicos de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana de esa entidad federativa o cualquier otra corporación de seguridad, se abstengan de causar actos que puedan afectar la integridad física o pongan en riesgo la vida de las personas indígenas y la de los defensores de derechos humanos que los representan”*.

52. Acta circunstanciada de 15 de julio de 2015, en la que consta la reunión de trabajo realizada en las oficinas de esta Comisión Nacional, donde se informó a los quejosos las diversas diligencias practicadas para la debida integración del expediente.

53. Oficio CJ/1440/2015, de 17 de julio de 2015, de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de México (Consejería Jurídica), por medio del cual informó

la aceptación de la solicitud de adoptar las medidas cautelares propuestas por este Organismo Nacional, y para tal efecto acompañó el oficio 202LG2102/DGAJ/30099/2015 dirigido a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, con el cual sustentó su respuesta.

54. Dos escritos recibidos el 20 de julio de 2015, suscritos por Q2 y otros, mediante el cual explican parte de la cosmovisión del pueblo indígena otomí y solicitaron nuevamente a este Organismo Nacional el requerimiento de medidas cautelares a la autoridad correspondiente.

55. Acta circunstanciada de 21 de julio de 2015, en la que consta la comparecencia de Q1 y Q2 en las oficinas de esta Comisión Nacional, en la que informaron, entre otras cosas, que en Asamblea General por Usos y Costumbres de la comunidad indígenas de Xochicuatla y la Concepción, rechazaron el proyecto carretero Toluca-Naucalpan.

56. Escrito de 21 de julio de 2015, suscrito por Q5 y Q16, mediante el cual informaron a este Organismo Nacional que en la comunidad de Xochicuatla y La Concepción se han realizado Asambleas Generales en las que hubo presencia de elementos de la fuerza pública y donde se impusieron de manera irregular acuerdos que han causado molestia y enojo entre los comuneros.

57. Oficio 211D10400/357/2015, de 7 de agosto de 2015, del SAASCAEM a través del cual remitió a esta Comisión Nacional autorizaciones, convenios y otros documentos, relacionados con el proyecto carretero Toluca-Naucalpan.

58. Oficio CJ/1470/2015, de 7 de agosto de 2015, por medio del cual la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de México informó a este Organismo Nacional de la implementación de las medidas cautelares por parte de Seguridad Ciudadana.

59. Oficio V4/56375, de 11 de agosto de 2015, por el que este Organismo Nacional, en seguimiento a las medidas cautelares emitidas, solicitó a la

Secretaría General de Gobierno del Estado de México que *“dada la naturaleza del caso planteado, con fundamento en el artículo 118 del citado Reglamento Interno, solicito a Usted prórroga por el tiempo que resulte necesario, a fin de que continúe vigente su aplicación, toda vez que los hechos expuestos por los quejosos refieren riesgo a su integridad física o a la vida de las personas indígenas, así como de las y los defensores de derechos humanos que los representan...”*.

60. Oficio CJ/1482/2015, de 14 de agosto de 2015, de la Consejería Jurídica por medio del cual informó a esta Comisión Nacional que se aceptaba prorrogar las medidas cautelares durante el tiempo que resultara necesario, acompañando para tal efecto, copia del oficio 202LG2102/DGAJ/44968/2015 dirigido a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito de Seguridad Ciudadana; asimismo, informó que *“la mayoría de comuneros de San Francisco (95%), está a favor del proyecto y ya recibieron su indemnización. Comuneros en el padrón 441. Fueron indemnizados 377. Por indemnizar 60 (sic). Posesionarios en el padrón: 184. Fueron Indemnizados 173. Por indemnizar 11”*.

61. Acta circunstanciada de 20 de agosto de 2015, en la que consta la comparecencia en las oficinas de esta Comisión Nacional de Q1, Q2 y otros habitantes de Xochicuautla y la Concepción, a quienes se les informó de los avances en la integración del expediente, incluyendo la prórroga a las medidas cautelares solicitadas.

62. Escrito de 21 de agosto de 2015, suscrito por Q17, Q18 y Q19 mediante el cual comunicaron a esta Comisión Nacional su preocupación por la afectación a los recursos naturales (flora, fauna e hídricos) y vestigios arqueológicos de las comunidades indígenas otomíes de Lerma, Estado de México, con motivo de la ejecución del proyecto carretero Toluca-Naucalpan; y manifestaron que pidieron la intervención del Gobernador del Estado de México, de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y de la SEMARNAT, para que realicen un estudio técnico

justificativo respecto de la mencionada obra y sus consecuencias, así como la respectiva investigación del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

63. Oficio SFC-DA-SAC-569/2015, de 21 de agosto de 2015, por el que informó a la Dirección de Desarrollo Agrario del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), las fechas y cantidades depositadas por el SAASCAEM para efecto de cubrir las indemnizaciones derivadas de la expropiación de Xochicuatla y la Concepción.

64. Oficio CJ/1543/2015, de 24 de agosto de 2015, por medio del cual la Consejería Jurídica informó que en cumplimiento a las medidas cautelares emitidas por este Organismo Nacional, instruyó al Jefe de la Segunda Región "A" San Mateo Atenco de Seguridad Ciudadana, evitar realizar actos de molestia que puedan afectar la integridad física o pongan en riesgo la vida de las personas indígenas y la de los defensores a derechos humanos que los representan, durante el tiempo que sea necesario a fin que continúe vigente su aplicación.

65. Oficio DGAJ/2547/2015, de 27 de agosto de 2015, por el que el RAN remitió a esta Comisión Nacional el oficio RAN-EM/02722/2015, de 25 del mismo mes y año, a través del cual el Delegado en el Estado de México de ese Registro, informó que el Acta de Asamblea de 14 de agosto de 2011 se inscribió desde el 5 de septiembre de 2012 y actualmente sigue vigente, ya que no le notificaron la sentencia dictada en el Juicio Agrario 1; además refirió que el Subdelegado Administrativo de ese RAN asistió como observador a la reunión del 10 de junio de 2015, por invitación del SAASCAEM; sin embargo, informó que fue una reunión de carácter informativo dirigida directamente a la Empresa 2.

66. Actas circunstanciadas de 28 de agosto de 2015, en las que constan las llamadas telefónicas entre un visitador adjunto de esta Comisión Nacional y Q2, a efecto de informarle que ese día se visitaría la comunidad de Xochicuatla y la Concepción, así como los avances en la integración del expediente de queja.

67. Fe de hechos de 28 de agosto de 2015, en la que un visitador adjunto de esta Comisión Nacional agregó copia del “*Decreto por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 37-93-86 hectáreas de agostadero de uso común, de la comunidad de San Francisco Xochicuautla y su Barrio la Concepción, Municipio de Lerma, Edo. de Méx.*”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de 2015.

68. Oficio I.110/B/C/37182/2015, de 28 de agosto de 2015, de la SEDATU, por el que informó a este Organismo Nacional que el Subdelegado de Conciliación Agraria de la Procuraduría Agraria participó como integrante del Comité Técnico Asesor en el proceso de consulta efectuado en junio de 2015, pero que no le requirieron ningún tipo de información; así como el Subdelegado Administrativo del Registro Agrario Nacional quien únicamente acudió como observador a la reunión informativa del 10 de julio de 2015.

69. Oficio DGQD/001864/15, de 28 de agosto de 2015, de la Procuraduría Agraria, quien informó a esta Comisión Nacional que el referido Subdelegado de Conciliación Agraria participó como integrante del Comité Técnico Asesor en el proceso de consulta efectuado en junio de 2015, adjuntando las Actas Notariales correspondientes a los días 5, 8, 9, 11 y 12 de junio de 2015.

70. Oficio 211D10400/395/2015, de 28 de agosto de 2015, del SAASCAEM, por el que informó a este Organismo Nacional que no cuenta con facultades para llevar a cabo la convocatoria para la consulta indígena, por lo que solicitó la intervención del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDIPIEM), para que fuera el encargado de convocar a las instituciones públicas, así como a la Comunidad Indígena de Xochicuautla y la Concepción para el 5, 8, 9, 10, 11 y 12 de junio de 2015, consulta que se realizó en la Biblioteca del Poder Legislativo del Estado de México, debido al espacio y para la disponibilidad de medios electrónicos.

71. Oficio 215B10000/3567/2015, de 31 de agosto de 2015, del CEDIPIEM, por el que informó a este Organismo Nacional que la consulta indígena realizada el 5, 8, 9, 10, 11 y 12 de junio de 2015 en la comunidad indígena de Xochicuatla y la Concepción, se apegó al Convenio 169 de la OIT, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado de México, Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México y Protocolo determinado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y agregó que conforme al Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, señaló las comunidades indígenas que habitan en los municipios de Toluca, Lerma, Huixquilucan y Naucalpan.

72. Oficio PMLER/261/15, de 31 de agosto de 2015, de la Presidencia Municipal de Lerma, Estado de México, mediante el cual informó a esta Comisión Nacional que no ha otorgado ninguna licencia, evaluación o cualquier otra autorización con motivo del proyecto carretero Toluca-Naucalpan, pero que en la Séptima Sesión Ordinaria de Cabildo, de 21 de enero de 2014, se emitió un oficio en el que autorizó la construcción del aludido proyecto por encontrarse dentro del Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Lerma.

73. Oficio CJ/1563/2015, de 31 de agosto de 2015, de la Consejería Jurídica por el que envió a esta Comisión Nacional los informes rendidos por los servidores públicos que participaron en las “*Consultas Indígenas*” del 5, 8, 9, 10, 11 y 12 de junio de 2015, mismo que se hacen consistir en los siguientes:

73.1. Oficio 205BH11000/177/2015, de 12 de junio de 2015, de la Universidad Tecnológica del Valle de Toluca, Estado de México, por medio del cual refirió que fue invitada por el CEDIPIEM y participó el 5 de ese mes y año, en la instalación del Comité Técnico Asesor, en su carácter de representante del Órgano Académico para la consulta a pueblos y comunidades indígenas sobre el proyecto Toluca-Naucalpan en la comunidad de Xochicuatla y la Concepción.

73.2. Oficio 211D10000/899/2015, de 24 de agosto de 2015, del SAASCAEM, en el que informó que su participación se limitó al 5 de junio de 2015, en la que dio la bienvenida a las autoridades integrantes del Comité Técnico Asesor de la consulta a la comunidad indígena de Xochicuatla y la Concepción.

73.3. Oficio 20211130A0/070/2015, de 24 de agosto de 2015, de la Dirección General de Gobierno, Región Lerma, de la Secretaría General de Gobierno del Estado de México, a través del cual informó que fue invitado por el CEDIPIEM y participó como miembro del Comité Técnico Asesor, además de que instruyó al Jefe de Departamento de esa Dirección General, para asistir a todas las reuniones y proporcionara la información que fuera requerida.

73.4. Oficio 215B10000/3497/2015, de 24 de agosto de 2015, suscrito por el Responsable del Área Jurídica del CEDIPIEM, por medio del cual señaló que únicamente acudió a la reunión del 5 de junio de 2015 en la que informó que de los cuatro municipios por los que cruza la autopista Toluca-Naucalpan, solo hay comunidad indígena en Xochicuatla y la Concepción.

73.5. Oficio 211D11202/001/2015, de 24 de agosto de 2015, suscrito por el Jefe de Departamento de Proyectos de la SAASCAEM, quien participó en las sesiones de trabajo para atender las indicaciones, comentarios y requerimientos formulados por los asistentes.

73.6. Oficio 215B10000/3497/2015, de 24 de agosto de 2015, suscrito por el Vocal Ejecutivo Suplente, adscrito al CEDIPIEM, por medio del cual informó que participó en la organización logística de la consulta, sin que haya asistido a las reuniones del 5, 8, 9, 10, 11 y 12 de junio de 2015.

73.7. Escrito sin número de oficio, de 24 de agosto de 2015, suscrito por el entonces Coordinador de Planeación, Programación y Control Técnico de la Secretaría de Comunicaciones del Estado de México, por el que señaló que

participó en las sesiones de trabajo llevadas a cabo en la Biblioteca del Poder Legislativo del Estado de México del 9, 10, 11 y 12 de junio de 2015.

73.8. Oficio 215B10000/3496/2015, de 24 de agosto de 2015, suscrito por el Vocal Ejecutivo Suplente, adscrito al CEDIPIEM, por medio del cual informó que el Vocal Ejecutivo, como Órgano Técnico de la consulta, realizó las convocatorias del 8, 9, 10, 11 y 12 de junio de 2015.

73.9. Oficio DGJC/22704A0003/3800/2015, de 24 de agosto de 2015, de la Consejería Jurídica, por el que señaló que la consulta se ajustó al protocolo emitido por el CEDIPIEM.

73.10. Oficio 20211130AO/071/2015, de 25 de agosto de 2015, firmado por el Jefe de Departamento de Gobierno de la Secretaría de Gobierno del Estado de México, a través del cual señaló que su participación fue como integrante del Comité Técnico Asesor y que aportó comentarios relativos al entorno sociopolítico de la comunidad de Xochicuatla y la Concepción.

74. Oficio 202LG2102/DGAJ/26933/2015, de 31 de agosto de 2015, de Seguridad Ciudadana por el que informó a esta Comisión Nacional que no participaron en la consulta llevada a cabo en junio de 2015 en la comunidad de Xochicuatla y la Concepción.

75. Oficio DGQD/001955/15, de 7 de septiembre de 2015, por el que la Procuraduría Agraria remitió a este Organismo Nacional el oficio P.A.DCA-15/008/2015, de 20 de agosto de 2015, suscrito por el Subdelegado de Conciliación Agraria quien señaló que participó como integrante del Comité Técnico Asesor en el proceso de consulta efectuado en junio de 2015, pero que no le requirieron ningún tipo de información; además de acompañar los instrumentos notariales de las diversas etapas del proceso de consulta.

76. Oficio 007737/15 DGPCDHQI, de 8 de septiembre de 2015, de la PGR, por el que informó a este Organismo Nacional las diligencias practicadas en la AP1 y sus acumuladas AP2 y AP3.

77. Acta circunstanciada de 14 de septiembre de 2015, en la que consta la llamada telefónica entre un visitador adjunto de esta Comisión Nacional y Q2, en la que se le informó de las diversas diligencias practicadas para la integración del expediente.

78. Oficio DGAJ/RL/2015/OF/064, de 14 de septiembre de 2015, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), mediante el cual refirió que en la comunidad de Xochicuatla hay una población total de 3,613 habitantes, de los cuales 1,338 son indígenas, mientras que el *“Barrio La Concepción”* no se localizó en la base de datos de localidades; sin embargo, existe *“La Concepción Xochicuatla”* donde hay 2,218 habitantes, de los cuales 593 son indígenas. Agregó que esa dependencia no formuló el protocolo, ni participó en la consulta indígena del 5, 8, 9, 10, 11, 12 de junio de 2015.

79. Oficio sin número, de 17 de septiembre de 2015, del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), por el que remitió el diverso 401.F(22)82.2015/2078, de 25 de agosto de 2015, mediante el cual se informó a este Organismo Nacional que un servidor público de esa dependencia participó el 10 de junio de 2015, en la consulta indígena de Xochicuatla y la Concepción. Refirió que el 15, 18 y 22 de mayo de 2015, se realizaron trabajos de campo en la aludida comunidad, de los que se desprende la identificación de nueve puntos de concentración de materiales arqueológicos (cerámica y lítica), con distintos niveles de alteración por la construcción de la autopista Toluca-Naucaupan.

80. Oficio DFMARNAT/000/2015, de 19 de septiembre de 2015, mediante el cual la Delegación de la SEMARNAT informó a este Organismo Nacional que un servidor público de esa dependencia participó en la consulta indígena de

Xochicuautla y la Concepción, únicamente el 10, 11 y 12 de junio de 2015, para informar las características del proyecto, la vigencia de las autorizaciones, los impactos ambientales que fueron evaluados y que pudieran ocasionar con el desarrollo del proyecto, así como las medidas de prevención y mitigación que se impusieron a la Empresa 2, además de acompañar las siguientes resoluciones:

80.1. Resolución de 28 de mayo de 2010, con número de oficio DFMARNAT/1681/2010, de la Delegación de la SEMARNAT mediante la cual autorizó en materia de impacto ambiental, el cambio de uso de suelo en 60.14 hectáreas de terrenos forestales, para la construcción del proyecto carretero Toluca-Naucalpan, del kilómetro 11+128 al 37+083.

80.2. Resolución de 9 de julio de 2010, con número de oficio DFMARNAT/1932/2010, de la Delegación de la SEMARNAT mediante la cual autorizó en materia de impacto ambiental, el cambio de uso de suelo en 8.7268 hectáreas de terrenos forestales, para la construcción del proyecto carretero Toluca-Naucalpan, en los Municipios de Naucalpan de Juárez, Huixquilucan y Lerma, Estado de México.

80.3. Resolución de 23 de septiembre de 2010, con número de oficio DFMARNAT/2687/2010, de la Delegación de la SEMARNAT mediante la cual autorizó en materia de impacto ambiental, el cambio de uso de suelo en 23.003 hectáreas de terrenos forestales, para la construcción del proyecto carretero Toluca-Naucalpan, en los Municipios de Huixquilucan y Lerma, Estado de México.

80.4. Resolución de 26 de octubre de 2012, con número de oficio DFMARNAT/4377/2012, de la Delegación de la SEMARNAT mediante la cual autorizó en materia de impacto ambiental, el cambio de uso de terrenos forestales del kilómetro 19+980 al 21+820, para la construcción del proyecto

carretero Toluca-Naucalpan, en los Municipios de Huixquilucan y Lerma, Estado de México.

80.5. Resolución de 9 de noviembre de 2012, con número de oficio DFMARNAT/4600/2012, de la Delegación de la SEMARNAT mediante la cual autorizó en materia de impacto ambiental el cambio de uso del suelo de terrenos forestales del kilómetro 11+128 al 38-083, para la construcción del proyecto carretero Toluca-Naucalpan, en el Municipio de Lerma, Estado de México.

81. Acta circunstanciada de 29 de septiembre de 2015, suscrita por un visitador adjunto de este Organismo Nacional, referente a la vigésima octava sesión del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, de la Secretaría de Gobernación, en la que se incorporó al aludido mecanismo a Q1, Q2, Q6, Q9, Q35, Q36, Q37, Q38 y Q39.

82. Acta Circunstanciada de 14 de octubre de 2015, en la que se asentó la comparecencia en las oficinas de esta Comisión Nacional, de pobladores de Xochicuautila y la Concepción, quienes entregaron copia de la Resolución Incidental de 30 de septiembre de 2015, dictada en el Juicio de Amparo Indirecto 2, en la que se concedió la suspensión definitiva para efecto de que las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan y así salvaguardar las posibles violaciones de derechos humanos de la colectividad, hasta en tanto se emita la resolución definitiva.

83. Acta circunstanciada de 15 de octubre de 2015, en la que se asentó la comparecencia en las oficinas de esta Comisión Nacional, de pobladores de Xochicuautila y la Concepción, quienes informaron de cuatro Juicios de Amparo promovidos con relación al proyecto carretero Toluca-Naucalpan. Además, se atendieron sus interrogantes y se les explicó los avances del presente caso.

84. Fe de hechos de 16 de octubre de 2015, en la que un visitador adjunto de esta Comisión Nacional realizó una consulta a la página “Web” www.dgepj.cjf.gob.mx/internet/expedientes, de la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, con el objeto de conocer el estado procesal que guardan los Juicios de Amparo Indirectos 1, 2, 3 y 4.

85. Actas circunstanciadas de 29 de octubre, 9 y 24 de noviembre de 2015, en las que constan las llamadas telefónicas entre un visitador adjunto de esta Comisión Nacional y Q2, a quien se informó de los avances en la integración del expediente. Asimismo, el quejoso comunicó que habitantes de Xochicuatla y la Concepción, tendrían una reunión con los habitantes de Santa Cruz Ayotuxco y San Lorenzo Huitzilapan, comunidades que también se verán afectadas con el proyecto carretero Toluca-Naucalpan.

86. Actas circunstanciadas de 25 y 27 de noviembre de 2015, la primera relativa a la comparecencia de Q31 a las oficinas de esta Comisión Nacional y la segunda relacionada con la llamada telefónica con Q2, quienes manifestaron que en el paraje de “Buenavista” de la comunidad de Xochicuatla y la Concepción, se siguen realizando trabajo de construcción de la autopista Toluca-Naucalpan.

87. Oficio 56861, sin fecha, del Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, por medio del cual informó a este Organismo Nacional que el 30 de septiembre de 2015, en el Juicio de Amparo Indirecto 2, se otorgó la suspensión definitiva del acto reclamado (Decreto expropiatorio de 9 de julio de 2015), *“para efecto de que las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan y así salvaguardar las posibles violaciones a derechos humanos de la colectividad, hasta en tanto se resuelva el juicio de amparo en lo principal con sentencia ejecutoriada”*.

88. Oficio 38270/2015, sin fecha, del Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, por medio del cual informó a

este Organismo Nacional, que en esa fecha, el Juicio de Amparo Indirecto 3 se encontraba pendiente de la emisión de la resolución definitiva.

89. Oficio B00.5.03.00.00.01.-06937, de 14 de diciembre de 2015, de la CONAGUA, a través del cual informó que, respecto del escrito suscrito por Q17, Q18 y Q19, se realizó un recorrido de campo a los manantiales de la zona, donde no fue posible determinar las presuntas afectaciones, por lo que se han realizado reuniones de trabajo en las instalaciones del Sistema de Aguas de Huixquilucan, donde se acordó continuar con el censo de manantiales y valorar la realización de un estudio geohidrológico dentro de las acciones de la cartera de inversión 2016.

90. Acta circunstanciada de 15 de diciembre de 2015, en la que se asentó la comparecencia en las oficinas de esta Comisión Nacional de pobladores de Xochicuautla y la Concepción, quienes vinieron acompañados de Q20, Q21, Q22, Q23, Q24 y Q25, habitantes indígenas otomíes de San Lorenzo Huitzilapan, Municipio de Lerma; así como Q26, Q27, Q28 y Q29, habitantes indígenas de Santa Cruz Ayotuxco, Municipio de Huixquilucan, quienes manifestaron su desacuerdo con la autopista Toluca-Naucaupan, así como de la forma en cómo se está desarrollando el proyecto carretero, ya que no se llevó a cabo una consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada del aludido proyecto carretero.

91. Oficio sin número, de 4 de enero de 2016, del INAH por medio del cual informó a este Organismo Nacional, que con motivo de los trabajos de construcción de la autopista Toluca-Naucaupan, desde 2008 han realizado supervisiones constantes en la obra; por lo que han otorgado la liberación de diversos tramos de la carretera por no encontrar evidencia de restos arqueológicos; no obstante, el 15, 18 y 22 de mayo de 2015, se detectaron nueve puntos con extensiones de materiales arqueológicos (cerámicos y líticos), los cuales presentan diversos niveles de alteración; por lo que en septiembre de 2015, implementó un proyecto de salvamento arqueológico.

92. Dos Actas circunstanciadas de 13 de enero de 2016, la primera relativa a la comparecencia de Q31 en las oficinas de esta Comisión Nacional, la segunda relacionada con la llamada telefónica con Q2, quienes manifestaron que en el paraje de “Buenavista” de la comunidad de Xochicuatla y la Concepción, se siguen realizando trabajos de construcción de la autopista Toluca-Naucalpan. Que el Juicio de Amparo Indirecto 3 fue resuelto el 24 de diciembre de 2015, donde se concedió el amparo y protección de la justicia a diversos habitantes indígenas de Xochicuatla y la Concepción, para que sean citados a efecto de que puedan ser escuchados con relación a la afectación de las veredas y puntos necesarios para reproducir su cultura con motivo del decreto que avala la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan; sin embargo, al estar inconformes con el sentido de la aludida determinación, promovieron un recurso de revisión.

93. Dos Actas circunstanciadas de 18 de enero de 2016, referente a la visita de campo que visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional realizaron a la comunidad indígena de San Lorenzo Huitzilapan, con motivo de la Asamblea General de cambio de autoridades comunales; además, en la que habitantes de Xochicuatla y la Concepción, informaron de diversos trabajos realizados por maquinaria de la Empresa 2, en la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan.

94. Acta circunstanciada de 21 de enero de 2016, referente a la visita de campo que visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional realizaron a la comunidad indígena de Xochicuatla y la Concepción, a fin de constatar que la Empresa 2, continuaba realizando trabajos de construcción de la autopista Toluca-Naucalpan.

95. Oficio TUA09/300/2016, de 26 de enero de 2016, del Tribunal Unitario Agrario Distrito 9, por el que informó y remitió a esta Comisión Nacional las constancias con las que acreditó que el 26 de junio de 2014, notificó a la Delegación del Registro Agrario Nacional en el Estado de México, la sentencia dictada en el Juicio Agrario 1, donde se declaró la nulidad de la Asamblea de 14 de agosto de 2011 y sus respectivas convocatorias.

96. Acta circunstanciada de 22 de febrero de 2016, en la que se asentó la comparecencia en las oficinas de esta Comisión Nacional, de pobladores de Xochicuautla y la Concepción, Huitzilapan y Ayotuxco, donde se atendieron sus interrogantes y se les explicó los avances del presente caso.

97. Acta circunstanciada de 16 de marzo de 2016, referente a la visita de campo que visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional realizaron a la comunidad indígena de Xochicuautla y la Concepción, a fin de constatar que la Empresa 2, continúa realizando trabajos de construcción de la autopista Toluca-Naucaupan.

98. Cinco Actas circunstanciadas de 11 de abril de 2016, la primera relativa a la llamada telefónica con Q2, en la que manifestó que ese día ingresó la Empresa 2, en compañía de agentes de la Policía Estatal y de Seguridad Ciudadana a efecto de iniciar con los trabajos de construcción en la comunidad de Xochicuautla y la Concepción; y las cuatro restantes referente a la visita de campo realizada por visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional, quienes certificaron la presencia de elementos policiales en la mencionada comunidad, la demolición de la casa de Q6, y la entrevista con Q7 y Q39.

99. Acta circunstanciada de 11 de abril de 2016, elaborada en las instalaciones de la Subsecretaría General de Gobierno del Estado de México, relativa a la mesa de trabajo convocada con motivo de los hechos ocurridos ese día, en la que estuvieron presentes servidores públicos de este Organismo Nacional, de la Secretaría de Gobernación, del Gobierno del Estado de México, del Ayuntamiento de Lerma y Asociaciones Civiles.

100. Oficio V4/22479, de 12 de abril de 2016, por el que este Organismo Nacional solicitó a la Secretaría General de Gobierno del Estado de México, medidas cautelares para que *“Gire sus instrucciones a quien corresponda para que los trabajos del proyecto denominado Autopista Toluca-Naucaupan, que se están realizando en la comunidad de San Francisco Xochicuautla y su Barrio La*

Concepción, Municipio de Lerma, Estado de México, se suspendan hasta en tanto los Jueces de Distrito se pronuncien en definitiva respecto del fondo de los asuntos planteados por los quejosos, lo cual implica la salida del lugar, de todo funcionario público y personal de la empresa concesionada, cuya presencia tenga el objetivo de dar continuidad a la obra”.

101. Acta circunstanciada de 12 de abril de 2016, relativa a la visita de campo a la comunidad indígena de Xochicuatla y la Concepción, realizada por visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional, quienes certificaron la presencia de personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como los intentos de la Empresa 2 para llevar a cabo la demolición de una capilla que se encuentra a unos metros de donde se ubicaba la casa de Q6.

102. Oficio CJ/269/2016, de 13 de abril de 2016, de la Consejería Jurídica por medio del cual solicitó a esta Comisión Nacional una prórroga para pronunciarse sobre las medidas cautelares, bajo el argumento de lo complejo del asunto y que se estaban realizando diversas reuniones entre autoridades de diversos niveles y con las comunidades afectadas para encontrar soluciones a la problemática.

103. Minuta de Trabajo de 13 de abril de 2016, elaborada en las instalaciones de la Secretaría de Gobernación, en la que participó esta Comisión Nacional, habitantes de Xochicuatla y la Concepción, Gobierno del Estado de México y Asociaciones Civiles donde se acordó, entre otras cosas, buscar alternativas de solución, pagar los daños materiales provocados a Q6 y su familia con motivo de la demolición de su casa, reparar las tuberías de agua dañadas de la comunidad, retirar la presencia de elementos policiales del lugar, *“dejando una pequeña presencia para el resguardo de la maquinaria que se encuentra a 1 kilómetro de distancia de la comunidad”*, además de que un equipo técnico conformado por ingenieros civiles y antropólogos analizarían la posibilidad de cambiar el trazo de la autopista Toluca-Naucaupan.

104. Acta circunstanciada de 13 de abril de 2016, relativa a la visita de campo a la comunidad indígena de Xochicuautla y la Concepción, realizada por visitantes adjuntos de esta Comisión Nacional, quienes certificaron diversas actividades realizadas por habitantes de la mencionada comunidad, en defensa de su territorio.

105. Oficio CJ/275/2016, de 14 de abril de 2016, mediante el cual la Consejería Jurídica informó que el 13 del mismo mes y año, *“se llevaron a cabo en la Secretaría de Gobernación mesas de diálogo entre la Comunidad indígena de Xochicuautla y autoridades del Gobierno del Estado de México, en la que se acordó lo siguiente: PRIMERO. El Gobierno del Estado de México se compromete a suspender los trabajos en el lugar para la construcción de la carretera de Toluca Naucalpan, en tanto se realizan mesas técnicas que buscarán alternativas a la construcción de dicho proyecto en acuerdo con los representantes de la Comunidad Indígena de San Francisco Xochicuautla por los abajo firmantes, en esta reunión, dichas mesas contarán con la participación de asesores que representará a la comunidad y se realizarán en respeto a los derechos de los pueblos indígenas...SEGUNDO. Se atenderán las afectaciones ocurridas el pasado 11 de abril y para ello se hará lo conducente para la reparación del daño a [Q6 y su familia]. Específicamente el Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Auxiliares y Conexos del Estado de México pagará una renta en tanto se restablezca el patrimonio perdido y celebrarán un contrato de reparación del daño a la propiedad mencionada de manera independiente a cualquier tema relacionado a la construcción de la carretera. TERCERO. El gobierno del Estado de México realizará los trabajos necesarios para reparar los daños a la tubería de agua de la comunidad, para ello se comprometen los integrantes de la comunidad a garantizar las condiciones de seguridad en función de sus posibilidades. CUARTO. El gobierno del Estado dará las indicaciones necesarias para que la policía estatal se retire del lugar, únicamente manteniendo una pequeña presencia*

para el resguardo de la maquinaria, que se encuentra a 1 kilómetro de la comunidad.”

106. Acta circunstanciada de 14 de abril de 2016, en la que visitadores adjuntos de este Organismo Nacional certificaron la reparación de tuberías de agua dañadas de la comunidad, y la presencia de elementos de la policía estatal, quienes resguardaban las máquinas de trabajo ubicadas en el paraje *“La Bondo”*, en los límites de Xochicuatla y la Concepción, mismas que posteriormente fueron retiradas.

107. Acta circunstanciada de 15 de abril de 2016, elaborada en las instalaciones del Centro Nacional de Derechos Humanos de la Comisión Nacional, con motivo de la mesa de trabajo en la que estuvieron presentes servidores públicos de este Organismo Nacional, de la Secretaría de Gobernación, del Gobierno del Estado de México, habitantes de Xochicuatla y la Concepción, Asociaciones Civiles y un equipo técnico de ingenieros civiles y antropólogos, donde se acordó proporcionar documentación al mencionado equipo, para que emitan una opinión sobre la viabilidad de cambiar el trazo de la autopista Toluca-Naucaupan.

108. Acta circunstanciada de 15 de abril de 2016, en la que visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional certificaron la presencia de policías estatales, quienes resguardaban las máquinas de trabajo ubicadas en los parajes *“Buenavista”* y *“Zarzamora”*, dentro de los límites de la comunidad de Xochicuatla y la Concepción; y constataron que en el paraje *“La Bondo”*, ya no había maquinaria ni presencia de elementos policiales.

109. Acta circunstanciada de 18 de abril de 2016, elaborada en las instalaciones del Centro Nacional de Derechos Humanos de la Comisión Nacional, con motivo de la mesa de trabajo en la que estuvieron presentes servidores públicos de este Organismo Nacional, de la Secretaría de Gobernación, del Gobierno del Estado de México, habitantes de Xochicuatla y la Concepción, Asociaciones Civiles y un

equipo técnico de ingenieros civiles y antropólogos, donde se entregó documentación al mencionado equipo, para que emitan una opinión sobre la viabilidad de cambiar el trazo de la autopista Toluca-Naucalpan; asimismo, el gobierno del Estado de México entregó a la representante de los quejosos, una propuesta de pago por la demolición de la casa de Q6.

110. Acta circunstanciada de 20 de abril de 2016, elaborada en las instalaciones de esta Comisión Nacional, con motivo de la mesa de trabajo en la que estuvieron presentes servidores públicos de este Organismo Nacional, de la Secretaría de Gobernación, del Gobierno del Estado de México, habitantes de Xochicuautla y la Concepción, Asociaciones Civiles y un equipo técnico de ingenieros civiles y antropólogos, donde se acordó la fecha de entrega de la opinión sobre la viabilidad de cambiar el trazo de la autopista Toluca-Naucalpan; asimismo, se manifestó el desacuerdo por parte de los quejosos con la propuesta de pago por la demolición de la casa de Q6.

111. Oficio CJ/297/2016, de 25 de abril de 2016, de la Consejería Jurídica, por medio del cual informó que para dar cumplimiento a las medida cautelares de esta Comisión Nacional, giró oficios a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de Seguridad Ciudadana, y a la Subdirección Operativa Regional del Valle de Toluca, a fin de preservar la vida e integridad personal de los miembros de la comunidad indígena de Xochicuautla y la Concepción con motivo de los trabajos de construcción de la autopista Toluca-Naucalpan.

112. Acta circunstanciada de 27 de abril de 2016, elaborada en las instalaciones de la Comisión Nacional, con motivo de la mesa de trabajo en la que estuvieron presentes servidores públicos de este Organismo Nacional, de la Secretaría de Gobernación, del Gobierno del Estado de México, habitantes de Xochicuautla y la Concepción, Asociaciones Civiles y un equipo técnico de ingenieros civiles y antropólogos, quienes entregaron la propuesta del nuevo trazo de la autopista Toluca-Naucalpan para que fuera analizado por las autoridades correspondientes.

113. Acta circunstanciada de 3 de mayo de 2016, en la que consta la llamada telefónica que un visitador adjunto de esta Comisión Nacional realizó a la Delegación de la PGR en el Estado de México, donde se informó que la AP1 y sus acumuladas AP2 y AP3, siguen en integración.

114. Acta circunstanciada de 9 de mayo de 2016, elaborada en las instalaciones de la Comisión Nacional, con motivo de la mesa de trabajo en la que estuvieron presentes servidores públicos de este Organismo Nacional, de la Secretaría de Gobernación, del Gobierno del Estado de México, habitantes de Xochicuautla y la Concepción, y Asociaciones Civiles en la que Q2, representante de la mencionada comunidad indígena manifestó que *“no era viable la propuesta del trazo alternativo presentado [por ellos mismos] el 27 de abril de 2016, toda vez que causa más daños al medio ambiente, que en la reunión próxima presentaran una propuesta que contemple observaciones técnicas y ambientales sobre la propuesta original del trazo”*, misma que fue entregada por los representantes de la comunidad en la reunión celebrada al efecto el 24 de mayo del año referido, la cual sería analizada por las autoridades del gobierno del Estado de México.

115. Resolución 32/2016 del 11 de mayo de 2016, por la cual la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó al Estado Mexicano que *“a) adopte las medidas necesarias para preservar la vida e integridad personal de los miembros identificados de la comunidad indígena Otomí-Mexica de San Francisco Xochicuautla; b) Concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; e c) Informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos alegados que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así evitar su repetición”*. De cuyo contenido se pudo advertir que desde el 21 de agosto de 2013, diversas organizaciones civiles solicitaron la intervención de esa Comisión Interamericana para *“...que adopte las medidas de protección necesarias para garantizar la vida e integridad personal, así como la integridad cultural y territorial de la comunidad indígena Otomí-Mexica de San Francisco Xochicuautla, integrada por cerca de 595 personas, en el estado de México;”* por

lo que el referido Organismo Internacional solicitó la información correspondiente al Gobierno del Estado de México, el cual remitió el informe conducente a la instancia requirente el 29 de agosto de 2014 y, de acuerdo al punto 5 de las medidas cautelares referidas, éste “...fue trasladado a los solicitantes, sin recibir respuesta. Por tanto, el presente asunto permaneció inactivo sin actividad procesal de las partes”. No obstante, el 8 de julio de 2015 los quejosos informaron la reanudación de los trabajos de construcción de la autopista Toluca-Naucalpan; por lo que el 24 de febrero de 2016 el Gobierno del Estado de México informó que algunos integrantes indígenas fueron incorporados al “*Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos*” de la Secretaría de Gobernación. Asimismo, el 12 y 18 de abril de 2016, los solicitantes informaron de los trabajos de construcción realizados en el tramo de la comunidad indígena de Xochicuautila y la Concepción, así como el derribo de árboles, una casa, corte de agua e incendios.

116. Actas circunstanciadas de 10 y 22 de junio de 2016, elaboradas en las instalaciones de la Comisión Nacional, con motivo de la mesa de trabajo en la que estuvieron presentes servidores públicos de este Organismo Nacional, de la Secretaría de Gobernación, del Gobierno del Estado de México, habitantes de Xochicuautila y la Concepción, Asociaciones Civiles y un equipo técnico de ingenieros civiles y antropólogos, en la que, en la primera de ellas, consta que el Gobierno del Estado de México realizó la siguiente propuesta: “1. *Que los integrantes de la Mesa de Apoyo de la Comunidad de Xochicuautila participen en la supervisión de la obra específicamente en materia de ingeniería y antropología recibiendo los honorarios respectivos; 2. Que la construcción de la autopista continúe y se proceda al desistimiento de los amparos y recursos interpuestos; 3. Que continúen de manera permanente instalada la mesa de trabajo ante la CNDH y SEGOB*”; misma que no fue aceptada por los quejosos, por lo que se continuara con las mesas de trabajo. Asimismo en la segunda acta se establece que las partes acordaron, entre otros, que “*La Comisión Técnica de Apoyo a la*

Comunidad de Xochicuatla precisará la ubicación exacta de todas las modificaciones [Técnicas y ambientales] propuestas” al trazo del proyecto carretero original.

117. Acta circunstanciada de 13 de julio de 2016, elaboradas en las instalaciones de la Comisión Nacional, con motivo de la mesa de trabajo en la que estuvieron presentes servidores públicos de este Organismo Nacional, de la Secretaría de Gobernación, del Gobierno del Estado de México, habitantes de Xochicuatla y la Concepción, Asociaciones Civiles y un equipo técnico de ingenieros civiles y antropólogos, en la que los quejosos presentaron la propuesta de modificación de la autopista Toluca-Naucalpan entre el kilómetro 14+000 al 18+000, incluyendo la construcción de 4 puentes y 4 túneles falsos; comprometiéndose el Gobierno del Estado a analizar la mencionada propuesta y en la próxima reunión dar una respuesta.

118. *“Primer Informe Técnico. Sobre violaciones a Derechos de Pueblos y Comunidades Indígenas y daño a patrimonio arqueológico, simbólico y cultural de la Comunidad Ñhãto de San Francisco Xochicuatla como consecuencia de la construcción de la carretera privada Toluca-Naucalpan”,* recibido en esta Comisión Nacional el 1º de septiembre de 2016, a través del cual, la Red de Antropologías Populares del Sur, en su calidad de integrante del Comité de Apoyo a la Comunidad de Xochicuatla y La Concepción, informaron del hallazgo de cerámica, pinturas, bardas prehispánicas y osamentas.

119. Oficio sin número, de 6 de octubre de 2016, por medio del cual el Instituto Nacional de Antropología e Historia, se pronunció con relación a los hallazgos realizados por habitantes de la comunidad indígena de Xochicuatla y la Concepción, reportados en el *“Primer Informe Técnico. Sobre violaciones a Derechos de Pueblos y Comunidades Indígenas y daño a patrimonio arqueológico, simbólico y cultural de la Comunidad Ñhãto de San Francisco Xochicuatla como consecuencia de la construcción de la carretera privada Toluca-Naucalpan”.*

120. Fe de hechos de 31 de octubre de 2016, en la que un visitador adjunto de esta Comisión Nacional realizó una consulta a la página “Web” www.dgepj.cjf.gob.mx/internet/expedientes, de la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, con el objeto de conocer el estado procesal que guardan los Juicios de Amparo Indirectos 1, 2, 3, 4 y 5.

121. Escrito de 6 de diciembre de 2016, mediante el cual los quejosos solicitan se ordene a las instituciones pertinentes, que a través de un mecanismo de participación con el pueblo otomí, se lleve a cabo un estudio sociocultural que permita determinar su patrimonio bio-cultural, a fin de garantizar su pervivencia.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

122. El 5 de diciembre de 2006, el Gobierno del Estado de México emitió la convocatoria de licitación pública SCEM-CCA-01-06, para la construcción, explotación, conservación y mantenimiento de la autopista Toluca-Naucalpan, la cual atravesaría por los Municipios de Toluca, Lerma, Huixquilucan y Naucalpan; licitación que el 24 de abril de 2007 obtuvo a su favor la Empresa 1, quien posteriormente constituyó la Empresa 2 para la ejecución del proyecto carretero, a la que el 7 de septiembre de 2007 le expedieron el título de concesión correspondiente, fecha a partir de la cual se obtuvieron los permisos o autorizaciones descritas en el siguiente cuadro:

Autoridad emisora	Resolución	Tramó de la autorización
Secretaría del Medio Ambiente del Estado de México	Manifestación de Impacto Ambiental 212130000/DGOIA/RESOL/302/09, de 21 de septiembre de 2009	Para la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan únicamente de los kilómetros 0+000 al 11+128 y del 37+083 al 39+340, con una longitud de 13.385 kilómetros ubicados en los Municipios de Toluca, San Mateo Atenco, Lerma y Naucalpan, Estado de México.

Autoridad emisora	Resolución	Tramó de la autorización
Delegación de la SEMARNAT en el Estado de México.	Resolución en materia de impacto ambiental el cambio de uso de suelo, con número de oficio DFMARNAT/1681/2010, de 28 de mayo de 2010	Para la construcción del proyecto carretero Toluca-Naucaupan, del kilómetro 11+128 al 37+083 que pasa por los Municipios de Lerma, Huixquilucan y Naucaupan, Estado de México.
Delegación de la SEMARNAT en el Estado de México.	Resolución en materia de impacto ambiental el cambio de uso de suelo, con número de oficio DFMARNAT/1932/2010, de 9 de julio de 2010	Para la construcción del proyecto carretero Toluca-Naucaupan, en los Municipios de Naucaupan de Juárez, Huixquilucan y Lerma, Estado de México.
Delegación de la SEMARNAT en el Estado de México.	Resolución en materia de impacto ambiental el cambio de uso de suelo, con número de oficio DFMARNAT/2687/2010, de 23 de septiembre de 2010	Para la construcción del proyecto carretero Toluca-Naucaupan, en los Municipios de Huixquilucan y Lerma, Estado de México.
Delegación de la SEMARNAT en el Estado de México.	Resolución en materia de impacto ambiental el cambio de uso de suelo, con número de oficio DFMARNAT/4377/2012, de 26 de octubre de 2012.	Para la construcción de la autopista Toluca-Naucaupan en los kilómetros 19+980 al 21+820, para la construcción del proyecto carretero Toluca-Naucaupan, en los Municipios de Huixquilucan y Lerma, Estado de México.
Delegación de la SEMARNAT en el Estado de México.	Resolución en materia de impacto ambiental el cambio de uso de suelo, con número de oficio DFMARNAT/4600/2012, de 9 de noviembre de 2012	Para la construcción de la autopista Toluca-Naucaupan en los kilómetros 11+128 al 38-083, para la construcción del proyecto carretero Toluca-Naucaupan, en el Municipio de Lerma, Estado de México.

123. Con motivo de la construcción de la autopista Toluca-Naucaupan, el 14 de agosto de 2011, el Comisariado de Bienes Comunales de Xochicuautla llevó a cabo una Asamblea General de carácter agrario, en la que se aprobó la construcción de la mencionada autopista y se firmó un Convenio de Ocupación

Previa con el SAASCAEM para que se iniciaran los trabajos respectivos; actos en los que no se permitió la participación de la comunidad indígena otomí que ahí habita, lo que derivó en la presentación de diversos juicios, según el siguiente cuadro:

Juicio y/o Demanda	Juzgado y/o Tribunal	Acto reclamado y/o Prestaciones demandadas	Sentido de la Sentencia	Estado Actual
Juicio Agrario 1 (Actor: Habitantes de Xochicuautla y La Concepción)	Tribunal Unitario Agrario del Distrito 9, Toluca, Estado de México.	Prestaciones: La nulidad del Acta de Asamblea de 14 de agosto de 2011, las convocatorias de la misma, así como del registro e inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional. (Actos relacionados con la autorización del proyecto carretero Toluca-Naucalpan, por parte del Comisariado de Bienes Comunales de Xochicuautla y La Concepción)	a) Sentencia del 11 de marzo de 2013, en la que se declaró improcedente la acción de nulidad demandada. b) Sentencia del 2 de diciembre de 2013, en la que en cumplimiento del Juicio de Amparo Directo 1, se volvió a declarar improcedente la acción de nulidad demandada. c) Sentencia del 15 de mayo de 2014, en la que en cumplimiento del Juicio de Amparo Directo 2, se declaró la nulidad del Acta de Asamblea de 14 de agosto de 2011, las convocatorias de la misma, así como del registro e inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional.	Concluido
Juicio Agrario 2 (Actor: Habitantes de Xochicuautla y La Concepción)	Tribunal Unitario Agrario del Distrito 9, Toluca, Estado de México.	Prestaciones: La nulidad del Convenio de Ocupación Previa de 16 de noviembre de 2011 y los puntos tercero y quinto del Acta de Asamblea de 27 de febrero de 2015, en los que se autorizó el retiro del dinero de la cuenta de FIFONAFE, con motivo de la ocupación previa y posterior expropiación. (Actos relacionados con la autorización del núcleo agrario a la Empresa 2 para ocupar su territorio e iniciar con la construcción de la autopista Toluca Naucalpan)		En trámite Pendiente desahogar Audiencia de Ley.

Juicio de Amparo Directo 1 (Quejosos: Habitantes de Xochicuautila y La Concepción)	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito	Acto reclamado: La sentencia de 11 de marzo de 2013, dictada en el Juicio Agrario 1. (Donde se declaró improcedente la acción de nulidad)	Sentencia de 12 de septiembre de 2013, en la que se concedió el amparo y protección de la Justicia Federal, para efecto de que el Tribunal Unitario Agrario del Distrito 9, dicte una nueva sentencia en el Juicio Agrario 1.	Concluido
Juicio de Amparo Directo 2 (Quejosos: Habitantes de Xochicuautila y La Concepción)	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito	Acto reclamado: La sentencia de 2 de diciembre de 2013, de dictada en el Juicio Agrario 1. (Donde se volvió a declarar improcedente la acción de nulidad)	Sentencia de 2 de mayo de 2014, en la que se concedió el amparo y protección de la Justicia Federal, para efecto de que el Tribunal Unitario Agrario del Distrito 9, dictara una nueva sentencia en la declarara procedentes las prestaciones señaladas por la parte actora.	Concluido
Juicio de Amparo Directo 3 (Quejosos: Comisariado de Bienes Comunales de Xochicuautila y La Concepción.)	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito	Acto reclamado: La sentencia de 15 de mayo de 2014, de dictada en el Juicio Agrario 1. (Donde se declaró la nulidad del Acta de Asamblea de 14 de agosto de 2011, las convocatorias de la misma, así como del registro e inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional.)	Sentencia de 30 de octubre de 2014, en la que se negó el amparo y protección de la Justicia Federal al Comisariado de Bienes Comunales de Xochicuautila y La Concepción.	Concluido

124. El 22 y 27 de octubre de 2014, Q2, Q10, Q12, Q13, Q14, y Q15, presentaron denuncia de hechos ante la Delegación de la PGR por la probable comisión de los delitos de desacato a una sentencia judicial y daños ambientales en agravio de la comunidad indígena otomí de Xochicuautila y la Concepción, con motivo de los trabajos realizados para el proyecto carretero Toluca-Naucalpan, radicándose las AP1, AP2 y AP3, mismas que fueron acumuladas a la AP1 y que actualmente se encuentra en integración.

125. El 24 y 27 de octubre de 2014, Q2, Q10, Q12, Q13, Q14 y Q15, denunciaron ante el Delegado de la PROFEPA, la tala ilegal de árboles, la destrucción de suelo vegetal y manantiales de la comunidad indígena de Xochicuautila y la Concepción, con motivo de los trabajos realizados para el proyecto carretero Toluca-

Naucalpan, por lo que el 29 del mismo mes y año se radicó el Expediente de Denuncia 1, el cual fue concluido el 17 de diciembre de 2014, por no acreditarse contravención a la normatividad ambiental, ya que la Empresa 2 exhibió la autorización en materia de impacto ambiental en el cambio de uso de suelo emitida por la SEMARNAT.

126. El 9 de julio de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 37-93-86 hectáreas de agostadero de uso común, de la Comunidad San Francisco Xochicuautla y su barrio La Concepción, Municipio de Lerma, Edo. de Méx.”, para llevar a cabo la construcción del proyecto carretero Toluca-Naucalpan, en cuyo resultando segundo se consignó que se habían llevado a cabo “... las consultas que conforme a derecho se requerían por tratarse de una comunidad indígena...”, lo que originó los Juicios de Amparo referidos en el siguiente cuadro:

Juicio y/o Demanda	Juzgado y/o Tribunal	Acto reclamado y/o Prestaciones demandadas	Sentido de la Sentencia	Estado Actual
Juicio de Amparo Indirecto 1 (Quejosos: Habitantes de Xochicuautla y La Concepción)	Juzgado Quinto de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México	1. La emisión del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, así como la aprobación y expedición del Plan Municipal de Desarrollo y el Programa de Desarrollo Urbano Municipal, sin consultar a la comunidad indígena de Xochicuautla, sin cumplir con sus obligaciones en materia de protección reforzada de los derechos humanos de la parte quejosa. 2. La emisión del Decreto Expropiatorio publicado el 9 de julio de 2015, mediante el cual se expropiaron 37-93-86 hectáreas de la	Suspensión del Acto Reclamado: Sentencias Interlocutorias de 11 y 18 de febrero de 2016, en las que se concedió la suspensión definitiva de los actos reclamados, para efecto de “... que los quejosos no sean desposeídos materialmente de la fracción de terrero de que se trata, hasta en tanto se resuelva con sentencia firme en juicio principal...”. Sentencia definitiva: El 8 de septiembre de 2016, se concedió el amparo y protección de la justicia federal para los siguientes efectos: I. Dejar insubsistente el	En trámite. El SAASCAEM, SEDATU y los quejosos promovieron Recurso de Revisión contra la sentencia definitiva, fue remitido al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

		<p>comunidad de Xochicuautla y la Concepción.</p> <p>3. El proceso de licitación pública para la adjudicación a la sociedad mercantil Autopistas de Vanguardia S.A. de C.V., del proyecto carretero Toluca-Naucalpan, sin realizar la consulta a la comunidad indígena.</p>	<p>proceso de consulta realizado los días 10, 11, 12 y 15 de junio de 2015.</p> <p>II. En un plazo de treinta días hábiles acredite a ese Juzgado de Distrito que contacto a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas a efecto de que la citada comisión instaure el procedimiento o mecanismo de consulta de la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautla y su Barrio la Concepción municipio de Lerma, Estado de México.</p> <p>III. Dentro del propio plazo deberá acreditar la instauración del procedimiento de consulta correspondiente, por parte de la referida Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p> <p>IV. Señala expresamente que se realizará <i>“lo anterior, sin perjuicio de que continúen los trabajos para la edificación de la referida vía de comunicación”</i>.</p>	
--	--	---	---	--

<p>Juicio de Amparo Indirecto 2</p> <p>(Quejosos: Habitantes de Xochicuautila y La Concepción)</p>	<p>Juzgado Segundo de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México</p>	<p>Acto reclamado: El decreto expropiatorio de 9 de julio de 2015</p> <p>(Respecto de los Bienes Comunales de Xochicuautila y La Concepción)</p>	<p>Suspensión del Acto Reclamado: Sentencia Interlocutoria de 30 de septiembre de 2015, en la que se concedió la suspensión definitiva de los actos reclamados, para efecto de <i>“... que las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan y así salvaguardar las posibles violaciones de derechos humanos de la colectividad, hasta en tanto se resuelva el juicio de amparo...”</i>.</p> <p>Sentencia definitiva: El 30 de septiembre de 2016, se sobreseyó el juicio, toda vez que los quejosos no acreditaron su interés jurídico y legítimo con relación a los bienes afectados por el Decreto Expropiatorio.</p>	<p>En trámite.</p> <p>El 25 de octubre de 2016, los quejosos promovieron Recurso de Revisión contra la sentencia definitiva, mismo que fue remitido al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.</p>
<p>Juicio de Amparo Indirecto 3</p> <p>(Quejosos: 5 habitantes de Xochicuautila)</p>	<p>Juzgado Tercero de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México</p>	<p>Acto reclamado: El decreto expropiatorio de 9 de julio de 2015</p> <p>(Respecto de los Bienes Comunales de Xochicuautila y La Concepción)</p>	<p>Sentencia Definitiva: Sentencia de 24 de diciembre de 2015, en la que se concedió el amparo y protección de la justicia federal para los efectos siguientes:</p> <p>I. Que se otorgue a los quejosos la garantía de audiencia; para que los citen a efecto de que puedan ser escuchados con relación a la afectación de las veredas y puntos necesarios para reproducir su cultura con motivo del decreto que avala la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan, a efecto de que puedan defenderse y manifestar lo que a su derecho corresponda.</p> <p>II. Una vez que las</p>	<p>Este amparo fue recurrido por los quejosos y la sentencia fue revocada.</p> <p>Actualmente se encuentra en trámite, solo en espera de que el Juzgado de Distrito de cumplimiento a los efectos de la Sentencia del Recurso de Revisión.</p>

			<p>autoridades responsables otorguen la garantía de audiencia, se considerará cumplido el fallo protector, sin que los acuerdos, juicios, reivindicaciones, controversias o acontecimientos posteriores que se susciten con motivo del otorgamiento de la garantía de audiencia, sean materia de la protección constitucional. (REVOCADA)</p> <p>El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, mediante sentencia de 5 de agosto de 2016 en los autos del Recurso en Revisión 91/2016, ordenó revocar la sentencia de 24 de diciembre de 2015, y los siguientes efectos:</p> <p>I. Que se determine el carácter de indígenas de los quejosos, citando de manera ejemplificativa los siguientes elementos: Constancia de la Autoridad Comunitaria; Pericial en Antropología; Testimonios; Criterios Etnolingüísticos y/o cualquier otro medio que permita acreditar la pertenencia, arraigo, identidad o asentamiento físico de la comunidad.</p> <p>Considerando el Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en los casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas.</p> <p>II. Notifique de manera personal la recepción de los informes justificados rendidos por el Presidente</p>	
--	--	--	--	--

			<p>de la República y el titular de SEDATU, previniendo a la parte quejosa para que señale si es su interés ampliar la demanda de amparo, respetándole el plazo para ello.</p> <p>III. Emplace al juicio con el carácter de tercera interesada a la comunidad de San Francisco Xochicauatla y su Barrio la Concepción.</p> <p>IV. Hecho lo anterior, se continuará con la secuela procesal”.</p>	
<p>Juicio de Amparo Indirecto 4</p> <p>(Quejosos: Habitantes de Xochicauatla y La Concepción)</p>	<p>Juzgado Cuarto de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México</p>	<p>Acto reclamado: El decreto expropiatorio de 9 de julio de 2015</p> <p>(Respecto de los Bienes Comunales de Xochicauatla y La Concepción)</p>		<p>Concluido por acumulación al Juicio de Amparo Indirecto 5.</p>
<p>Juicio de Amparo Indirecto 5</p> <p>(Quejosos: Habitantes de Xochicauatla y La Concepción)</p>	<p>Juzgado Quinto de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México</p>	<p>Acto reclamado: El decreto expropiatorio de 9 de julio de 2015</p> <p>(Respecto de los Bienes Comunales de Xochicauatla y La Concepción)</p>	<p>Sentencia definitiva: El 28 de octubre de 2016, se sobreseyó el juicio, por existir litispendencia con el Juicio de Amparo Indirecto 1.</p>	<p>En trámite.</p> <p>(En espera de que cause ejecutoria la Sentencia o sea recurrida por las partes)</p>

127. El 15 de julio de 2015, mediante oficio V4/51612, este Organismo Nacional solicitó a la Secretaría General de Gobierno del Estado de México, medidas cautelares para que *“Gire sus instrucciones a quien corresponda para que en los trabajos del proyecto denominado Autopista Toluca-Naucalpan, que se encuentra realizando la empresa concesionaria en la comunidad de San Francisco*

Xochicuautla, ubicada en el municipio de Lerma, Estado de México, los servidores públicos de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana de esa entidad federativa o cualquier otra corporación de seguridad, se abstengan de causar actos que puedan afectar la integridad física o pongan en riesgo la vida de las personas indígenas y la de los defensores de derechos humanos que los representan”; mismas que fueron aceptadas mediante oficio CJ/1440/2015, de 17 de julio de 2015 emitido por la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de México.

128. El 11 de agosto de 2015, mediante oficio V4/56375, este Organismo Nacional solicitó a la Secretaría General de Gobierno del Estado de México prorrogar, por el tiempo que resulte necesario, las medidas cautelares citadas en el párrafo anterior; lo cual fue aceptado mediante oficio CJ/1482/2015, de 14 de agosto de 2015, de la Consejería Jurídica ya referida.

129. El 11 de abril de 2016, personal de la Empresa 2, acompañados de policías municipales y de Seguridad Ciudadana, reanudaron los trabajos de construcción de la autopista Toluca-Naucalpan, en el tramo de la comunidad indígena de Xochicuautla, demoliendo la casa de Q6 y un campamento instalado para evitar el avance de las obras; situación que propició que el día 12 del mismo mes y año, los quejosos promovieran Incidente de Violación a la Suspensión en el Juicio de Amparo Indirecto 1, el cual se resolvió infundado el 11 de julio de 2016; posteriormente se promovió Recurso de Revisión contra la aludida determinación que desechó el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito el 28 de octubre de 2016. Por otro lado, el 27 de abril de 2016, los quejosos también promovieron Incidente de Incumplimiento a la Suspensión en el Juicio de Amparo Indirecto 2, en el que se señaló como fecha para audiencia de ley el 8 de diciembre de 2016, no obstante el juicio principal fue sobreseído el 30 de septiembre del año en curso.

130. El 12 de abril de 2016, mediante oficio V4/22479, esta Comisión Nacional solicitó a la Secretaría General de Gobierno del Estado de México, medidas

cautelares para que *“Gire sus instrucciones a quien corresponda para que los trabajos de proyecto denominado Autopista Toluca-Naucalpan, que se están realizando en la comunidad de San Francisco Xochicuatla y su Barrio la Concepción, Municipio de Lerma, Estado de México, se suspendan hasta en tanto los Jueces de Distrito se pronuncien en definitiva respecto del fondo de los asuntos planteados por los quejosos, lo cual implica la salida del lugar, de todo funcionario público y personal de la(s) empresa(s) concesionada(s), cuya presencia tenga el objeto de dar continuidad a la obra.”*, mismas que fueron aceptadas mediante oficio CJ/275/2016, de 14 de abril de 2016, de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de México.

131. El 11 de mayo de 2016 la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos emitió la Resolución 32/2016, en la que solicitó al Estado Mexicano que *“a) adopte las medidas necesarias para preservar la vida e integridad personal de los miembros identificados de la comunidad indígena Otomí-Mexica de San Francisco Xochicoautla; b) Concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; e c) Informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos alegados que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así evitar su repetición”*.

IV. OBSERVACIONES.

132. En este apartado se analizarán las evidencias y se expondrán los razonamientos lógico-jurídicos sobre las violaciones a los derechos humanos en agravio de las Comunidades indígenas de Xochicuatla y la Concepción, y San Lorenzo Huitzilapan, Municipio de Lerma; y Santa Cruz Ayotuxco, Municipio de Huixquilucan, Estado de México, derivado de la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan, conforme a lo siguiente:

A. CONTEXTO DEL PUEBLO OTOMÍ EN EL ESTADO DE MÉXICO Y SUS SITIOS SAGRADOS.¹

133. Los pueblos indígenas otomíes se nombran ñähñu (los que hablan otomí), palabra de origen náhuatl (singular: otomitl; plural: otomí), que pasó al español bajo las formas otomí (plural otomíes), quienes no se encuentran en un lugar fijo de identificación, sino que están dispersos en varios Estados de la República Mexicana como: Querétaro, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Ciudad de México y Estado de México.

134. La característica definitoria de este pueblo deriva de una cultura de origen prehispánico que conserva una gran variedad de costumbres y tradiciones, como su vestimenta, gastronomía, idioma y creencias. La más importante, y sin duda la que los define como pueblo, es una red de santuarios conformados por numerosos puntos sagrados que se conectan por el peregrinar de hombres y mujeres. La vida ceremonial se manifiesta en el culto a los santos patronos, a los santuarios religiosos y oratorios familiares.

135. Actualmente una de las expresiones más vigorosas es el culto a los cerros, de manera que los habitantes de la comunidad indígena otomí visitan durante el año varios santuarios, algunos de ellos localizados en la cima de los cerros, configurando una especie de circuito ritual cuyos puntos específicos varían de una comunidad a otra, de manera que se establecen redes sociales en toda la región, que delinear un intenso flujo de hombres y mujeres con prácticas culturales entretejidas por sus respectivos calendarios rituales.

¹ Para la elaboración del presente apartado, se utilizó la siguiente bibliografía: Barrientos López, Guadalupe. *Otomíes del Estado de México*. México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004.

136. El 8 de enero de 1980, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México, se decretó la creación del Parque Estatal Ecológico, Turístico y Recreativo Zempoala-La Bufa, que se denomina *“Parque Otomí-Mexica del Estado de México”*, con una superficie de 105,875 hectáreas que comprende los Municipios de Ocuilán, Tianguistenco, Capulhuac, Jalatlaco, Ocoyoacac, Lerma, Huixquilucan, Naucalpan, Oztolotepec, Xonacatlán, Isidro Fabela, Temoaya, Jiquipileo, Jilotzingo, Villa Nicholas Romero, Villa del Carbón y Morelos, con el objeto de conservar y mejorar la riqueza que representa la cadena de montañas comprendidas a partir del Macizo de Zempoala y la Sierra de la Bufa.

137. El 12 de mayo de 2006, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México, se declaró como área natural protegida con categoría de Parque Estatal denominado *“Santuario del Agua y Forestal Subcuenca Tributaria Río Mayorazgo-Temoaya”*, con una superficie de 25,220-33-53.59 hectáreas, ubicada en la parte centro-este de la Cuenca Alta del Río Lerma, incluyendo principalmente los Municipios de Lerma, Xonacatlán, Oztolotepec, Temoaya, Jilotzingo, Nicholas Romero e Isidro Fabela.

138. El 7 de abril de 2009, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México ², se publicó el Resumen Ejecutivo del Programa de Conservación y Manejo del Parque Ecológico, Turístico y Recreativo Zempoala-La Bufa, denominado *“Parque Estatal Otomí-Mexica del Estado de México”*, con el objetivo de asegurar la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ambientales, destacando que el aludido Parque Estatal se encuentra distribuido en diecisiete Municipios, entre ellos Lerma, abarcando las localidades de: Cañada de Alférez, Colonia Guadalupe Victoria, Colonia López Mateos, La Concepción Xochicuautla, La Unidad Huitzizilapan, Las Mesas Huitzizilapan, Salazar, San Agustín Huitzizilapan, San Martín Huitzizilapan (Las Rajas), Santa

² <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2009/abr073.PDF>

Cruz Huitzilapan y Zacamulpa Huitzilapan.

B. DERECHO A LA PROPIEDAD COLECTIVA EN RELACIÓN CON LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA.

B.1.) Derecho a la propiedad colectiva.

139. Para los pueblos y comunidades indígenas, la pertenencia de la tierra no se centra en un individuo sino en grupo, por lo que sus derechos territoriales comprenden un concepto más amplio y diferente, relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado.

140. Desde su cosmovisión, la tierra no sólo es concebida para fines de posesión y producción, sino que representa un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, el cual se expresa *“de distintas maneras, según el pueblo indígena del que se trate y las circunstancias concretas en que se encuentre, y puede incluir el uso o presencia tradicional, ya sea a través de lazos espirituales o ceremoniales; asentamientos o cultivos esporádicos; caza, pesca o recolección estacional o nómada; uso de recursos naturales ligados a sus costumbres; y cualquier otro elemento característico de su cultura”*³.

141. Respecto a esta noción de propiedad, la Corte Interamericana ha establecido que *“(...) no necesariamente corresponde a la concepción clásica de propiedad, pero merecen igual protección del artículo 21 de la Convención Americana. Desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para*

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay.” Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006, párrafo 131.

*millones de personas*⁴.

142. De acuerdo con los estándares internacionales, la posesión tradicional de los pueblos indígenas sobre su territorio ancestral, tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado. El territorio indígena está conformado por el área que habita la comunidad, recursos naturales, cultivos, plantaciones y su entorno, mismos que están ligados a su tradición cultural.

143. Las comunidades constituyen su cultura a partir del vínculo con la tierra, y ésta se reproduce en la medida que ejercen control sobre su hábitat. La propiedad sobre la tierra garantiza la conservación de su patrimonio cultural, por este motivo, el derecho a la propiedad comunitaria debe proteger el patrimonio cultural inmaterial de los pueblos. La Corte Interamericana ha sostenido que la garantía de este derecho *“(...) debe tomar en cuenta que la tierra está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores”*⁵.

144. Sobre el particular, el artículo 13 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dispone, que los Estados deben respetar *“(...) la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación”*.

145. El Estado tiene la obligación de adoptar medidas especiales para reconocer, respetar, proteger y garantizar el derecho de propiedad comunal de los pueblos

⁴ Ibidem., párrafo 120.

⁵ “Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay.” Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005, párrafo 154.

indígenas. Al definir el contenido y alcance de este derecho, la autoridad debe considerar que el régimen de propiedad comunal es un medio para preservar y transmitir a las generaciones futuras su identidad cultural; al desconocerse el derecho de las comunidades indígenas sobre sus territorios, se vulneran otros, como la identidad cultural y la supervivencia del pueblo.

146. En el “*Caso Xákmok Kasek Vs. Paraguay*”, el Tribunal Interamericano observó que los miembros de esa comunidad, sufrieron afectaciones a su identidad cultural “(...) *por la falta de su territorio propio y los recursos naturales que ahí se encuentran*”, y añadió que “*Estas afectaciones son una muestra más de la insuficiencia de la visión meramente “productiva” de las tierras a la hora de ponderar los derechos en conflicto entre los indígenas y los propietarios particulares de las tierras reclamadas*”⁶.

147. Del mismo modo indicó que: “*Bajo el principio de no discriminación, establecido en el artículo 1.1 de la Convención, el reconocimiento del derecho a la identidad cultural es ingrediente y vía de interpretación transversal para concebir, respetar y garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas protegidos por la Convención*”⁷.

148. Los razonamientos anteriormente vertidos se encuentran salvaguardados en el orden jurídico mexicano, específicamente en el artículo 2º, Apartado A, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas para “(...) *Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y*

⁶ Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, párrafo 182.

⁷ “*Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador.*” Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párrafo 213.

disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución”. Complementariamente, el artículo 27, fracción VII constitucional, decreta que “La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”.

149. El artículo 106 de la Ley Agraria establece que *“Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos (...) del segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional”*; específicamente el artículo 17 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México reconoce como *“pueblos indígenas dentro del territorio mexiquense a los Mazahua, Otomí, Náhuatl, Matlazinca, Tlahuica y aquellos que se identifiquen en algún otro pueblo indígena”*, mientras que el artículo 48 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena de la citada entidad federativa, prevé que *“En el Estado de México los pueblos y las comunidades indígenas son legítimos poseedores de las tierras que integran su territorio además de beneficiarios preferentes en la explotación de los recursos naturales localizados en dichos territorios, de conformidad con lo que establecen el artículo 27 de la Constitución Federal y las leyes en la materia”*.

150. En el caso concreto de la comunidad de Xochicuatla hay una población total de 3,613 habitantes, de los cuales 1,338 son indígenas, mientras que el *“Barrio La Concepción”* no se localizó en la base de datos de localidades, sin embargo, existe *“La Concepción Xochicuatla”* donde existen 2,218 habitantes, de los cuales 593 son indígenas, según lo informó la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a través del oficio DGAJ/RL/2015/OF/064, de 14 de septiembre de 2015.

151. De las evidencias que obran agregadas en el expediente, destacan diversas entrevistas y escritos presentados por los quejosos de Xochicuatla y la Concepción, quienes han informado a este Organismo Nacional, que en su

territorio se ubica la Capilla del Señor de la Exclamación, que representa el Corazón del Divino Rostro; indicando que los Cerros Sagrados del Divino Rostro se conforman por el Cerro doble de la Campana (que representa el rostro); el Cerro de Santa Cruz Ayotuxco (que representa un brazo); el Santuario de la Palma en territorio de Acapulco, Ocoyoacac, (que representa el otro brazo); el Cerro de la Verónica (que representa el cuerpo); y el Cerro de Santa Cruz Tepexpan (que representa los pies).

152. Mediante escrito de 16 de julio de 2015, recibido en este Organismo Nacional el 20 del mismo mes y año, habitantes de la comunidad indígena de Xochicuautla y la Concepción, manifestaron que *“el trazo de la autopista impide a las asociaciones de la región realizar las peregrinaciones a través del territorio hacia los diferentes Cerros Sagrados del Divino Rostro... que el paso de la autopista desmembraría el Divino Rostro, ya que corta brazos y cabeza, separándolo del corazón y el cuerpo, cortando sus venas, que son de agua, desangrándose, poniéndose en grave riesgo la permanencia y continuidad de la cultura, identidad colectiva como pueblo otomí o Ñhatho...”*

153. No escapa para esta Comisión Nacional la importancia de los Cerros Sagrados del Divino Rostro, mismos que son utilizados por las comunidades indígenas otomíes para realizar peregrinaciones a través de senderos trazados por sus antepasados, mismos que llevan a diversos puntos esparcidos en todo el bosque y diferentes pueblos donde realizan las ofrendas necesarias para tener buen tiempo en sus cultivos, salud y bienestar.

154. En ese contexto, las comunidades indígenas otomíes no deben entenderse solamente como puntos geográficos, sino como una expresión de la cosmovisión del pueblo otomí, de sus costumbres, tradiciones, opiniones, creencias, imágenes, conceptos, ideas y visión del mundo y su existencia. La peregrinación hacia sus sitios sagrados y las ofrendas que se depositan en los cerros que conforman el divino rostro, son parte fundamental del ritual que permite la renovación de la vida

y que forma parte de su derecho a la cultura y al territorio tradicional, de ahí la importancia de que cualquier autoridad que pretenda perturbar su territorio, debe llevar a cabo una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

B.2) Limitaciones y garantías al derecho a la propiedad colectiva.

155. El régimen de propiedad colectiva no es absoluto, esto significa que el Estado tiene la posibilidad de limitar o restringir el derecho al uso y goce del territorio comunal por causa de utilidad e interés público, pero las medidas restrictivas no pueden poner en riesgo la supervivencia social, económica y cultural de la comunidad, ya que deben cumplir con una serie de requerimientos que justifiquen la intervención estatal, mismos que deben estar previamente establecidos en la ley, ser necesarios, proporcionales y tener por objeto lograr un fin legítimo.

156. Para cumplir este objetivo, el Estado debe impedir que las actividades o acuerdos que realice con *“terceros privados o en el marco de decisiones de poder público”*,⁸ actúen en detrimento de los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, la protección del régimen comunal lo obliga a *“adoptar medidas especiales para garantizar a los pueblos indígenas y tribales el ejercicio pleno e igualitario del derecho a los territorios que han usado y ocupado tradicionalmente”*.⁹

157. Por lo tanto, el Estado debe garantizar: 1) la participación efectiva del pueblo indígena interesado, de acuerdo con sus usos y costumbres, *“en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción (...) que se lleve a cabo*

⁸ Ibidem, párrafo 167.

⁹ Ibidem, párrafo 171.

dentro del territorio”;¹⁰ 2) la realización de un “*estudio previo de impacto social y ambiental*”, y 3) que la comunidad se beneficie razonablemente de estos proyectos.

158. En el presente caso, este Organismo Constitucional fijará si las autoridades involucradas cumplieron o no con las garantías anteriormente descritas, esto con la finalidad de determinar su responsabilidad, por la vulneración al derecho a la propiedad colectiva en relación con la obligación de garantizar el derecho a la consulta previa; la adecuada expedición de los estudios de impacto ambiental y social, así como explicar los posibles beneficios.

B.2.1) Participación efectiva a través de un proceso de consulta.

159. Para garantizar la participación efectiva, el Estado debe consultar a la comunidad susceptible de ser afectada. En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos se ha establecido, que tratándose de proyectos a gran escala, debe procurarse obtener el consentimiento previo, libre e informado y de buena fe.

160. El artículo 2º, Apartado B, constitucional dispone que: “*La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.*” El derecho a la consulta previa, libre, Informada, culturalmente adecuada y de buena fe, es un mandato constitucional y convencional, que se debe ejercitar cuando el Estado tenga contemplado adoptar medidas susceptibles de afectar sus

¹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “*Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*” Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párrafo 129.

derechos, tomando en consideración la especial relación entre los pueblos indígenas y la tierra, así como sus recursos naturales.

161. De acuerdo a lo dispuesto en el citado precepto constitucional, que agrega en su fracción IX: *“Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”*; es decir, tienen derecho a participar en los procesos de planeación, diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo que se ejecuten en sus territorios ancestrales, y el Estado debe garantizar que sean consultados cuando sus derechos o intereses se vean afectados.

162. El artículo 9, fracción II, de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, reglamentaria del artículo 17 de la Constitución de esa entidad federativa, ordena que *“... los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de México y los Ayuntamientos deberán: a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus autoridades o representantes tradicionales, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; y b) Promover que los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus autoridades o representantes tradicionales, participen libremente, en la definición y ejecución de políticas y programas públicos que les conciernan”*.

163. Resulta aplicable la tesis constitucional emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son los siguientes: **“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”.¹¹

164. Por otro lado, en la sentencia de 29 de mayo de 2014, emitida en la Controversia Constitucional 32/2012, promovida por el Municipio de Cherán, Michoacán, la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó la siguiente consideración: *“El municipio actor denuncia que se realizaron unos “foros de consulta”, en los que no se tuvo el cuidado de instaurar procedimientos adecuados con los representantes del municipio, que dichos foros fueron suspendidos y reanudados sin el quórum suficiente y sin cumplir con el objetivo auténtico de consultarles. El Poder Legislativo demandado no controvierte esas afirmaciones y orienta su defensa al contenido material de la reforma; sin embargo, dicha argumentación es inadecuada, pues lo que se analiza en juicio es el procedimiento previo, a través del cual se haya brindado al municipio indígena el derecho de consulta previa. Así, puesto que no consta en juicio que el Municipio de Cherán haya sido consultado previamente, de forma libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representan, es claro que el proceder del Poder Legislativo demandado violó su esfera de competencia y sus derechos, por lo que se impone declarar la invalidez*

¹¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Agosto de 2013. Registro 2004170.

de las normas impugnadas, sin que sea necesario ocuparse de los demás argumentos de las partes".¹²

165. En el *"Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas"*,¹³ emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se sostienen como *"elementos fundamentales para concretar el derecho a la consulta, que se lleve a cabo previamente a las acciones, que se dirija a los afectados o a sus representantes legítimos, que se realice de buena fe y a través de los medios idóneos para su desarrollo, que provea de toda la información necesaria para tomar las decisiones, en particular, la existencia de estudios imparciales y profesionales de impacto social, cultural y ambiental, que se busque el acuerdo y, en ciertos casos, que sea obligatorio obtener el consentimiento libre e informado de las comunidades, todo lo anterior, a través de procesos culturalmente adecuados y usando las formas e instituciones que ellos mismos ocupan para tomar decisiones"*.

166. Al respecto, esta Comisión Nacional asumió en las Recomendaciones 56/2012 y 23/2015, que *"...la consulta y participación indígena involucra, por un lado, el derecho de los diferentes pueblos y comunidades indígenas para que la autoridad correspondiente los haga partícipes y escuche sus puntos de vista en los casos que les competan (respetando a su vez sus tradiciones y costumbres) y, por otro lado, implica el deber estatal de otorgar las condiciones adecuadas para que tales pueblos y comunidades indígenas puedan participar efectiva, informada y libremente en el respectivo procedimiento administrativo, legislativo o de otra índole que pueda incidir en sus intereses o derechos..."*.¹⁴

¹² Parte final del considerando séptimo.

¹³ Marzo de 2013, página 21.

¹⁴ Recomendación 56/2012, emitida el 28 de septiembre de 2012, párrafo 123.

167. El referido Convenio 169 de la OIT,¹⁵ en su artículo 2°, considera que: *“Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”,* cuyas acciones incluirán medidas, entre otras, *“a que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población”;* [y] *“que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones”.*

168. El artículo 6° del citado Convenio 169 ordena que en la aplicación de sus disposiciones, los gobiernos deberán: *“a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin”.*

169. El mismo Convenio 169 de la OIT, prevé en el artículo 7° que los pueblos indígenas tienen derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo cuando afecte a sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, así

¹⁵ Adoptado el 27 de junio de 1989, al que México se adhirió el 5 de septiembre de 1990.

como controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural; por lo que los gobiernos deberán velar por que se realicen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural, así como para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

170. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,¹⁶ *“hace hincapié en el derecho de los pueblos indígenas a vivir con dignidad, a mantener y fortalecer sus propias instituciones, culturas, tradiciones y a buscar su propio desarrollo”*.

171. El artículo 32.2 de la aludida Declaración decide que *“Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo”*, además *“adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual”*.

172. En el mismo tema del derecho a la consulta, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *“Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador”*¹⁷ determinó que *“...la obligación de consulta además de constituir una norma convencional, es también un principio general del Derecho Internacional”*; y resolvió que *“...la obligación de consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, [...] implica el deber de*

¹⁶ Aprobada el 29 de junio de 2006.

¹⁷ Sentencia de 27 de junio de 2012, párrafos 164 y 166

organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y, en general, de todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos”.

173. En la aludida sentencia, se desarrollaron estándares en relación con las consultas que pretendan aplicarse a los miembros de comunidades y pueblos indígenas, mismos que se expusieron en el párrafo 67 de la mencionada Recomendación 23/2015 del 28 de julio de 2015; en los siguientes términos: **“a) la consulta debe ser previa, lo que implica que el acercamiento deberá realizarse en las primeras etapas del plan o proyecto a realizar, pues el hecho de informar a las comunidades y pueblos indígenas de manera posterior va en contra de la esencia del derecho a la consulta; b) la consulta debe ser culturalmente adecuada, mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de los pueblos y comunidades indígenas, como sus costumbres, tradiciones y, sobre todo, instituciones representativas; c) la consulta debe ser informada, esto es, los procesos que sean implementados para dar a conocer los proyectos y medidas, exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y alcances del proyecto, pues sólo a sabiendas de todas las consecuencias y riesgos de cualquier naturaleza, los integrantes de pueblos y comunidades indígenas, podrán evaluar la procedencia del plan propuesto; y, d) la consulta debe ser de buena fe, con el objeto de llegar a un acuerdo basado en la libertad, la confianza y respeto mutuos”.**

174. La Corte Interamericana en el “Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam”,¹⁸ juzgó que *“Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo... Se debe consultar con el pueblo (...) de conformidad con sus propias*

¹⁸ Ibidem, párrafo 133.

tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado... debe asegurarse que los miembros del pueblo (...) tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria”.

175. El Tribunal Interamericano en el citado caso,¹⁹ apreció que el procedimiento de consulta previa debe cumplir con tres garantías: la primera es “...asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo (...), de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan (...) que se lleve a cabo dentro del territorio”, la segunda: “...garantizar que los miembros del pueblo (...) se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio”, y tercera: el Estado debe garantizar que no se efectuará la acción pretendida dentro del territorio de los pueblos “...hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental”.

B.2.1.1) La falta de consulta indígena previo a la emisión de la convocatoria de licitación pública para la construcción de la Autopista Toluca-Naucalpan.

176. El derecho humano a una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de las comunidades indígenas otomíes de Xochicuautla y la Concepción; San Lorenzo Huitzilapan, Municipio de Lerma; así como de Santa Cruz Ayotuxco, Municipio de Huixquilucan, fue transgredido por el Gobierno del Estado de México, pues no se garantizó tal derecho.

¹⁹ Ibidem, párrafo 129.

177. Como se puntualizó, una de las principales características de la consulta es que debe ser “previa”, lo que implica que deba existir un acercamiento con las comunidades indígenas afectadas en las primeras etapas del plan o proyecto a realizar; sin embargo, esta Comisión Nacional pudo advertir que el proyecto carretero Toluca-Naucalpan tuvo su inicio desde el 5 de diciembre de 2006, cuando se emitió la convocatoria de licitación pública ya citada, sin que para tal efecto se haya consultado previamente a las comunidades indígenas por las que pasaría la autopista, decidiendo de manera unilateral sobre el destino de su territorio, pues sin su opinión, se realizó un anteproyecto de la ruta y diversos estudios de preafectabilidad, impacto ambiental, tenencia de la tierra, evaluación económica y análisis financiero.

178. Una vez que la Empresa 1 resultó ganadora de la mencionada licitación, y se creó la Empresa 2 para la ejecución del proyecto carretero, le fue expedido el título de concesión en fecha 7 de septiembre de 2007; en virtud de lo anterior, la Empresa 2 y el SAASCAEM, aun cuando no se había consultado a las comunidades indígenas que resultarían afectadas con la construcción de la mencionada autopista, comenzaron a realizar diversas trámites, como permisos y autorizaciones para la ejecución del proyecto.

179. Al respecto, mediante oficio 211007000/119/2015, de 11 de mayo de 2015, la entonces Secretaría de Comunicaciones del Estado de México, informó a esta Comisión Nacional que la Empresa 2 realizó las siguientes solicitudes:

- Evaluación de Impacto Ambiental ante la Delegación de la SEMARNAT, resuelta positivamente el 28 de mayo de 2010.
- Estudio Técnico Justificativo y Cambio de Uso de Suelo en Terrenos Forestales, emitido por el Delegado de la SEMARNAT el 9 de noviembre de 2012.

- Refrendo de la Evaluación de Impacto Ambiental, expedido por la Delegación de la SEMARNAT el 17 de octubre de 2013.

180. La mencionada Secretaría de Comunicaciones informó que el SAASCAEM obtuvo las siguientes autorizaciones:

- Cédula informativa de zonificación de 6 de septiembre de 2012, expedida por el Residente Local de la Dirección General de Operación Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México.
- Expedición de constancia de inexistencia de riesgos en materia de protección civil, para la construcción de tres tramos carreteros que cruzan el núcleo agrario de los bienes comunales de Xochicuautla y la Concepción, de fecha 15 de octubre de 2013, expedida por el Presidente Municipal de Lerma.
- Anuencia del Ayuntamiento de Lerma, de 19 de septiembre de 2014, para la construcción de la Autopista Toluca-Naucalpan, en los Bienes Comunales de Xochicuautla y la Concepción.

181. Esta Comisión Nacional observa que los actos administrativos antes descritos, solicitados por la Empresa 2 y el SAASCAEM, resultan violatorios del derecho humano a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de las comunidades indígenas otomíes agraviadas, pues tales documentos son decisivos de las acciones que se tomarían en su detrimento y fueron obtenidos sin que el SAASCAEM hiciera del conocimiento de las mencionadas comunidades de que el proyecto carretero Toluca-Naucalpan pasaría por sus territorios.

182. En el referido oficio de 11 de mayo de 2015, la entonces Secretaría de Comunicaciones informó a este Organismo Nacional que esa Secretaría y el SAASCAEM efectuaron diversas acciones para respetar y garantizar el derecho

humano a la consulta previa, libre e informada de la comunidad indígena otomí de Xochicuaautla y la Concepción, las cuales consistieron, según dicha autoridad, en los acuerdos firmados con el Comisariado de Bienes Comunales de Xochicuaautla, consistentes en los siguientes:

- Acta de Asamblea General de Comuneros con acuerdo de la anuencia para el paso de la obra por terrenos de la comunidad y autorización para que el Comisariado de Bienes Comunales firmara el Convenio de Ocupación Previa.
- Convenio de Ocupación Previa de 16 de noviembre de 2011.
- Asamblea General de Comuneros de 30 de abril de 2012, donde ratificaron los acuerdos tomados en la asamblea del 14 de agosto de 2011.
- Acta de Asamblea de 13 de mayo de 2013, en la que se acordó el retiro de fondos del FIFONAFE y autorización para los trabajos técnicos.
- Acta de Asamblea General de Comuneros de 27 de octubre de 2013, en la que se autoriza firmar el Convenio de Ocupación Previa.
- Minuta de acuerdos de 4 de septiembre de 2014, relativa a las obras y acciones de beneficio para la comunidad de Xochicuaautla y la Concepción, para incentivar el desarrollo social, económico y cultural de los habitantes en general.
- Minuta de acuerdos de 4 de septiembre de 2014, referente a las obras y acciones de beneficio para la comunidad de la Concepción, para incentivar el desarrollo social, económico y cultural de los habitantes en general.
- Acta de Asamblea General de Comuneros 26 de octubre de 2014, en la que se autorizó el paso de la carretera Toluca-Naucalpan por terrenos de la

comunidad y se autorizó la firma del referido Convenio de Ocupación Previa para proceder a la expropiación.

- Acta de Asamblea General de Comuneros 27 de febrero de 2015, en la que se autorizó el retiro de los recursos financieros del FIFONAFE para el pago de posesionarios.

183. Esta Comisión Nacional considera que las acciones con las que el SAASCAEM pretendió asegurar y garantizar el derecho a la consulta de la comunidad indígena otomí, no fueron adecuadas ni suficientes para acreditar el respeto y observancia al derecho humano en estudio, ya que tales documentos fueron obtenidos y acordados con los comuneros de Xochicuatla y no con su comunidad indígena; pues si bien es cierto que los órganos agrarios son reconocidos por la Constitución y la Ley Agraria como facultados para poder decidir sobre el destino de las tierras de una comunidad o ejido, tratándose de comunidades indígenas no es la vía idónea para garantizar sus derechos, ya que en dichas reuniones no se manifiesta la voluntad de todos los integrantes de una comunidad indígena, sino sólo de aquellas personas que fueron reconocidas por el Estado como sujetos agrarios.

184. La transgresión al derecho humano a la consulta se evidencia con el informe rendido por el SAASCAEM el 28 de agosto de 2015, donde aceptó que no existió tal consulta, pues manifestó que fue hasta el 28 de mayo de 2015 que solicitó la intervención del CEDIPIEM, para llevar a cabo la *“consulta a la comunidad indígena de San Francisco Xochicuatla y su Barrio La Concepción”*, la cual se practicó en junio de 2015 (a 8 años y 6 meses después de haberse iniciado el proyecto carretero), cuando la consulta debió ser “previa”; es decir, desde antes de haber emitido la convocatoria de licitación pública.

185. Esta Comisión Nacional considera que los actos que motivaron la emisión de la convocatoria de licitación pública, constituyen una violación a los derechos

humanos de las comunidades indígenas otomíes en mención, ya que el SAASCAEM, por ser la autoridad responsable de la obra, estaba obligada a investigar antes de emitir la convocatoria de licitación y su resolución, si había comunidades indígenas susceptibles de sufrir un daño derivado del trazo carretero Toluca-Naucalpan, toda vez que es la única manera para que en caso de que existan, se garantice de manera efectiva los derechos a la consulta previa.

186. En ese contexto AR1 transgredió el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe en agravio de las comunidades indígenas otomíes de Xochicuautila y la Concepción, San Lorenzo Huitzilapan, Municipio de Lerma; así como de Santa Cruz Ayotuxco, Municipio de Huixquilucan, en términos de los artículos 2° Constitucional, Apartado B, fracción IX (Derecho a la consulta); 6 (Derecho a la consulta), 7 (Derecho al consentimiento y cooperación), 15 (Derecho a los recursos naturales), del Convenio 169 de la O.I.T.; 18 (Derecho a participar en las decisiones), 19 (Consentimiento libre e informado), de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y 1.1 (Obligación de respetar los derechos), de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”).

B.2.1.2) Derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, antes de la publicación del Decreto Expropiatorio de 9 de julio de 2015.

187. En el resultando segundo del mencionado Decreto se argumentó lo siguiente: “...Asimismo, en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 1° y 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Indígenas, los días 5, 8, 9, 10 y 12 de junio se llevaron a cabo diversas asambleas con los representantes de la Comunidad San Francisco Xochicuautila y

su Barrio La Concepción, con objeto de realizar las consultas que conforme a derecho se requerían por tratarse de una comunidad indígena. Como resultado de ello, la comunidad consultada se pronunció por aprobar la construcción y operación de la Autopista Toluca-Naucalpan y autorizaron a la Secretaría de Comunicaciones del Estado de México, a través del SAASCAEM, a continuar con el proyecto de expropiación correspondiente...”.

188. En virtud de lo anterior, esta Comisión Nacional solicitó los informes a las autoridades correspondientes, de los que se pudo advertir que el 28 de mayo de 2015, el SAASCAEM solicitó al CEDIPIEM colaboración y asesoría para realizar la mencionada consulta, para lo cual se integró un Comité Técnico Asesor conformado por la SEDATU, SEMARNAT, Procuraduría Agraria, RAN, INAH y Universidad Tecnológica del Valle de Toluca.

189. El 5, 8, 9, 10 y 12 de junio de 2015, en la Biblioteca del Poder Legislativo del Estado de México se realizó la “*consulta previa, libre e informada*” de la “*comunidad indígena*” de Xochicuautla y la Concepción, la cual consistió en las siguientes etapas: a) Instalación del Comité Técnico; b) Acuerdos Previos, c) Información; d) Deliberación; e) Consultiva; y f) Ejecución y Seguimiento de Acuerdos.

190. Esta Comisión Nacional analizará enseguida el proceso de consulta referido, elaborado por la CEDIPIEM en junio de 2015, para determinar si dicha consulta se ajustó a los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos:

- **Consulta previa.**

191. Conforme al artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT,²⁰ antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en las tierras indígenas, *“los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados a fin de determinar si los intereses de los pueblos serán perjudicados y en qué medida”*.

192. El *“Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”*,²¹ establece que la *“Consulta previa”*, se caracteriza porque antes de implementar tal mecanismo, se debe realizar un diagnóstico de corte social, económico, político, jurídico y cultural para fijar de manera provisional los siguientes propósitos: *“a) Constituir una guía general de la ruta que seguirá el proceso; b) Obtener la información básica de carácter técnico o sustantivo del proyecto; c) Hacer un primer acercamiento a los impactos positivos y negativos del proyecto en la población; d) Caracterizar a los sujetos que podrían estar inmersos o tener algún interés o influencia en el proyecto; e) Identificar posibles nudos problemáticos de partida sobre los cuales se debe hacer mayores esfuerzos para promover acuerdos; f) En su caso, antecedentes y estado actual de conflictividad relativa al proyecto”*.

²⁰ *“Artículo 15.2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.”*

²¹ Aprobado por el Pleno de la Asamblea del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en la XXXIII sesión ordinaria, febrero de 2013.

193. En el caso que nos ocupa, se pudo advertir que la consulta realizada a la comunidad indígena de Xochicuatla y la Concepción, se hizo el 5, 8, 9, 10 y 12 de junio de 2015; sin embargo, no se ajustó al carácter previo, ya que de las evidencias que obran agregadas en el expediente de queja, se corroboró que el proyecto carretero Toluca-Naucaupan inició desde el año 2006, cuando se emitió la convocatoria de licitación pública y la consulta practicada por el CEDIPIEM fue hasta 2015 (a 8 años y 6 meses después de haberse iniciado el aludido proyecto carretero); temporalidad en la que ya se habían ejecutado trabajos de construcción y, evidentemente, existía oposición por parte de los habitantes indígenas de Xochicuatla y la Concepción.

- **Consulta libre.**

194. Esto significa que el proceso de consulta, debe estar libre de interferencias externas, y exento de coerción, intimidación o manipulación, como lo sería el condicionar servicios sociales básicos, el planteamiento en disyuntiva sobre desarrollarse o continuar en la pobreza y marginación, buscar la división de los sujetos de consulta y la criminalización.

195. Al respecto, en la visita de campo que visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional realizaron el 27 de febrero de 2015, se pudo advertir que en la Asamblea General de Comuneros de ese día en la comunidad de Xochicuatla y la Concepción, para efecto de tomar acuerdos relacionados con el proyecto de la autopista Toluca-Naucaupan, estuvo resguardada por elementos policiales de Seguridad Ciudadana, quienes no permitieron el acceso y participación de los habitantes indígenas, sino únicamente a los sujetos agrarios reconocidos legalmente en términos de la Ley Agraria.

196. Las veces en que la Empresa 2 y el SAASCAEM, han intentado ejecutar los trabajos de construcción en la comunidad indígena de Xochicuatla y la Concepción, han sido acompañados de policías de la citada corporación, lo que

fue corroborado con el informe contenido en el oficio 202LD5012/SRG-A/833/2015, de 22 de abril de 2015, firmado por el Jefe de la Segunda Región "A" San Mateo Atenco, por el que informó que, a petición del SAASCAEM, el 14 de mayo, 19 y 31 de agosto de 2013; 28 y 30 de enero, 7, 23 y 29 de octubre de 2014; 4 de febrero y 10 de marzo de 2015, agentes de Seguridad Ciudadana participaron en los operativos realizados en la comunidad de Xochicuautla y la Concepción, para efecto de iniciar y posteriormente continuar con los trabajos de construcción de la autopista Toluca-Naucalpan.

197. Asimismo, se pudo advertir que el 28 de mayo de 2015, el Director General de Gobierno de la Región Lerma, el Presidente Municipal de Lerma, el Director General de la Empresa 2 y autoridades del Comisariado y el Consejo de Vigilancia de Xochicuautla y La Concepción, establecieron diversos compromisos para la construcción del proyecto carretero Toluca-Naucalpan, para impedir que vecinos obstaculizaran su ejecución, lo que evidencia que las autoridades optaron por una nueva estrategia para continuar con los trabajos de construcción, sin cumplir con el derecho de las comunidades indígenas de ser consultados de manera previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe conforme a los estándares internacionales.

- **Consulta Informada.**

198. El Estado debe proveer toda la información necesaria para tomar decisiones con pleno conocimiento de causa, la cual debe estar apoyada de estudios imparciales y profesionales de impacto social, cultural, ambiental, de género, entre otros, tomando en cuenta la participación de las comunidades indígenas en los beneficios.

199. Además, se debe garantizar la entrega de información técnica o especializada de manera comprensible, como naturaleza y envergadura del proyecto y duración; y culturalmente adecuada (en su lengua o variante

lingüística); con el objeto de buscar un acuerdo y, en los casos que así lo requieran, el consentimiento.

200. Al respecto, el artículo 7.3 del Convenio 169 de la OIT,²² los estudios se deben realizar en cooperación con los pueblos indígenas interesados, a fin de evaluar las posibles afectaciones en lo social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente, a fin de que las comunidades indígenas tengan conocimiento de los posibles riesgos y determinen si aceptan o no los proyectos planteados.

201. En el caso concreto, si bien la CEDIPIEM, en su carácter de Órgano Técnico conformó un Comité Técnico Asesor integrado por la SEDATU, SEMARNAT, Procuraduría Agraria, RAN, INAH y la Universidad Tecnológica del Valle de Toluca, no se observa que dichas autoridades hayan brindado información previa y veraz relacionada con las afectaciones que provocaría la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan, ya que en los informes que rindieron a la Comisión Nacional, todas coincidieron en que su intervención, medularmente, tuvo como objeto acudir en calidad de observadores y en caso de pregunta expresa resolver dudas; cuando su obligación era proporcionar a los integrantes de las comunidades indígenas, información completa de las posibles afectaciones que podrían ocasionar los actos emitidos en la esfera de sus competencias y acordar con éstas, las medidas para mitigar o evitar los daños y riesgos.

- **Consulta de Buena Fe.**

202. El artículo 32.2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, obliga a los Estados a celebrar consultas y

²² “**Artículo 7.3.** Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.”

cooperar de buena fe “*con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas, a fin de obtener su consentimiento libre e informado*”.

203. Este principio implica que el Estado y terceros involucrados actúen con honradez, verdad, exactitud y rectitud en sus planteamientos y propuestas; para lo cual, el Estado debe realizar la consulta a las comunidades indígenas en un clima de confianza mutua, con el objeto de tomar en cuenta sus opiniones.

204. Se debe realizar a través de procedimientos adecuados, con metodologías culturalmente pertinentes, con el objeto de evitar la corrupción de los líderes comunales y negociaciones con miembros individuales de las comunidades afectadas.

205. Con base al principio de “buena fe”, es fundamental que los estudios de impacto ambiental, cultural, social y de género se ordenen por parte de una institución oficial imparcial, de manera que se pueda acopiar, preparar y entregar toda la información previa que sea relevante a la iniciativa, que incluya documentos públicos y privados ligados al proyecto que llegue a impactar a las comunidades. Lo que debe incluir la preparación, adecuación y divulgación de diagnósticos de impacto de las medidas que se pretende adoptar, como la naturaleza, envergadura, alcances, objetivos, duración, zonas afectadas; las formas legales e instituciones de identificación; la sensibilización para localizar y medir el impacto de factores sociales, políticos, económicos, que permitan la mejor planeación de la consulta.

206. En cuanto al principio en estudio, la consulta debe practicarse dentro de las comunidades indígenas, para lo cual, la autoridad responsable debe proveer de alimentos y líquidos para todos los asistentes, instalación de fuentes de energía, material indispensable como computadoras, impresoras, rotafolios, proyectores, audio y todo aquello necesario para el adecuado desarrollo de la consulta;

además, durante los eventos de consulta se debe evitar a toda costa la utilización de personal de las fuerzas públicas o la presencia de personas armadas; pues únicamente en caso de zonas de alta inseguridad se deberán realizar todos los esfuerzos posibles para garantizar la seguridad, sin la necesidad de que personas armadas lleguen o se acerquen a la consulta; y solo en caso de que esto no sea posible, se buscará un lugar alternativo en coordinación con las autoridades indígenas.

207. En ese contexto, se pudo corroborar que la consulta efectuada por el CEDIPIEM, no fue en la comunidad indígena de Xochicuautla y la Concepción, sino en la Biblioteca del Poder Legislativo del Estado de México, sin pasar por alto que dicha circunstancia no fue acordada previamente con la comunidad indígena; en consecuencia, es posible concluir que no hubo condiciones adecuadas para garantizar un diálogo efectivo tendente a generar un arreglo u obtener el consentimiento libre e informado.

208. En virtud de lo anterior, se puede concluir que la “*consulta indígena*” dirigida a la comunidad de Xochicuautla y la Concepción, que antecede al Decreto Expropiatorio de 9 de julio de 2015, no se ajustó a los estándares nacionales e internacionales del derecho a la consulta, transgrediendo los artículos 2° constitucional, Apartado B, fracción IX (Derecho a la consulta); 17 de la Constitución Política del Estado de México; 9, fracción II, de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México; 6 (Derecho a la consulta), 7 (Derecho al consentimiento y cooperación), 15 (Derecho a los recursos naturales), del Convenio 169 de la O.I.T.; 18 (Derecho a participar en las decisiones), 19 y 32.2 (Consentimiento libre e informado y de buena fe), de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y 1.1, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”).

- **Procedimientos culturalmente adecuados.**

209. La consulta debe ser mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de los pueblos y comunidades indígenas, como sus costumbres, tradiciones y, sobre todo, instituciones representativas; con el objeto de mantener, proteger, desarrollar y preservar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, objetos, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas.

210. El artículo 6.1 del Convenio 169 de la OIT, es claro en señalar que los procedimientos para consultar deben ser apropiados y mediante sus instituciones representativas. En este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el proceso de diálogo se realizará a través de procedimientos culturalmente adecuados, con apego a sus tradiciones. Asimismo, el artículo 12 del citado Convenio prescribe que los Estados deben adoptar medidas *“para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces”*.

211. El Protocolo de la CDI establece que la *“Consulta libre”* se caracteriza por ser dirigida a las personas impactadas con el proyecto, o bien, a sus representantes legítimos; es decir, aquéllos que conforme a sus procedimientos internos (usos y costumbres), sean electos como sus representantes; además de implicar que no exista coerción, intimidación y que se realice en condiciones de libre participación y seguridad.

212. El entonces Relator Especial de las Naciones Unidas, James Anaya, citando a la OIT recordó que en este procedimiento deberán respetarse las formas de decidir del pueblo indígena implicado: *“se deben prever los tiempos necesarios para que los pueblos indígenas del país puedan llevar a cabo sus procesos de*

toma de decisión y participar efectivamente en las decisiones tomadas de una manera que se adapte a sus modelos culturales y sociales”; asimismo, “se debe dar a los pueblos indígenas la oportunidad y el tiempo, con el apoyo adecuado del Estado, si lo desean, de organizarse para definir las instituciones representativas que participarán en las consultas sobre los proyectos...”²³

213. Este Organismo Nacional recabó los informes de las autoridades que participaron en la “*consulta previa, libre e informada*” de la “*comunidad indígena*” de Xochicuautla y la Concepción: la Universidad Tecnológica del Valle de Toluca; SAASCAEM; CEDIPIEM; Director General de Gobierno, Región Lerma, de la Secretaría General de Gobierno; Secretaría de Comunicaciones; Consejería Jurídica; y Secretaría de Gobierno. Con sus informes, se pudo corroborar que no existió una verdadera consulta a los integrantes de la citada comunidad indígena, ya que todas coincidieron en que su intervención, medularmente, tuvo como objeto acudir en calidad de observadores y en caso de pregunta expresa resolver dudas.

214. Por otro lado, si bien se informó que a la “*consulta*” participaron “*Jefes Supremos Indígenas*”; los cuales, por dicho de los quejosos, “*no son portadores de su voz y voluntad, ya que son nombrados por el Ayuntamiento, y no mediante sus usos y costumbres*”; asimismo, derivado del contenido del oficio PMLER/261/15, de 31 de agosto de 2015, de la Presidencia Municipal de Lerma, se constató que quien se ostentó como “*Jefe Supremo de Lerma*”, también fungía como Coordinador del Instituto de Asuntos indígenas de Lerma; es decir, era funcionario público y al mismo tiempo representante de los pueblos otomíes que habitan en esa demarcación territorial.

215. Además de que no se advirtió de qué manera se dio a conocer dicho proceso de “*consulta*”, éste fue organizado sin tomar en cuenta a la comunidad indígena;

²³ Informe sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas de Chile. Septiembre de 2009, párrafo 33.

fue programado en un lugar ajeno a la comunidad, debiendo subrayarse que el mismo se cambió de último momento a la Biblioteca del Poder Legislativo del Estado de México.

216. La implementación, ejecución y determinación de la pretendida “*consulta*” se realizó en una semana (5, 8, 9, 10, 11 y 12 de junio de 2015), tiempo insuficiente para que la comunidad indígena a través de sus representantes y procedimientos internos, pudieran conocer los detalles, resolver dudas, proponer vías de solución, reflexionar y fijar una postura sobre otorgar o no su consentimiento; por el contrario, los quejosos informaron a este Organismo Nacional que la mencionada consulta fue simulada y desconocían su realización; pues tuvieron conocimiento de la misma, hasta que se hizo mención de ella en el Decreto Expropiatorio publicado del 9 de julio de 2015.

217. Es de destacarse la intervención de la SEDATU quien integró el Expediente de Expropiación 1, que derivó en la publicación del decreto en comento; al respecto, cuando esta Comisión Nacional solicitó información a la mencionada Secretaría, hizo referencia al Juicio Agrario 1, promovido por los quejosos, en el que el 15 de mayo de 2014, se emitió una sentencia en cumplimiento a la ejecutoria del Juicio de Amparo Directo 2, en la que derivado de la violación a los artículos 25, 26 y 28 de la Ley Agraria, por no existir un mes de anticipación previa a la Asamblea, no haber participado en la toma de decisiones la mitad más uno de los comuneros, además de no encontrarse presente un representante de la Procuraduría Agraria, se declaró la nulidad de la Asamblea General de 14 de agosto de 2011, en la que se autorizó el proyecto y la firma del Convenio de Ocupación Previa; en ese contexto, este Organismo Constitucional preguntó si dicha circunstancia fue tomada en cuenta durante el procedimiento de expropiación; sin embargo, la SEDATU no se pronunció al respecto, por lo que en términos del artículo 38, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se tienen por ciertos los hechos materia de la misma; en el entendido de que la determinación emitida en el Juicio Agrario 1, no fue tomada en

cuenta en el procedimiento de expropiación, toda vez que el FIFONAFE procedió al pago de las mismas.

218. Al declararse la nulidad de la Asamblea General de 14 de agosto de 2011, en la que se autorizó el proyecto y la firma del Convenio de Ocupación Previa; resultaba improcedente continuar con la integración del Expediente de Expropiación 1 ante la SEDATU, puesto que al quedar sin efectos tal Asamblea General, resultaba ilegal la ocupación previa realizada por la Empresa 2 y el SAASCAEM quienes iniciaron los trabajos de construcción; incluso, al existir una controversia jurisdiccional no se debió liberar el pago realizado por el FIFONAFE por concepto de indemnización a favor de los comuneros que estuvieron de acuerdo con la autopista. Conforme al informe rendido por la Consejería Jurídica, *“la mayoría de comuneros de San Francisco (95%), está a favor del proyecto y ya recibieron su indemnización. Comuneros en el padrón 441. Fueron indemnizados 377. Por indemnizar 60 (sic). Posesionarios en el padrón 184. Fueron Indemnizados 173. Por indemnizar 11”*. Al respecto, debe señalarse que cualquier acto de expropiación, como lo prevé la ley de la materia, conlleva la indemnización de todo aquel afectado por dicho acto administrativo.

219. Posteriormente la SEDATU informó que se había expedido un decreto expropiatorio, pero que para tal efecto, el 5, 8, 9, 10 y 11 de junio de 2015, se habían celebrado asambleas con los representantes indígenas de Xochicuautla y la Concepción, a efecto de consultarlos en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2 constitucional, el Convenio 169 de la OIT, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, quienes aprobaron la construcción de la autopista Toluca-Naucaclpan, así como la expropiación que se realizaría por tal motivo.

220. Con relación a lo anterior, esta Comisión Nacional revisó las constancias que integran el Expediente de Expropiación 1 y advirtió una serie de irregularidades que se dieron durante la consulta a la que hizo referencia la SEDATU; siendo una

de ellas, que de los documentos no queda claro de qué manera determinaron que las personas que acudieron en representación de la comunidad indígena estaban legitimadas para la toma de decisiones, pues no hay evidencia de que éstas hayan sido elegidas conforme a los usos y costumbres de la referida comunidad.

221. No se observó que la SEDATU hubiese tenido una intervención real, en la cual explicara sus atribuciones en el presente caso, y las consecuencias jurídicas de aprobarse el proyecto carretero, con la finalidad de proporcionar la información suficiente a los representantes de la comunidad (en el supuesto de que hayan sido elegidos conforme a los usos y costumbres), para que estuvieran en posibilidad de comunicarlo a la mayoría de la población indígena y ésta, a su vez, reflexionara, planteara dudas y fijara una postura.

222. Aunque en el Decreto Expropiatorio se asentó: *“...Asimismo, en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 1º y 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Indígenas, los días 5, 8, 9, 10 y 12 de junio se llevaron a cabo diversas asambleas con los representantes de la Comunidad San Francisco Xochicuautla y su Barrio La Concepción, con objeto de realizar las consultas que conforme a derecho se requerían por tratarse de una comunidad indígena. Como resultado de ello, la comunidad consultada se pronunció por aprobar la construcción y operación de la Autopista Toluca-Naucalpan y autorizaron a la Secretaría de Comunicaciones del Estado de México, a través del SAASCAEM, a continuar con el proyecto de expropiación correspondiente...”*, esta Comisión Nacional considera que aún y cuando se haya referido a las *“consultas indígenas”*, realmente fue solamente una, la cual, no se celebró conforme a los estándares nacionales y convencionales.

223. De la revisión del Expediente de Expropiación 1, no se desprende que la SEDATU haya tomado en cuenta la consulta indígena a la que hace referencia el

decreto expropiatorio, pues no existe constancia alguna integrada al mismo, ni tampoco dicha circunstancia fue considerada durante el procedimiento para emitir la resolución correspondiente, ya que siendo un acto de naturaleza administrativa, debió cumplir con los requisitos previstos en el artículo 3, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, entre ellos, estar fundado y motivado.

B.2.2) Evaluación previa de impacto social y ambiental.

224. El deber estatal de efectuar las evaluaciones de impacto ambiental, está vinculado con la garantía de participación efectiva de los pueblos, dichos estudios *“sirven para evaluar el posible daño o impacto que un proyecto de desarrollo o inversión puede llegar a tener en el uso y goce de los territorios tradicionales por parte de los pueblos indígenas y tribales.”*²⁴

225. El estudio sobre el impacto ambiental tiene por objeto informar a la comunidad respecto de las consecuencias ambientales y de salubridad, que de realizarse el proyecto podrían sufrir, lo que les será útil al momento de valorar y decidir si aceptan o no el plan propuesto. Este proceso deberá efectuarse *“de manera previa al inicio de actividades.”*²⁵

226. El deber de realizar esta evaluación de impacto social y ambiental se encuentra contenido en el artículo 14 del Convenio sobre la Diversidad Biológica y en los *“Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos”*, de la Naciones Unidas.

227. La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en el artículo 28 establece que la evaluación de impacto ambiental es *“el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o*

²⁴ *“Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam.”* Sentencia de 12 de agosto de 2008, párrafo 30.

²⁵ *“Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam.”* Sentencia de 25 de noviembre de 2015, párrafo 215.

rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente”.

228. Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 631/2012, relacionada con el caso del proyecto denominado “Acueducto Independencia”, resolvió que la resolución en materia de Impacto Ambiental emitida por la SEMARNAT quedaba insubsistente, habida cuenta que se expidió sin haber consultado a la tribu yaqui, por lo que ordenó realizar una nueva autorización, de conformidad con los estándares internacionales.

229. En relación con la emisión de estudios de impacto ambiental, esta Comisión Nacional confirmó que en su realización no se tomó en cuenta la participación de la comunidad de Xochicuautla y la Concepción, teniendo en cuenta los hechos que a continuación se describen.

230. Una vez que la Empresa 1 resultó ganadora de la mencionada licitación, y se creó la Empresa 2 para la ejecución del proyecto carretero Toluca-Naucalpan, se iniciaron trámites ante la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de México y la SEMARNAT para obtener diversos permisos para iniciar su ejecución.

231. El 21 de septiembre de 2009, AR2 de la Secretaría del Medio Ambiente del Estado de México, emitió a favor del SAASCAEM la Autorización de Impacto Ambiental 212130000/DGOIA/RESOL/302/09 para la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan en diversos kilómetros de los municipios de Toluca, San Mateo Atenco, Lerma y Naucalpan; por otro lado, refirió que una parte de la autopista *“atravesará una extensa zona con uso de suelo forestal, lo que implicaría la potencial afectación de flora y fauna, por lo que para dichos tramos el Sistema de Autopistas, Aeropuestos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México, deberá obtener la autorización en materia de impacto ambiental para el tramo 11+128 al 37+083, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos*

Naturales...además de firmar convenios con la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna, para los tramos de Áreas Naturales Protegidas de los Parques Estatales Otomí-Mexica y el Santuario del Agua de la Subcuenca Tributaria del Río San Lorenzo.”

232. No obstante que en la Autorización de Impacto Ambiental 212130000/DGOIA/RESOL/302/09 se refirió que una parte de la autopista *“atravesará una extensa zona con uso de suelo forestal, lo que implicaría la potencial afectación de flora y fauna”*, se procedió a emitir la autorización, considerando que los Programas de Conservación y Manejo de las Áreas Naturales Protegidas del Parque Ecológico, Turístico y Recreativo Zempoala – La Bufa, denominado *“Parque Estatal “Otomí-Mexica” y del Parque Estatal “Santuario del Agua y Forestal Subcuenca Tributaria Río San Lorenzo”*²⁶, permiten de manera condicionada la construcción de caminos pavimentados.

233. Por su parte la SEMARNAT, a través de AR3 y AR4 emitieron 5 Resoluciones²⁷ en las que se autorizaron en materia de impacto ambiental el cambio de uso de suelo de diversas hectáreas de terrenos forestales, para la construcción del proyecto carretero Toluca-Naucalpan, que pasaría por los Municipios de Lerma, Huixquilucan y Naucalpan.

234. De acuerdo con lo referido por los quejosos, la construcción del proyecto carretero dio lugar a la tala de una gran cantidad de árboles, a la destrucción de suelo vegetal, así como de los manantiales de la comunidad, hechos que han afectado su territorio tradicional y los medios de supervivencia de sus integrantes, mismos que en su momento fueron objeto de denuncia ante el Delegado de la PROFEPA y de la PGR.

²⁶ Publicados en la Gaceta de Gobierno el 27 de febrero y 07 de abril de 2009.

²⁷ Párrafos 74.1, 74.2, 74.3, 74.4 y 74.5, de esta Recomendación.

235. Conforme a lo manifestado por los quejosos, la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan provocaría afectación arqueológica, toda vez que el 11 de diciembre de 2013 el Centro del INHA, Estado de México refirió que en algunos tramos por los que pasará la carretera, fueron identificadas extensiones con distribución de materiales arqueológicos cerámicos y líticos, algunos de los cuales cuentan con registro de la Dirección de Registro Público de Zonas Arqueológicas, identificados como el Paraje de la Parra I, con el registro E14A381547, Paraje de la Parra II, con el registro E14A381548, y La Mujinera con el registro E14A3815032. No obstante el Instituto Nacional de Antropología e Historia, mediante oficio sin número de fecha 6 de octubre de 2016, refirió a este Organismo Nacional que en el paraje identificado como La Ngoshti (O La Puerta), no se identificaron elementos suficientes para determinar que los alineamientos de piedra puedan ser considerados como sitio arqueológico prehispánico; mientras que en el sitio identificado como La Mujinera, una vez concluidos los trabajos de exploración, rescate y registros de información arqueológica, se consideró viable la liberación del tramo correspondiente; finalmente respecto los parajes identificados como La Parra I, La Parra II y Xochicuatla I, señaló que se encuentran fuera del derecho de vía del proyecto carretero, por lo que no fueron sujetos de investigación.

236. Esta Comisión Nacional observa que la SEMARNAT y la Secretaría del Medio Ambiente Estatal no hicieron del conocimiento de la comunidad indígena de Xochicuatla y la Concepción, que se encontraban en trámite autorizaciones en materia de impacto ambiental y cambio de uso de suelo, las cuales fueron emitidas el 21 de septiembre de 2009, por lo que, al haber otorgado tales permisiones detalladas en esta Recomendación, no tomaron en cuenta los derechos humanos de las comunidades indígenas a participar en las decisiones administrativas adoptadas al respecto, a través de la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

B.2.3) Beneficios compartidos.

237. En lo que concierne a los beneficios compartidos, la Corte Interamericana ha señalado que: *“el derecho a obtener el pago de una indemnización justa conforme al artículo 21.2 de la Convención se traduce en el derecho de los miembros del pueblo (...) a participar, en forma razonable, de los beneficios derivados de la restricción o privación del derecho al uso y goce de sus tierras tradicionales y de aquellos recursos naturales necesarios para su supervivencia”*²⁸.

238. De acuerdo con esta garantía, el Estado debe compartir razonablemente los beneficios del proyecto. El artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT hace referencia al derecho de los pueblos a una indemnización equitativa por los daños a sus derechos individuales y colectivos.

239. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en su Protocolo para la implementación de consultas, mencionó que: *“La determinación de los beneficiarios deberá ser hecha en consulta con el pueblo respectivo y no unilateralmente por el Estado.”*²⁹

240. En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que el Estado está obligado a *“asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual*

²⁸“Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam” Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párrafo 139.

²⁹“Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”. Febrero del 2013, página 21.

*participación en los beneficios*³⁰.

241. En el caso concreto, esta Comisión Nacional observó que de los hechos y evidencias del presente caso no se desprende que se haya brindado información a las comunidades indígenas involucradas sobre las afectaciones que provocó y provocará la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan. Tampoco se les otorgó información con relación a los beneficios concretos, directos y consensuados derivados de la mencionada autopista a favor de las comunidades, pues está claro que el proyecto carretero es de explotación que, evidentemente, impacta negativamente sobre sus recursos naturales.

B. 3) Conclusión: derecho a la propiedad colectiva.

242. A pesar de lo hasta aquí expuesto, esta Comisión Nacional observa que las autoridades responsables en el presente caso, al llevar a cabo la licitación pública del proyecto carretero Toluca-Naucalpan, lo hicieron sin consultar a las comunidades indígenas que se verían afectadas con su construcción y, posteriormente, al pretender regularizar la violación al derecho humano a una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, implementaron de manera extemporánea un proceso de “*consulta indígena*” antes de realizar la expropiación del territorio ancestral de Xochicuautla y la Concepción; no obstante, ésta no se ajustó a los estándares nacionales e internacionales desarrollados en el cuerpo de la presente Recomendación.

243. El estudio de impacto ambiental no se emitió de conformidad con los estándares internacionales, ni se informó a los miembros de la comunidad sobre la posibilidad de compartir los beneficios del proyecto carretero, lo cual está vulnerando al derecho de propiedad de las comunidades indígenas afectadas, por la acreditada violación al derecho a la consulta previa.

³⁰ Amparo en revisión 631/2012, páginas 84 y 85.

244. En este contexto, ha quedado acreditado para este Organismo Nacional la violación al derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a las comunidades indígenas; no obstante resulta improcedente pronunciarse respecto a la reposición del procedimiento de consulta, toda vez que los quejosos aducen que no es posible que ésta reúna la característica de “previa”, aunado a que han manifestado que no pretenden que se reponga ese procedimiento sino que su petición consiste en que, al no haber sido consultados, se debe cancelar el proyecto de carretera que ha sido motivo de la queja. Al respecto, este organismo protector de derechos humanos considera que no ha lugar a hacer pronunciamiento respecto a la cancelación del proyecto de construcción de la carretera, dado que la no construcción de la misma tendría que ser resultado de la manifestación expresa de la comunidad a través de una consulta, situación que no se actualiza dada la negativa de los quejosos a realizar este procedimiento. Por otro lado, los permisos y autorizaciones emitidas por las instancias competentes para la realización del proyecto carretero, no pueden ser revocados o invalidados por este Organismo Nacional, aunado a que los actos relacionados con los trabajos de construcción de la autopista, son del conocimiento del Poder Judicial de la Federación a través de los juicios de amparo promovidos por los quejosos, en los que inclusive se determinará conforme a Derecho si con la reanudación de los trabajos de construcción del 11 de abril de 2016, se violaron las diversas suspensiones definitivas otorgadas en tales demandas de garantías. En razón de lo expuesto, este organismo constitucional autónomo considera que los efectos de la recomendación deben ser los siguientes:

I.- Evaluación y seguimiento.

245. Tomando en cuenta que los quejosos han manifestado en diversas ocasiones, según consta en las documentales correspondientes, no querer que se lleve a cabo una consulta previa y sí que se suspenda de manera definitiva el proyecto carretero y que han planteado establecer el diálogo con las autoridades

del Estado de México para analizar alternativas de solución y que debido a ello se han llevado a cabo 13 mesas de trabajo desde el 11 de abril de 2016 a la fecha, en las que participan servidores públicos de la Secretaría de Gobernación, del Gobierno del Estado de México, Organizaciones Civiles, habitantes indígenas de Xochicuautla, la Concepción y esta Comisión Nacional, en las cuales fueron motivo de análisis, entre otros, los siguientes acuerdos: 1) Búsqueda de alternativas de solución, entre las que figura la presentación de un proyecto alterno del trazo carretero original, el cual fue desechado por la comunidad, aunque el 24 de mayo de 2016, la misma entregó una propuesta con observaciones técnicas y ambientales sobre el plano original del trazo; 2) Durante el tiempo en que se lleven a cabo las mesas de diálogo, se detengan los trabajos de construcción en el tramo de Xochicuautla; 3) Reparar las tuberías de agua dañadas por la empresa constructora; 4) Retirar la presencia de elementos policiales de la comunidad, durante el tiempo que se encuentren vigentes las mesas de diálogo; 5) Pagar una indemnización a Q6 y a su familia, con motivo de los daños causados por la demolición de su casa, donde se han expuesto los siguientes aspectos: a) Pago de arrendamiento, por parte del Gobierno del Estado de México, de una vivienda alterna dentro de la comunidad para que Q6 y su familia se instalen provisionalmente; b) Presentación por parte de Q6 de un avalúo del monto de los bienes muebles que el Gobierno del Estado de México deberá reponer; c) Análisis de las propuestas de avalúos presentadas por las partes en relación al valor de la casa demolida; d) Designación de un servidor público del Gobierno del Estado de México para que asesore, facilite y gestione los trámites administrativos tendentes a la obtención de documentación oficial de Q6 y su familia, que haya sido destruida o extraviada en la demolición de su casa.

246. En este sentido se recomienda que el gobierno del Estado de México mantenga mecanismos de diálogo que permitan resolver la problemática planteada y busque llegar a acuerdos para resarcir el daño y de seguimiento a los acuerdos establecidos con los habitantes de las comunidades indígenas

agraviadas, tomando en cuenta sus usos y costumbres y encaminado a resarcir o aminorar las afectaciones que haya tenido la comunidad con motivo de la omisión de la consulta; asimismo deberá ponderarse el avance que tenga el proyecto carretero. Todo ello con respeto irrestricto a los derechos humanos de la población y salvaguardando, en todo momento, su integridad física por parte de las autoridades del Gobierno del Estado de México.

II- Fondo comunitario.

247. Con motivo de los daños ocasionados a las comunidades por menoscabar su derecho a la consulta previa es recomendable la creación de un fondo comunitario, en el que se adopten todas las medidas administrativas y financieras para su implementación y cuyos recursos se destinen para: a) Desarrollar proyectos orientados a aumentar la productividad agrícola o de otra índole en las comunidades indígenas; b) Mejorar la infraestructura de las comunidades de acuerdo con sus necesidades presentes y futuras; c) Restaurar las áreas deforestadas o afectadas, y d) Otros que consideren pertinentes en beneficio de las comunidades³¹; en la creación y ejecución del Fondo Comunitario, las autoridades involucradas considerarán lo solicitado por los quejosos, respecto a la elaboración de un estudio sociocultural que permita determinar la afectación que la autopista Toluca-Naucalpan puede causar al patrimonio bio-cultural del pueblo otomí.

III.- Medidas Cautelares.

248. En términos de los artículos a lo dispuesto en los artículos 1°, tercer párrafo,

³¹ *Caso de la Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 8 de octubre de 2015; en la cual la CIDH resolvió que en vista de que el Estado fue encontrado responsable, la Corte estima apropiado analizar dichas medidas a la luz de la creación de un Fondo de desarrollo comunitario como compensación por el daño material e inmaterial que los miembros de la Comunidad han sufrido. En este sentido, dicho Fondo es adicional a cualquier otro beneficio presente o futuro que corresponda a la Comunidad Triunfo de la Cruz en relación con los deberes generales de desarrollo del Estado.

102, Apartado B, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2°, 3°, segundo párrafo, 24, fracción V, y 40, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 1°, 16, primer párrafo, 56, primer párrafo, 116, 117 y 118, de su Reglamento Interno, esta Comisión Nacional es competente para solicitar Medidas Cautelares para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron. Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.

249. En dicho contexto esta Comisión Nacional solicitó, a través de los oficios V4/51612 de 15 de julio de 2015 y V4/56375 de 11 de agosto de 2015, la adopción y prórroga, respectivamente, de medidas cautelares para que el Gobierno del Estado de México *“Gire sus instrucciones a quien corresponda para que en los trabajos del proyecto denominado Autopista Toluca-Naucalpan, que se encuentra realizando la empresa concesionaria en la comunidad de San Francisco Xochicuautla, ubicada en el municipio de Lerma, Estado de México, los servidores públicos de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana de esa entidad federativa o cualquier otra corporación de seguridad, se abstengan de causar actos que puedan afectar la integridad física o pongan en riesgo la vida de las personas indígenas y la de los defensores de derechos humanos que los representan”*. Asimismo, mediante oficio V4/22479 de 12 de abril de 2016, se emitieron las diversas medidas cautelares para que la aludida autoridad *“Gire sus instrucciones a quien corresponda para que los trabajos de proyecto denominado autopista Toluca-Naucalpan, que se están realizando en la comunidad de San Francisco Xochicuautla y su Barrio la Concepción, Municipio de Lerma, Estado de México, se suspendan hasta en tanto los Jueces de Distrito se pronuncien en definitiva respecto del fondo de los asuntos planteados por los quejosos, lo cual implica la salida del lugar, de todo funcionario público y personal de la(s) empresa(s) concesionada(s), cuya presencia tenga el objetivo de dar continuidad a la obra.”*

Las cuales fueron aceptadas por la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de México el 17 de julio de 2015 y 14 de abril de 2016, respectivamente.

250. Al haber quedado acreditada la violación al derecho humano a la consulta previa de las comunidades indígenas de Xochicuaautla y la Concepción, este Organismo Nacional emite este pronunciamiento, sin demerito o perjuicio de las determinaciones que en su momento dicte el Poder Judicial, será respetuoso de sus decisiones, sin menoscabo de otras medidas que se encuentren vigentes y que hayan sido expedidas a favor de los integrantes de la comunidad indígena, como las dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; más aún que este Organismo carece de competencia para conocer de asuntos de carácter jurisdiccional; además, en términos del artículo 32, fracción I, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional, se dará seguimiento a la presente Recomendación hasta su cumplimiento y, en su caso, se emitirán las medidas correspondientes para tal efecto.

C. REPARACIÓN DEL DAÑO.

251. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad del Estado consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, pero otra vía lo es que el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1°, párrafo tercero, 108, párrafo primero, y 113, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1°, 2° y 9 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; 11, 12, fracción V y XLII, y 13, fracción I, de la Ley de Víctimas del Estado de México; 42, fracción XXIV, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; 15, 16.4 y 16.5 del Convenio 169 de la OIT, y 28, 32.3 y 40 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, prevén la posibilidad de que al acreditarse

una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales.

252. Por lo que de conformidad con el artículo 1º, párrafos tercero y cuarto, de la Ley General de Víctimas, existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a reparar a las víctimas de una forma integral, por los daños que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos que les causaron, a través de medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición, previsto en el artículo 7, fracción II y 26 de la Ley General de Víctimas.

- **Reparación Integral.**

253. De acuerdo con el artículo 4 de la Ley General de Víctimas, las víctimas directas son: *“...aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte...”*

254. Asimismo, dispone que *“Son víctimas los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos.”*

255. Para esta Comisión Nacional, respecto de las violaciones a los derechos humanos a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; las víctimas son, además de Q6, los integrantes de las comunidades indígenas de Xochicuautla y la Concepción; San Lorenzo Huitzilapan, ambos Municipio de Lerma; y Santa Cruz Ayotuxco, Municipio de Huixquilucan, Estado de

México, quienes deberán ser contempladas en el padrón del Fondo Comunitario señalado en párrafo 245 de esta Recomendación.

- **No repetición.**

256. Para esta Comisión Nacional es importante que los hechos materia de la presente Recomendación no se vuelvan a repetir en otros pueblos y comunidades indígenas que habitan en el territorio nacional; en ese contexto, el presente documento debe constituir un precedente para tal efecto.

257. Lo anterior, para que en lo sucesivo, antes de emitir cualquier tipo de permiso o autorización en materia ambiental, así como en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de los planes o proyectos de desarrollo que se ejecuten en territorios ancestrales, se garantice el derecho de las comunidades indígenas a través de los procesos de consulta previa, con el objeto de obtener su consentimiento.

258. Se deberán adoptar las medidas necesarias para que se diseñen e impartan a los servidores públicos de las autoridades recomendadas, un programa integral de educación, formación y capacitación en materia de derechos humanos, específicamente sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, a través de un especialista en la materia, para efecto de que no se vuelvan a repetir los actos que dieron origen a este pronunciamiento.

259. Asimismo, las autoridades recomendadas deberán elaborar, en el ámbito de su competencia, un protocolo en coordinación con la CDI, para la implementación de consultas indígenas, incorporando los estándares nacionales e internacionales señalados en la Recomendación General 27/2016 emitida por este Organismo Nacional.

- **Reparación del daño material.**

260. Además de lo referido en los apartados anteriores, se enviará copia de este

documento a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México, para que en ejercicio de sus facultades, vigilen el cabal cumplimiento de los términos y condiciones establecidos en las resoluciones en materia de impacto ambiental y de cambio de uso de suelo, expedidas con relación a la autopista Toluca-Naucalpan; así como la verificación de los convenios con la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna, para los tramos de Áreas Naturales Protegidas de los Parques Estatales Otomí-Mexica y el Santuario del Agua de la Subcuenca Tributaria del Río San Lorenzo.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos le formula a ustedes, respetuosamente, las siguientes:

RECOMENDACIONES:

C. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

PRIMERA. Gire instrucciones a quien corresponda, para que se emita una circular que se publique en el Diario Oficial de la Federación, que establezca la obligación de los funcionarios públicos correspondientes para que en lo sucesivo, al integrar expedientes relacionados con proyectos institucionales en los que se vean afectadas comunidades indígenas, se observen las normas constitucionales y estándares nacionales e internacionales en materia de consulta previa, enviando a este Organismo Nacional las constancias con las que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Giren sus instrucciones a quien corresponda, a fin de que se adopten las medidas necesarias para que se diseñe e imparta al interior de todas las áreas involucradas en el procedimiento de consulta, un programa integral de educación, en materia de derechos humanos, específicamente sobre el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas, a través de un especialista en la materia, enviando a esta Comisión Nacional las constancias con las que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Gire instrucciones a quien corresponda, para que, en el ámbito de su

competencia, se elabore y emita un protocolo en coordinación con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para la implementación de consultas indígenas, incorporando los estándares nacionales e internacionales en términos de los referido en el párrafo 259 del presente documento; enviando a esta Comisión Nacional las constancias con las que acrediten su cumplimiento.

C. Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

PRIMERA. Gire instrucciones a quien corresponda, para que se emita una circular que se publique en el Diario Oficial de la Federación que establezca la obligación de los funcionarios públicos correspondientes para que en lo sucesivo, antes de emitir cualquier tipo de permiso o autorización en materia ambiental en los que se vean afectadas comunidades indígenas, se observen las normas constitucionales y estándares nacionales e internacionales en materia de consulta previa, enviando a este Organismo Nacional las constancias con las que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Giren sus instrucciones a quien corresponda, a fin de que se adopten las medidas necesarias para que se diseñe e imparta al interior de todas las áreas involucradas con el procedimiento de consulta, un programa integral de educación, en materia de derechos humanos, específicamente sobre el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas, a través de un especialista en la materia, enviando a esta Comisión Nacional las constancias con las que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Gire instrucciones a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para que con fundamento en los artículos 55, 59 y 61 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigile el cabal cumplimiento de los términos y condiciones establecidos en las resoluciones en materia de impacto ambiental y de cambio de uso de suelo expedidas con relación a la autopista Toluca-Naucaupan, así como para la verificación de los convenios con la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna, para los tramos de Áreas Naturales Protegidas de los Parques Estatales Otomí-Mexica y el

Santuario del Agua de la Subcuenca Tributaria del Río San Lorenzo, enviando a esta Comisión Nacional las constancias con las que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Gire instrucciones a quien corresponda, para que, en el ámbito de su competencia, se elabore y emita un protocolo en coordinación con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para la implementación de consultas indígenas, incorporando los estándares nacionales e internacionales en términos de los referido en el párrafo 259 del presente documento; enviando a esta Comisión Nacional las constancias con las que acrediten su cumplimiento.

C. Gobernador del Estado de México.

PRIMERA. Gire sus instrucciones a quien corresponda para mantener las mesas de trabajo como mecanismo de diálogo para la solución del conflicto y se adopten todas las medidas administrativas y financieras para la implementación de un Fondo Comunitario a favor de las comunidades indígenas, cuyos recursos se destinen para: **a)** Desarrollar proyectos orientados a aumentar su productividad agrícola o de otra índole; **b)** Mejorar su infraestructura de acuerdo con sus necesidades presentes y futuras; **c)** Restaurar las áreas deforestadas o afectadas, y **d)** Otros que consideren pertinentes en beneficio de dichos núcleos de población; en los términos precisados en la recomendación, enviando a esta Comisión Nacional las constancias con las que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Gire sus instrucciones a quien corresponda para que en los trabajos de construcción de la autopista Toluca-Naucaupan, se valoren las propuestas técnicas de modificación al trazo y construcción de túneles expuestas por los habitantes de la comunidad indígena de San Francisco Xochicuautla en las diversas mesas de trabajo con el Gobierno del Estado de México; enviando a este Organismo Nacional las constancias con las que acrediten su cumplimiento.

TERCERA: Gire sus instrucciones al titular de la Secretaría del Medio Ambiente de esa entidad federativa, para que se emita una circular que se publique en la Gaceta de Gobierno del Estado de México, en la que establezca la obligación de

los funcionarios públicos correspondientes para que en lo sucesivo, antes de emitir cualquier tipo de permiso o autorización en materia ambiental en los que se vean afectadas comunidades indígenas, se observen las normas constitucionales y estándares nacionales e internacionales en materia de consulta previa, enviando a este Organismo Nacional las constancias con las que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Gire instrucciones a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México, para que con fundamento en los artículos 137 del Reglamento del Libro Segundo del Código de la Biodiversidad del Estado de México; 9, fracción I, y 12, fracción I, del Reglamento Interior de la citada Procuraduría, vigile el cabal cumplimiento de los términos y condiciones establecidos en las Resoluciones en materia de impacto ambiental expedidas con relación a la autopista Toluca-Naucalpan, enviando a esta Comisión Nacional las constancias con las que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Giren sus instrucciones a quien corresponda, a fin de que se adopten las medidas necesarias para que se diseñe e imparta a los servidores públicos de esa administración, en específico de todas las autoridades que participaron en *“la consulta indígena”* de la comunidad de *“San Francisco Xochicuautla”*, un programa integral de educación, en materia de derechos humanos, específicamente sobre el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas, enviando a esta Comisión Nacional las constancias con las que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. Gire sus instrucciones a quien corresponda, a fin de que se adopten las medidas necesarias para que se diseñe e inicie una campaña de sensibilización dirigida a los servidores públicos de esa administración, en los medios de comunicación que considere pertinentes, sobre el respeto a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, con el apoyo de un especialista en la materia, para evitar que se vuelvan a repetir los hechos que dieron origen a este pronunciamiento, enviando a esta Comisión Nacional las constancias con las que acrediten su cumplimiento.

SÉPTIMA. Gire instrucciones a quien corresponda para que en los casos en que existan manifestaciones sociales exponiendo necesidades colectivas, se implementen mecanismos efectivos para la atención de esos requerimientos en los que se privilegie el diálogo y el respeto de los derechos humanos, y remita a este Organismo Nacional las pruebas de cumplimiento respectivas.

OCTAVA. Gire instrucciones a quien corresponda, para que, en el ámbito de su competencia, se elabore y emita un protocolo en coordinación con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para la implementación de consultas indígenas, incorporando los estándares nacionales e internacionales en términos de los referido en el párrafo 259 del presente documento; enviando a esta Comisión Nacional las constancias con las que acrediten su cumplimiento.

261. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de hacer una declaración respecto de las conductas irregulares cometidas por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que conforme a sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

262. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

263. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, en el plazo quince días hábiles, siguientes a la

fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

264. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15, fracción X y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, así como a las Legislaturas de las entidades federativas, su comparecencia a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ