

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ciudad de México, a 19 de agosto de 2024

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de la Ley Ambiental de la Ciudad de México, expedida mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de la mencionada entidad el 18 de julio de 2024.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre de la promovente:.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:.....	5
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:.....	5
VI. Competencia.....	5
VII. Oportunidad en la promoción.....	5
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	6
IX. Introducción.....	7
X. Conceptos de invalidez.....	8
ÚNICO.....	8
A. Consulta a los pueblos y comunidades indígenas.....	8
B. Análisis de las normas impugnadas.....	21
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	43
A N E X O S	43



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre de la promovente:

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

- A. Congreso de la Ciudad de México.
- B. Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:

Artículos 87, fracción V, en la porción normativa “*pueblos indígenas*”, 183, segundo párrafo, en la porción normativa “*Tratándose de ceremonias y ritos tradicionales, se deberá garantizar que no se afecte la viabilidad de las poblaciones y se conserven las técnicas y medios de aprovechamiento tradicionalmente utilizadas por las comunidades indígenas y pueblos originarios.*”, 184, 185, 186 y 267, fracción III, porción normativa “*pueblos y barrios originarios, comunidades indígenas*”, de la Ley Ambiental de la Ciudad de México, expedida mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el 18 de julio de 2024, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 87.- Para la protección, restauración, preservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, los recursos naturales, el Suelo de Conservación, Áreas Naturales Protegidas y Áreas de Valor Ambiental, así como su establecimiento y rehabilitación, se considerarán de manera enunciativa los siguientes criterios:

I a IV. (...)

*V. Se promoverá la participación de vecinos, comunidades, ejidos, **pueblos indígenas** y población en general, en los programas y acciones para el establecimiento, cuidado y vigilancia de las Áreas Naturales Protegidas, Áreas de Valor Ambiental y Suelo de Conservación;*

VI a VIII. (...)

(...)

(...)"

"Artículo 183.- Las personas que realicen el aprovechamiento de ejemplares, partes y derivados de vida silvestre para el consumo directo con fines de subsistencia, podrán recibir la capacitación y asesoría técnica, en términos de lo establecido en la Ley General de Vida Silvestre, con el fin de orientar este tipo de aprovechamiento hacia la sustentabilidad, sin que esto implique una autorización por parte de la autoridad competente.

Tratándose del aprovechamiento de ejemplares, partes o derivados de la biodiversidad, se estará a lo establecido en el Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México. Tratándose de ceremonias y ritos tradicionales, se deberá garantizar que no se afecte la viabilidad de las poblaciones y se conserven las técnicas y medios de aprovechamiento tradicionalmente utilizadas por las comunidades indígenas y pueblos originarios."

"Artículo 184.- Ninguna persona física o moral, nacional o extranjera, podrá realizar prácticas de bioprospección asociadas al uso de la biodiversidad, si las mismas forman parte del patrimonio cultural tangible o intangible o están asociadas a un conocimiento tradicional de comunidades indígenas o pueblos originarios, sin que éstas otorguen el consentimiento previo, libre e informado, garantizando una distribución justa y equitativa de los beneficios que se deriven de su utilización. "

"Artículo 185.- Las instituciones representativas electas mediante sus propios sistemas normativos, o bien conforme a los usos y costumbres de las comunidades indígenas, podrán recibir solicitudes de acceso a dichos conocimientos y celebrar los acuerdos correspondientes. "

"Artículo 186.- Los acuerdos antes mencionados, deberán establecer como mínimo los siguientes puntos:

- I. Identificación de las partes;
- II. Consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas poseedoras del conocimiento;
- III. Descripción de los conocimientos tradicionales de que se trate;
- IV. Transferencia de tecnología o capacitación en los términos mutuamente convenidos;
- V. Informe de la entrega de beneficios a los poseedores del conocimiento;
- VI. Porcentaje y montos de los beneficios que entregarán a las comunidades indígenas por productos generados a partir de los conocimientos tradicionales que cuenten con la constancia de conocimientos tradicionales; y,
- VII. La distribución de los beneficios entre las partes de manera justa y equitativa."

"Artículo 267.- Para los efectos del artículo anterior, la persona titular de la Jefatura de Gobierno y la Secretaría:

I a II. (...)

III. Celebrarán convenios con personas interesadas, ejidos y comunidades agrarias, pueblos y barrios originarios, comunidades indígenas, organizaciones sociales e instituciones, para el establecimiento, administración y manejo de Áreas Naturales Protegidas de jurisdicción de la Ciudad de México, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; las acciones de protección al ambiente y conservación de la biodiversidad; la formulación y ejecución de medidas de adaptación a los efectos del cambio climático y mitigación de emisiones de gases y compuestos

de efecto invernadero; la realización de estudios e investigación en la materia; el impulso a la construcción de resiliencia; y la retribución por la conservación de servicios ambientales;

IV a IX. (...)"

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º y 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4, 5, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente ocurso.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en la

¹ “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...).”

Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 18 de julio de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del viernes 19 del mismo mes, al sábado 17 de agosto de la presente anualidad.

Sin embargo, al ser inhábil este último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por lo tanto, al promoverse el día de hoy la acción es oportuna.

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,³ de la Ley de la Comisión Nacional

² “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”

³ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y

de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”

X. Conceptos de invalidez.

ÚNICO. Los artículos impugnados de la Ley Ambiental de la Ciudad de México introducen diversas medidas que inciden y afectan de manera directa en los derechos de las personas que pertenecen a algún pueblo o comunidad indígena u originaria, específicamente, respecto de la participación que tendrán en la toma de decisiones en materia ambiental, así como en lo concerniente a las limitaciones sobre el aprovechamiento de su patrimonio por terceros.

Por tanto, en términos de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el Congreso de la Ciudad de México se encontraba obligado a consultar a dichos colectivos mediante un procedimiento que garantizara el respeto a los principios mínimos que lo rigen; sin embargo, del análisis del procedimiento legislativo que dio origen a las normas en combate, se advierte que el legislador no llevó a cabo dicha actividad participativa, lo que significa que transgredió su derecho a ser consultados.

En el presente concepto de invalidez se explicará la incompatibilidad de las disposiciones impugnadas con el andamiaje constitucional, toda vez que el Congreso local no llevó a cabo el proceso participativo de consulta en materia indígena conforme a los mandatos derivados del sistema internacional de los derechos humanos.

Para explicar el vicio de constitucionalidad en que se considera incurren las normas en combate, el presente estudio se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se abundará sobre el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas; luego, se desarrollará brevemente el contenido de los artículos impugnados de la Ley Ambiental de la Ciudad de México, a efecto de demostrar que inciden directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; finalmente, se exponen los argumentos que patentizan el incumplimiento del legislador local de consultar las medidas legislativas contenidas en las disposiciones en estudio a ese grupo de la población.

A. Consulta a los pueblos y comunidades indígenas

El artículo 2º de nuestra Norma Fundamental reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del

país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas, los cuales se integran por comunidades indígenas que constituyen unidades sociales, económicas y culturales que se encuentran ubicadas en un territorio específico y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres⁴.

Para abordar los derechos que tienen reconocidos los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, debe tomarse en consideración que, como lo ha sostenido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, se desprende que las normas relativas a los mismos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, sino que conforman una unidad suprema, por lo cual todas las normas jurídicas deben ser acordes con estos derechos y la configuración del andamiaje normativo debe atender a esta supremacía en el orden jurídico mexicano.⁵

Así, es indispensable atender a lo previsto por el artículo 1º, en relación con el diverso 133 de la Constitución Federal, que sientan las bases del parámetro de regularidad constitucional mexicano, integrado tanto por las normas constitucionales de derechos humanos como por aquéllos reconocidos en los tratados internacionales, por virtud del cual se instituye el deber de todas las autoridades de respetar, garantizar y proteger los derechos fundamentales de todas las personas.

Defendemos al Pueblo

⁴ “**Artículo 2o.** (...)”

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

(...)

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

(...).”

⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, materia constitucional, página 202, de rubro: “**DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**”

Por consiguiente, los derechos humanos en su conjunto, tanto los reconocidos en tratados internacionales como en la Norma Suprema, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

En ese entendido, las personas, pueblos y comunidades originarias y afromexicanas gozan de todos los derechos consagrados por la Norma Suprema y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos. Adicionalmente, se les reconoce una multiplicidad de derechos específicos, los cuales se recogen fundamentalmente en el citado numeral 2º de la Constitución Federal, así como en diversos instrumentos internacionales vinculantes, tales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante OIT), y orientadores, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Entre los mencionados derechos que, de forma especial y específica, se reconocen a favor de dichos sectores de la población, se encuentra el de ser consultados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

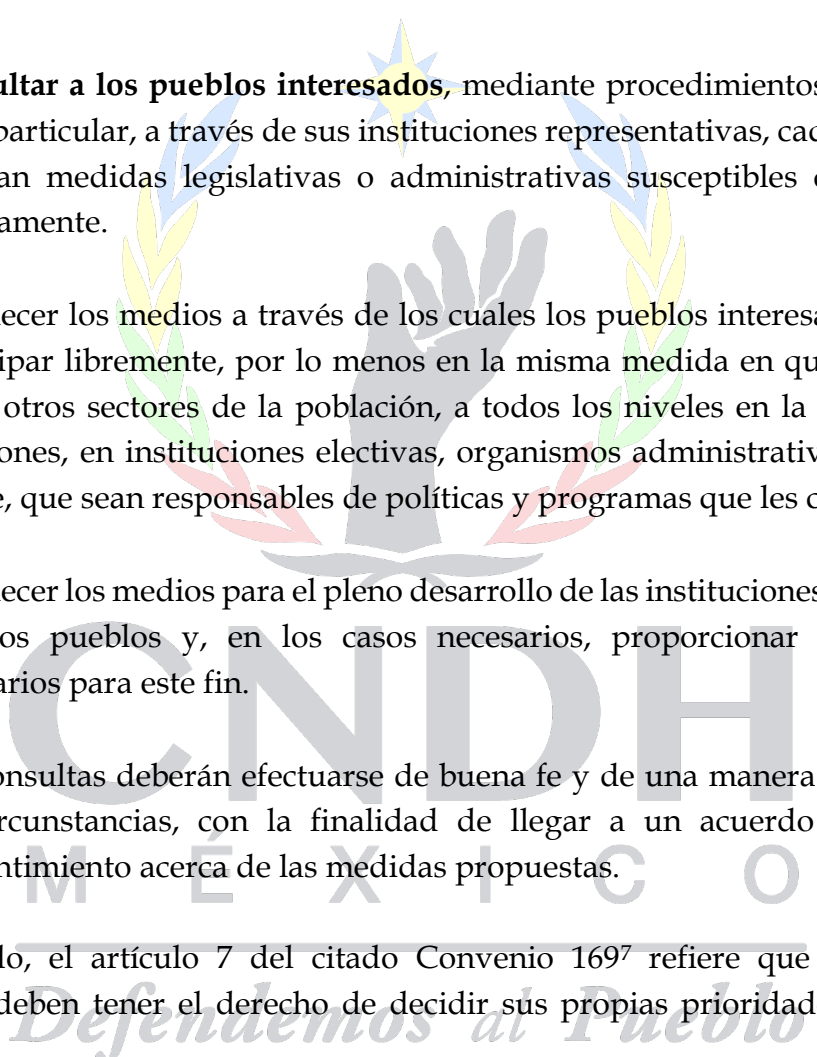
Si bien el derecho a la consulta previa, libre, culturalmente adecuada e informada que tienen reconocido los pueblos y comunidades indígenas frente a las acciones estatales que puedan afectarles de manera significativa no se encuentra desarrollado amplia y expresamente en la norma constitucional, en el ámbito internacional encontramos dimensiones más protectoras, particularmente en el referido Convenio 169 de la OIT –del que México es parte– por lo tanto, sus disposiciones deben ser acatadas por todas las autoridades, dada su vinculatoriedad.

En concreto, el Convenio 169 de la OIT consagra en su artículo 6 el derecho a la consulta de esos pueblos y comunidades,⁶ a partir del cual se establece que los Estados parte se encuentran obligados a realizar lo siguiente:

6 “Artículo 6.

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

- a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
- b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la

- 
- **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.
 - Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida en que lo podrían hacer otros sectores de la población, a todos los niveles en la adopción de decisiones, en instituciones electivas, organismos administrativos y de otra índole, que sean responsables de políticas y programas que les conciernan.
 - Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y, en los casos necesarios, proporcionar los recursos necesarios para este fin.
 - Las consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Por otro lado, el artículo 7 del citado Convenio 169⁷ refiere que los pueblos interesados deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que

adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

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

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

⁷ “**Artículo 7.**

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

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

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados

atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que se afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

En tal virtud, puede decirse que de las anteriores disposiciones convencionales emana, principalmente, la obligación del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado 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, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de **garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos** (artículo 1.1).

Lo anterior conlleva la obligación del Estado de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia⁸. Por tanto, el derecho a la consulta constituye una de las **garantías fundamentales de participación** de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a **medidas que puedan afectar sus derechos e intereses**.

En ese tenor, la consulta constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades indígenas, así como la totalidad de derechos e instituciones políticas, sociales, económicas y culturales que les pertenecen, incluyendo los derechos culturales y patrimoniales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen.

de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

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

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 166.

En la medida en que se respete este derecho, el Estado podrá garantizar la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, esto es, la posibilidad de que dichas personas decidan todas las cuestiones concernientes a sus propias instituciones y organización política, económica, social y cultural, sin que existan injerencias o imposiciones unilaterales y arbitrarias por parte de las autoridades investidas de poder público.

Es así que el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a su derecho a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados en una sociedad pluralista, multicultural y democrática⁹, en virtud de que su ejercicio e implementación constituye una de las garantías fundamentales para asegurar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos.¹⁰

Por todo lo anterior, se ha considerado que el derecho a la consulta tiene un doble carácter: **es un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas**, íntimamente vinculado con su derecho a la libre determinación y, a la vez, **un instrumento central** para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional, como en el nacional.¹¹

Por ende, el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado es **un instrumento con el que cuentan los propios pueblos y comunidades para defender otros derechos colectivos**, tales como su derecho a la identidad cultural, a su tierra, territorio, recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos y, en casos extremos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos.¹²

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha sostenido que las consultas deben efectuarse cuando se trate de **decisiones relacionadas con asuntos que conciernan a sus intereses, es decir, que afecten sus derechos reconocidos en**

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 159.

¹⁰ *Ibidem*, párr. 160.

¹¹ Véase “El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los programas de desarrollo a gran escala”, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011, consultable en la siguiente liga electrónica: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/DerechoConsulta_PL.pdf

¹² *Idem*.

la normatividad interna e internacional. En esta tesitura, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas se traduce en determinados deberes de los Estados, quienes deben establecer las condiciones apropiadas para que los pueblos y comunidades puedan participar en los asuntos que **les afecten e interesen directamente**, llevando a cabo todos los actos necesarios para hacer efectivos plenamente sus derechos, con el propósito de asegurar sus intereses, así como su participación en asuntos que les conciernan.

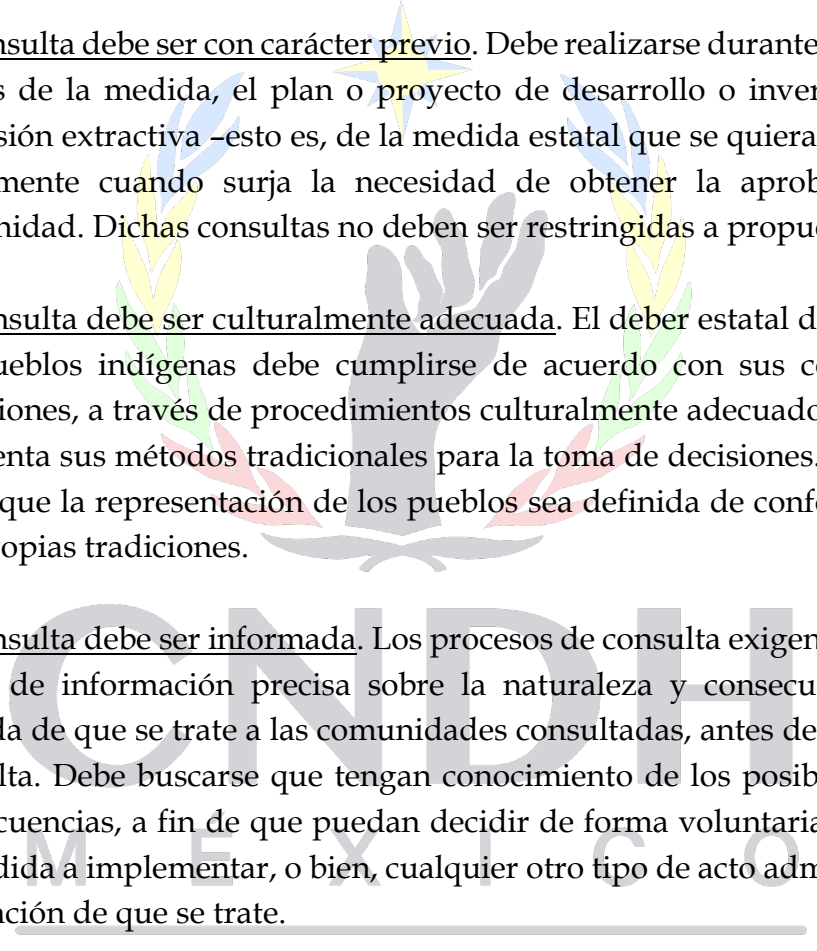
Por ello, las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus competencias, están constreñidas a reconocer y garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la consulta mediante procedimientos pertinentes, previos, informados, de buena fe y a través de sus instituciones representativas, sobre las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, para que estos grupos sociales puedan decidir y controlar sus propias vidas e instituciones.

Por consiguiente, para que ese derecho sea verdaderamente efectivo, la consulta debe desarrollarse **según sus costumbres y tradiciones, siendo exigible que el Estado brinde información necesaria, de manera tal que se implemente una comunicación constante entre las partes.** La Corte Interamericana ha reconocido que las consultas deben realizarse de **buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas.**¹³

En términos similares, los requisitos mínimos del derecho a la consulta han sido ampliamente desarrollados en la jurisprudencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, acorde con lo sustentado por el Tribunal Interamericano, determinando y precisando los alcances de las ya mencionadas características de la consulta previa en materia indígena:¹⁴

¹³ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 133.

¹⁴ Véanse: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012; así como las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad: 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 84/2016 en sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza; 151/2017 en sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; 108/2019 en la sesión de 5 de diciembre de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa; 117/2019 resuelta en sesión 12 de marzo de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 121/2019 en la sesión del 29 de junio de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán; 127/2019, en la sesión del 13

- 
- a) La consulta debe ser con carácter previo. Debe realizarse durante las primeras etapas de la medida, el plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva –esto es, de la medida estatal que se quiera tomar– y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. Dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas.
- b) La consulta debe ser culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- c) La consulta debe ser informada. Los procesos de consulta exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la medida de que se trate a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos y consecuencias, a fin de que puedan decidir de forma voluntaria respecto de la medida a implementar, o bien, cualquier otro tipo de acto administrativo o legislación de que se trate.
- d) La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se

de octubre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá; 178/2020 en la sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 179/2020 en la sesión del 24 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 180/2020 en sesión del 21 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán; 186/2020 en sesión de 25 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 193/2020 en sesión del 17 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; 207/2020 en sesión del 28 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 212/2020 en sesión del 1 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Sala; 214/2020 en sesión del 24 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 239/2020 en sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 240/2020 en sesión de 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat; 291/2020 en la sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 299/2020 en sesión del 10 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá; 18/2021 resuelta en sesión del 12 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, entre otras; así como la sentencia de la Primera Sala de esa Corte Constitucional al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 8 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, entre muchas otras.

obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de los proyectos que correspondan. Es inherente a toda consulta con comunidades indígenas, el establecimiento de un clima de confianza mutua y la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia.

Adicionalmente, ha indicado que la consulta de buena fe es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos, o por medio de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

De relevancia para el presente asunto es la resolución del Tribunal Pleno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, a partir de la cual sostuvo que en los procesos de consulta deben observarse, como mínimo, las siguientes características y fases:¹⁵

- a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.
- b) **Fase informativa de entrega de información y difusión del proceso de consulta**, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

¹⁵ Resuelta en sesión del 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 104.

- c) **Fase de deliberación interna.** En esta etapa los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.
- d) **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
- e) **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

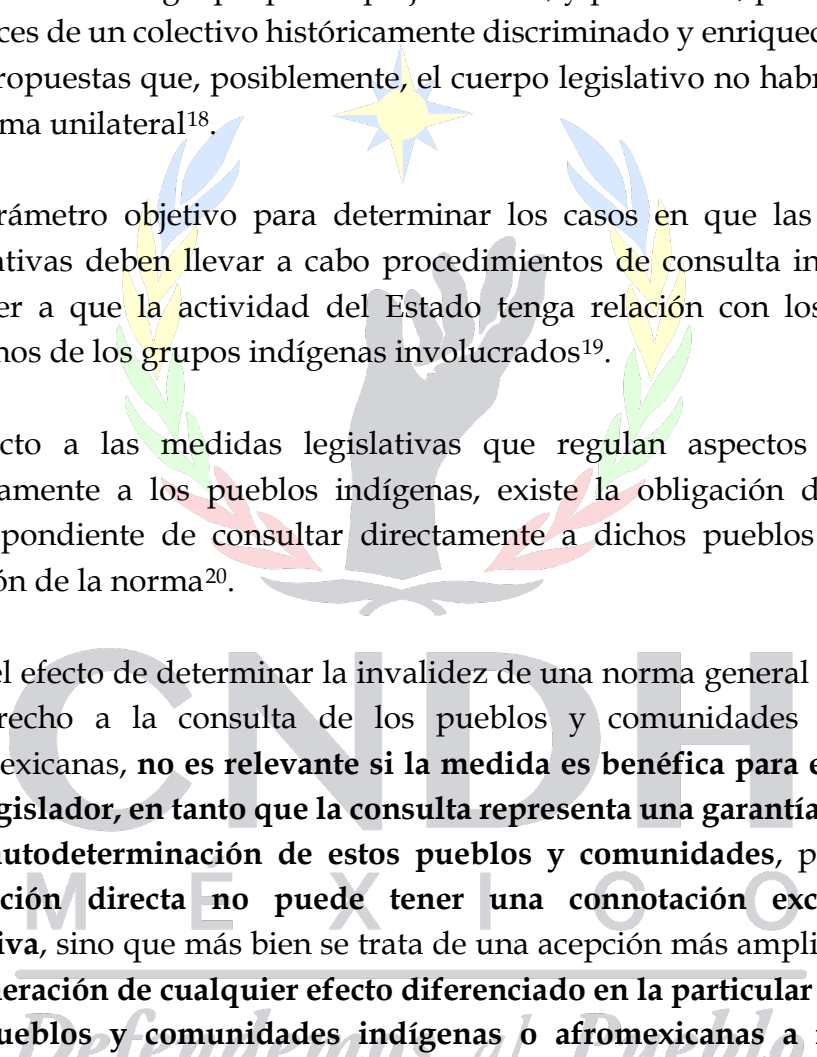
Aspectos que deben tomar en cuenta que **los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso** según el objeto de la consulta.¹⁶

De manera adicional a los estándares nacionales e internacionales ya desarrollados, ese Tribunal Constitucional del país ha tenido oportunidad de fijar otras consideraciones igualmente destacables en diversas ocasiones a través de su jurisprudencia. Dichos criterios han sido constantes y progresivos, pues han establecido directrices y aspectos de suma relevancia tratándose de la consulta a pueblos y comunidades indígenas que han permitido delinear el núcleo esencial del derecho, a saber:

- Si bien nuestra Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales, dentro de sus procesos legislativos, abran periodos de consulta, cierto es que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes sí establece en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa; por ello, en respeto a su contenido y a lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley Fundamental, la legislatura local tiene el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.¹⁷

¹⁶ *Ibidem*, párr. 103.

¹⁷ Sentencias dictadas en la controversia constitucional 32/2012, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 29 de mayo de 2014, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, p. 78; así como al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014, en sesión del 08 de marzo de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

- 
- La necesidad de implementar una consulta indígena tiene una doble justificación: por una parte, es necesaria para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles; y por la otra, permite escuchar las voces de un colectivo históricamente discriminado y enriquecer el diálogo con propuestas que, posiblemente, el cuerpo legislativo no habría advertido en forma unilateral¹⁸.
 - El parámetro objetivo para determinar los casos en que las autoridades legislativas deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena debe atender a que la actividad del Estado tenga relación con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados¹⁹.
 - Respecto a las medidas legislativas que regulan aspectos que atañen directamente a los pueblos indígenas, existe la obligación del Congreso correspondiente de consultar directamente a dichos pueblos previo a la emisión de la norma²⁰.
 - Para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, **no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador, en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que la afectación directa no puede tener una connotación exclusivamente negativa**, sino que más bien se trata de una acepción más amplia que abarca **la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental**, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador,

¹⁸ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, resuelta en sesión del 12 de marzo de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 143.

¹⁹ Sentencias dictadas por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, así como la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

²⁰ *Idem*.

implicaría realizar un pronunciamiento *a priori* sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio 169²¹.

Por ello, basta que se advierta que la medida legislativa contiene modificaciones legislativas que **inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas** para exigir constitucionalmente, como requisito de validez, que se haya celebrado una consulta indígena.

- Así, el deber por parte del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados²².
- En suma, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultadas constituye **una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos**, así como los demás derechos culturales y patrimoniales ancestrales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen, permitiéndoles participar de forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado. Asimismo, representa una obligación frente al Estado en el sentido de llevar a cabo **todos los actos necesarios para proveer a dichos grupos de los medios idóneos y necesarios para garantizar plenamente sus derechos**.²³

Como se puede advertir, han quedado sentados los parámetros generales sobre los que discurre el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas que también tienen reconocidos las comunidades afroamericanas, el cual, en esencia, tiene el propósito de garantizar que éstas participen de manera efectiva en las

²¹ Sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017 resuelta en sesión del 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 52; 81/2018 resuelta en sesión de 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 62; 212/2020 resuelta en sesión del 1 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 20, y 136/2020 resuelta en sesión del 8 de septiembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 124, entre otras.

²² Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 08 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²³ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver al amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

decisiones relacionadas con toda medida administrativa o legislativa que sea susceptible de afectar sus derechos e intereses, de manera previa, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que las representan, con el objetivo de llegar a un acuerdo con los grupos indígenas implicados u obtener su consentimiento.

En ese sentido, con base en los precedentes resueltos por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que la consulta indígena se atrinchera como un contenido constitucional que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes, **como derecho sustantivo**, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, **como requisito constitucional del procedimiento legislativo**, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo²⁴.

Tampoco debe perderse de vista que, como lo ha sustentado el Pleno de ese Alto Tribunal, la necesidad de que se practique la consulta en medidas que afecten o interesan a los pueblos y comunidades indígenas directamente y la importancia que tiene que las consultas se desarrollen conforme a los procedimientos que ha reconocido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que los pueblos y comunidades indígenas históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre **todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las medidas de que se trate**²⁵.

En conclusión, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la Suprema Corte de Justicia de la Nación han establecido que los pueblos y comunidades indígenas deben ser consultadas **siempre que se vean involucradas en alguna decisión estatal susceptible de afectarles**, es decir, en aquellos casos en que la actividad del Estado les impacte de manera directa en sus derechos, vida o entorno, lo cual se traduce en una obligación a cargo de Estado de promover, respetar, proteger y garantizar ese derecho humano.

²⁴ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, resuelta en sesión de fecha 1 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 21.

²⁵ *Ibidem*, p. 37.

B. Análisis de las normas impugnadas

Una vez abordado el alcance del derecho a la consulta indígena conforme a los estándares nacionales e internacionales en la materia, finalmente se analizará si las normas vulneran ese derecho fundamental.

Con la finalidad de llevar a cabo el estudio correspondiente, el presente apartado se estructurará de la siguiente manera: primero, es indispensable dilucidar si las normas de la Ley Ambiental de la Ciudad de México en combate inciden o impactan directa o indirectamente en los intereses y derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en la entidad, pues en caso de que la respuesta sea afirmativa, se debe verificar si, previo a su expedición, el Congreso capitalino consultó a ese sector de la población como lo mandata el parámetro de regularidad constitucional, pues en caso negativo, habría vulnerado el derecho humano a la consulta de ese sector de la población previsto en los artículos 5, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Dicho lo anterior, se requiere escrutar el contenido de las normas impugnadas a la luz del sistema normativo en el que se encuentran inmersas, es decir, conforme a los objetivos y fines buscados por el legislador local al expedir la Ley Ambiental de la Ciudad de México.

Para iniciar con el estudio, es importante referir que de acuerdo con el Dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Preservación del Medio Ambiente, Cambio Climático y Protección Ecológica y de Planeación del Desarrollo del Congreso capitalino²⁶, ese órgano colegiado recibió la iniciativa para la expedición de la Ley Ambiental de la Ciudad de México suscrita por el Dr. Martí Batres Guadarrama, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, **en materia de derecho a un medio ambiente sano, siendo el objeto del ordenamiento reconocer y regular la protección más amplia de los derechos de la naturaleza conformada por todos sus ecosistemas y especies como un ente colectivo sujeto de derechos.**

A mayor abundamiento, se precisó que se trata de una actualización del marco jurídico en materia ambiental de esta ciudad, incorporándose a la misma nuevos

²⁶ Consultable en el siguiente enlace:

<https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/8022415235092d76821b5659cce0335223a2a594.pdf>
página 91 a 430 (consultado el 12-08-2024).

conceptos relacionados a la consecución de la sostenibilidad, áreas naturales protegidas, sustentabilidad y justicia ambiental; asimismo, se destaca que se actualizan las atribuciones de las diferentes autoridades competentes y en su mayoría, se disminuye el número de competencias para dar lugar a procesos mucho más claros, que permitan la rendición de cuentas; así como la implementación de evaluaciones y procesos de participación ciudadana.

En esa tesitura, **la Ley en estudio reglamenta cuestiones relacionadas con el derecho humano a un medio ambiente sano en la Ciudad de México**. En tal sentido, debe tenerse presente que ese derecho forma parte del parámetro de regularidad constitucional, pues, por un lado, en el ámbito nacional, se encuentra reconocido en la Ley Fundamental en el artículo 4, quinto párrafo²⁷; mientras que, a nivel internacional, se prevé en el artículo 12, inciso b)²⁸, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y entre otros ordenamientos internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

Sobre el particular, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estudiado diversos asuntos en los que ha analizado el contenido y alcance del **derecho humano a un medio ambiente sano**, destacándose que **su núcleo esencial** radica en que, por un lado, entraña la facultad de toda persona, como parte de una colectividad, de exigir la protección efectiva del medio ambiente en el que se desarrolla, y por el otro, protege a la naturaleza por el valor que tiene en sí misma, lo que implica que su núcleo esencial de protección incluso va más allá de los objetivos más inmediatos de los seres humanos.²⁹ A así, este derecho posee dos dimensiones:

²⁷ Artículo 4. (...)

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

(...)

²⁸ Artículo 12.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

- a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
- b) **El mejoramiento en todos sus aspectos** de la higiene del trabajo y **del medio ambiente**;
- c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
- d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

²⁹ Véase la tesis aislada 1a. CCLXXXIX/2018 (10a.) de la Primera Sala del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 61,

- Individual: pues su vulneración puede tener afectaciones directas e indirectas sobre las personas en conexidad con otros derechos como a la salud, a la integridad personal o a la vida, entre otros;
- Colectiva: al constituirse como un interés universal que se debe a generaciones presentes y futuras; sin embargo, el reconocimiento de la naturaleza colectiva y difusa de este derecho humano no debe conducir al debilitamiento de su efectividad y vigencia, ni a la ineficacia de las garantías que se prevén para su protección; por el contrario, conocer y entender esta especial naturaleza debe constituir el medio que permita su tutela efectiva a través de un replanteamiento de la forma de entender y aplicar estas garantías.³⁰

Ahora bien, en el ámbito local, la Constitución de la Ciudad de México en su artículo 13, apartado A, reconoce que sus habitantes tienen derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Para lograr lo anterior, precisa lo siguiente:

- las autoridades tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para la protección del medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, con el objetivo de satisfacer las necesidades ambientales para el desarrollo de las generaciones presentes y futuras.
- el derecho a la preservación y protección de la naturaleza será garantizado por las autoridades de la Ciudad de México en el ámbito de su competencia, promoviendo siempre la participación ciudadana en la materia.
- **para el cumplimiento de esa disposición se expedirá una ley secundaria que tendrá por objeto reconocer y regular la protección más amplia de los derechos de la naturaleza conformada por todos sus ecosistemas y especies como un ente colectivo sujeto de derechos.**

diciembre de 2018, Tomo I, p. 309, del rubro: "**DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU NÚCLEO ESENCIAL.**".

³⁰ Véase la tesis aislada 1a. CCXCII/2018 (10a.) de la Primera Sala del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, p. 308, del rubro: "**DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU DIMENSIÓN COLECTIVA Y TUTELA EFECTIVA.**".

Sumado a lo anterior, la Constitución capitalina en su artículo 16, apartado A, contiene diversas medidas enfocadas, en general, a la protección ambiental, la biodiversidad, ecosistemas naturales, etc., particularmente refiere que las autoridades garantizarán el derecho a un medio ambiente sano; finalmente, el ordenamiento constitucional mencionado prevé en su artículo 23, numeral 2, inciso d), que son deberes de las personas en la Ciudad de México proteger, preservar y generar un medio ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional y sustentable.

A la luz de lo anterior, el Congreso de la Ciudad de México tuvo a bien expedir la Ley Ambiental de esa entidad, a efecto de reglamentar y otorgar un marco jurídico local respecto del derecho a un medio ambiente sano. En esa línea, de conformidad con el artículo 1 de la Ley en estudio, ese cuerpo normativo tiene los siguientes objetivos:

- Dictar y ejercer la política pública ambiental;
- Definir los principios mediante los cuales se habrá de formular, conducir y evaluar la política ambiental, los instrumentos y procedimientos para la conservación, aprovechamiento sustentable y, en su caso, la mitigación de impactos y restauración del ambiente, así como su protección, vigilancia y aplicación;
- Garantizar el mantenimiento y la recuperación de la funcionalidad de los ecosistemas naturales, así como la conservación, el manejo sustentable y la valoración de la biodiversidad y de los servicios ambientales, su protección y preservación, como factores fundamentales para el desarrollo sustentable y el bienestar de sus habitantes;
- Establecer limitaciones y restricciones a la afectación del arbolado y áreas verdes por causa de utilidad pública, interés social y orden público, en proyectos de carácter público y privado, obras y actividades que generan impactos ambientales negativos, sujetos a autorización en materia de impacto ambiental;
- Regular el ejercicio de las facultades y responsabilidades de las autoridades de la Administración Pública de la Ciudad en materia de conservación del ambiente, protección ecológica, mitigación y adaptación al cambio climático y restauración del equilibrio ecológico;
- Prevenir, y en su caso, mitigar y revertir los daños al ambiente, así como conservar y restaurar el equilibrio ecológico;

- Desarrollar y aplicar políticas públicas en Suelo de Conservación, Áreas Naturales Protegidas y Áreas de Valor Ambiental que permitan que las actividades sociales se realicen bajo un enfoque de desarrollo sustentable y justicia ambiental;
- Establecer, administrar, conservar, restaurar, regular y vigilar las Áreas Verdes, Áreas de Valor Ambiental y Áreas Naturales Protegidas que son competencia de la Ciudad, así como regular el suelo de conservación, para la preservación de los ecosistemas, servicios ambientales y recursos naturales, además de manejar y vigilar aquellas cuya administración se sume por convenio con la Federación, Entidades Federativas, Alcaldías o Municipios;
- Prevenir y, en su caso, controlar la contaminación del aire, agua, suelo, acústica, visual, lumínica y cualquier otra en la Ciudad, en aquellos casos que no sean competencia de la Federación;
- Regular la responsabilidad por daños al ambiente y establecer los mecanismos para garantizar la incorporación de los costos ambientales en los procesos productivos;
- Establecer y promover la participación de todos los sectores de la sociedad, en el desarrollo sustentable y en la gestión ambiental;
- Gestionar de forma sustentable y restaurar los sistemas naturales y la infraestructura verde;
- Implementar las medidas necesarias para garantizar la conservación de los recursos naturales, el incremento de áreas verdes, la protección de la atmósfera, la recuperación del suelo y la resiliencia ante fenómenos naturales;
- La promoción del desarrollo rural, la producción agropecuaria, agroindustrial, silvícola, acuícola y artesanal, proyectos de turismo alternativo en apoyo de los núcleos agrarios y la pequeña propiedad rural, bajo enfoques de sustentabilidad y conservación de la biodiversidad para el aprovechamiento responsable de los recursos naturales y la preservación del suelo de conservación;
- El establecimiento de medidas de compensación y mitigación, así como las tendientes a minimizar la huella ecológica y la reversión de los daños al ambiental; y
- Contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales y las metas nacionales en materia de conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, cambio climático y desarrollo sustentable.

Los objetivos transcritos son desarrollados a lo largo de la ley, por lo que introduce cuestiones tanto relacionadas con las autoridades competentes en materia ambiental (facultades y atribuciones), como normas enfocadas y dirigidas a la población en general (derechos y obligaciones), a efecto de que ambos sectores actúen responsable y solidariamente respecto del reconocimiento, garantía y salvaguarda del derecho humano a un medio ambiente sano en la capital de nuestro país.

Con todo lo anterior, debe de tenerse claro que, como ya se mencionó, el derecho humano a un medio ambiente sano exige, desde su dimensión colectiva, una participación activa de la sociedad en general, de manera que la Ley Ambiental en estudio se dirige, impacta e interesa a todas las personas que se encuentran en la Ciudad de México; no obstante, entre esas medidas, se introdujeron algunas que sí están dirigidas y destinadas a un sector en específico, de manera que indiquen directamente en su esfera de derechos e intereses.

En concreto, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los artículos 87, fracción V, 183, segundo párrafo, 184, 185, 186 y 267, fracción III, del ordenamiento jurídico en análisis están dirigidas y enfocadas directamente a pueblos y comunidades indígenas u originarias de la Ciudad de México, como se explica a continuación.

El artículo 87 prevé que para la protección, restauración, preservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, los recursos naturales, el Suelo de Conservación, Áreas Naturales Protegidas y Áreas de Valor Ambiental, así como su establecimiento y rehabilitación, se promoverá la participación de vecinos, comunidades, ejidos, **pueblos indígenas** y población en general, en los programas y acciones para el establecimiento, cuidado y vigilancia de las Áreas Naturales Protegidas, Áreas de Valor Ambiental y Suelo de Conservación.

Lo anterior implica que cuando se vaya a tomar una medida que pudiera incidir en alguna de las áreas mencionadas, se deberá impulsar la participación de todos los sectores de la sociedad, incluidos de manera específica, a quienes pertenecen a un pueblo o comunidad indígena de la Ciudad de México. En otras palabras, se trata de una medida destinada a ese colectivo respecto de temas ambientales que, por su ubicación u otro motivo, les generen un impacto diferenciado en relación con el resto de las personas, por lo que es necesario conocer su opinión y puntos de vista para así garantizar no solo eso, sino el respeto de sus derechos humanos frente a cualquier situación que pudiera vulnerarlos.

Por su parte, los artículos 183, 184, 185 y 186 forman parte del Título Segundo, Capítulo XI, denominado “Protección, Conservación, Aprovechamiento Sustentable y Restauración de la Biodiversidad” (artículos 169 a 186) de la Ley Ambiental capitalina, cuyo objetivo es —esencialmente—la planeación de la conservación, restauración, manejo y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, que se realizará mediante la implementación de la Estrategia para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad de la Ciudad de México y su Plan de Acción, así como de otras políticas públicas en las que se establecerán las medidas prioritarias para conocer, conservar, restaurar y usar de manera sustentable la diversidad biológica de la capital, además de los actores responsables, los plazos de cumplimiento, la alineación con los objetivos y metas nacionales establecidas en estrategias y con los compromisos derivados de acuerdos internacionales en la materia de los que México sea parte³¹.

Ahora bien, entre las medidas incluidas por el legislador destacan las siguientes por su impacto directo en los pueblos y comunidades indígenas:

- Entre otras cuestiones, en el artículo 183 se precisa que, **tratándose del aprovechamiento de ceremonias y ritos tradicionales, se deberá garantizar que no se afecte la viabilidad de las poblaciones y se conserven las técnicas y medios de aprovechamiento tradicionalmente utilizadas por las comunidades indígenas y pueblos originarios.**
- Por su parte, el artículo 184 **prohíbe la realización de prácticas de bioprospección³² asociadas al uso de la biodiversidad, si las mismas forman parte del patrimonio cultural tangible o intangible o están asociadas a un conocimiento tradicional de comunidades indígenas o pueblos originarios, sin que éstas otorguen el consentimiento previo, libre e informado, garantizando una distribución justa y equitativa de los beneficios que se deriven de su utilización.**

³¹ Artículo 169 de la Ley Ambiental de la Ciudad de México.

³² La bioprospección es “**la exploración de la diversidad biológica en busca de recursos genéticos y bioquímicos comercialmente valiosos**” (Fuente: UNEP/CBD/COP/5/INF/7), por ejemplo, de los ambientes marinos en regiones de profundidad extrema en alta mar o de los fondos marinos en busca de extremófilos, organismos con características singulares desarrolladas para la supervivencia. Definición obtenida del portal de información de las Naciones Unidas sobre acuerdos ambientales multilaterales InforMEA, consultable en: <https://www.informea.org/es/terms/bioprospecting> (consultado el 13-08-2024)

- Mientras que el artículo 185 precisa que las instituciones representativas electas mediante sus propios sistemas normativos, o bien conforme a los usos y costumbres de las comunidades indígenas, podrán recibir solicitudes de acceso a dichos conocimientos y celebrar los acuerdos correspondientes.
- Finalmente, el artículo 186, prevé que los acuerdos referidos en el artículo anterior deberán establecer, como mínimo, los siguientes puntos:
 - Identificación de las partes;
 - Consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas poseedoras del conocimiento;
 - Descripción de los conocimientos tradicionales de que se trate;
 - Transferencia de tecnología o capacitación en los términos mutuamente convenidos;
 - Informe de la entrega de beneficios a los poseedores del conocimiento;
 - Porcentaje y montos de los beneficios que entregarán a las comunidades indígenas por productos generados a partir de los conocimientos tradicionales que cuenten con la constancia de conocimientos tradicionales y,
 - La distribución de los beneficios entre las partes de manera justa y equitativa.

Como se observa, tales disposiciones establecen una regulación específica respecto de las medidas de conservación, restauración, manejo y aprovechamiento sustentable de bienes (tangibles o intangibles) de los pueblos o comunidades indígenas.

Por último, el artículo 267 establece que la persona titular de la Jefatura de Gobierno y la Secretaría celebrarán convenios con personas interesadas, ejidos y comunidades agrarias, pueblos y barrios originarios, comunidades indígenas, organizaciones sociales e instituciones, para el establecimiento, administración y manejo de Áreas Naturales Protegidas de jurisdicción de la Ciudad de México, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; las acciones de protección al ambiente y conservación de la biodiversidad; la formulación y ejecución de medidas de adaptación a los efectos del cambio climático y mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero; la realización de estudios e investigación en la materia; el impulso a la construcción de resiliencia; y la retribución por la conservación de servicios ambientales.

Como se puede desprender de lo anterior, las normas aludidas contienen medidas que impactan o inciden de manera directa en los pueblos y comunidades indígenas de la Ciudad de México, al versar sobre la participación que se les garantiza en la toma de decisiones sobre cuestiones ambientales, así como de aquellas que concretamente les interesan por afectar a su patrimonio tangible o intangible, en estrecha relación con el derecho humano a un medio ambiente sano, lo cual evidencia la trascendencia que las medidas tiene para los pueblos y comunidades originarias.

Lo anterior cobra mayor relevancia si se toma en consideración que la Constitución Política de la Ciudad de México, en su Capítulo VII, postula que se constituye como una Ciudad pluricultural, plurilingüe y pluriétnica, por lo que “los sujetos de los derechos de los pueblos indígenas son los pueblos y barrios originarios históricamente asentados en sus territorios y las comunidades indígenas residentes”³³. Asimismo, define las características objetivas y subjetivas de lo que se entenderá constitucionalmente por “pueblos y barrios originarios” y “comunidades indígenas residentes”³⁴ conforme a lo siguiente:

- a) Los pueblos y barrios originarios son aquellos que descienden de poblaciones asentadas en el territorio actual de la Ciudad de México desde antes de la colonización y del establecimiento de las fronteras actuales y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, sistemas normativos propios, tradición histórica, territorialidad y cosmovisión, o parte de ellas; y
- b) Las comunidades indígenas residentes son una unidad social, económica y cultural de personas que forman parte de pueblos indígenas de otras regiones del país, que se han asentado en la Ciudad de México y que en forma comunitaria reproducen total o parcialmente sus instituciones y tradiciones.

En ambos casos, la Constitución capitalina reconoce el derecho a la autoadscripción de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes y de sus integrantes, además de precisar que la conciencia de su identidad colectiva e individual deberá ser criterio fundamental para determinar a los sujetos que se aplicarán las disposiciones en la materia contenidas en esa Constitución.

³³ Artículo 57 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

³⁴ Artículo 58 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Finalmente, en su artículo 59 enlista de manera enunciativa y no limitativa, los derechos que gozarán esos sectores de la población.

Ahora bien, en la capital del país se cuenta con 262 Pueblos y Barrios Originarios; mientras que de la población total (9,209,944 personas) el 1.4% es población de 3 años y más es hablante de lengua indígena, esto es, 125,153 personas³⁵. La mayoría de la población indígena se concentra en las Alcaldías de Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Tlalpan, Xochimilco, Álvaro Obregón, Coyoacán y Cuauhtémoc, en donde se hablan al menos 50 de las 68 lenguas indígenas nacionales, y aproximadamente el 50% de su territorio está conformado por pueblos y barrios de origen precolonial y con identidad étnica; finalmente, las 15 lenguas más representativas son el náhuatl, mixteco, otomí, mazateco, zapoteco, mazahua, totonaca, mixe, chinanteco, tlapaneco, maya, purépecha, tzeltal, triqui y huasteco ³⁶ siendo su distribución la siguiente:

Pueblos y Barrios originarios de la Ciudad de México ³⁷		
Alcaldía	Pueblos	Barrios
Álvaro Obregón	Axotla	Ninguno
	San Bartolo Ameyalco	
	Santa Fe de Vasco de Quiroga	
	Santa María Nonoalco	
	Santa Rosa Xochiac	
	Tetelpan	
	Tizapán	
	Tlacopac	
	Santa Lucía Xantepec	
	Chimalistac	
Alcaldía	Pueblos	Barrios

³⁵ Censo de Población y Vivienda 2020. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_cdmx.pdf

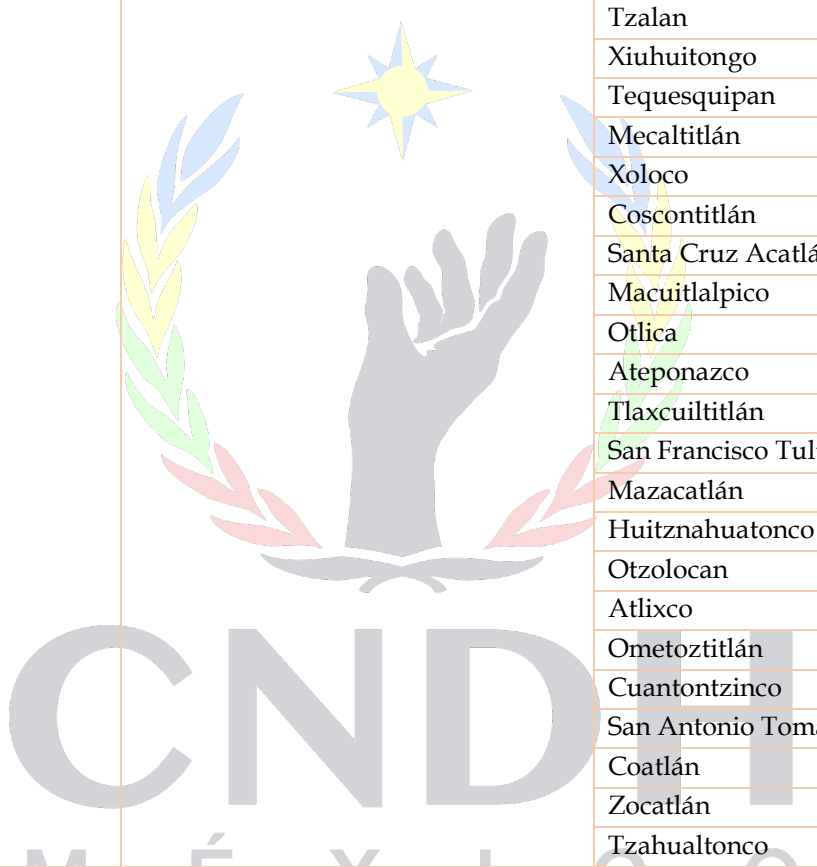
³⁶ Guía para la Protección de los Derechos Político – Electorales de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas residentes en la Ciudad de México, Tribunal Electoral de la Ciudad de México, agosto de 2021, consultable en el siguiente enlace: https://www.tecdmx.org.mx/wp-content/uploads/2021/08/Guia_Pueblos_Barrios_espaniol.pdf (Consultado el 14-08-2024)

³⁷Guía para la Protección de los Derechos Político – Electorales de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas residentes en la Ciudad de México, *op. cit.*

Ahora bien, se tiene conocimiento que en el presente mes de agosto de 2024 recibieron constancia de inscripción 55 pueblos de 11 alcaldías, además de cinco comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México. Véase: <https://www.sepi.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/entrega-sepi-constancias-pueblos-originarios-y-comunidades-indigenas-residentes-inscritos-en-el-sistema-de-registro>

Azcapotzalco	San Francisco Tetecala	
	Santa Catarina Atzacotalco	
	Santa María Malinalco	
	San Andrés Tetlalman	San Marcos Ixquitlán
	San Bartolo Cahualtongo	San Bernabé Acolnáhuac
	San Juan Tlihuaca	Los (Santos) Reyes Tezcacoac
	San Lucas Atenco	La Inmaculada Concepción de Santa María Huitznahuac
	San Martín Xochinahuac	Santa Cruz Acayucan
	San Miguel Amantla	
	San Pedro Xalpa	
	San Sebastián Atenco	
	Santa Lucía Tomatlán	
	Santiago Ahuizotla	
	Santo Domingo Huexotitlán	
	Santo Tomás Tlamatzinco	
	San Simón Pochtlán	
	Santa Bárbara Tetlanman, Yopico	
	San Salvador Nextengo	
	San Mateo Xaltelolco	
	Santa Apolonia Tezcolco	
	San Salvador Xochimanca	
	San Pedro de la Salinas	
	Calhuacatzingo	Huautla de las Salinas
	Coltongo	
	San Francisco Xocotitla	
	San Andrés de las Salinas	Santa Cruz de las Salinas
	Pueblo de la Magdalena	
	Coatlayauhcan	
Alcaldía	Pueblos	Barrios
Coyoacán		Cuadrante de San Francisco
		San Lucas
		Oxtopulco
		La Conchita
		Del Niño Jesús
	Pueblo de San Francisco Culhuacán	San Francisco
		San Juan
		Santa Ana
		La Magdalena

	Copilco	
	La Candelaria	
	Churubusco	
	San Pablo Tepetlapa	
	Santa Úrsula Coapa	
	Los Reyes Hueytlilac	
Alcaldía	Pueblos	Barrios
Cuajimalpa	San Pedro Cuajimalpa	La Candelaria Huecalco
	San Lorenzo Acopilco	
	San Mateo Tlaltenango	
	San Pablo Chimalpa	
	Contadero	
Alcaldía	Pueblos	Barrios
Cuahtémoc	San Simón Tolnahuac	
		La Romita (Aztacalco)
		Tepito
	Tlatelolco	Nonoalco
		Iztatlán
		Tolquechihuan
		Acozac
		Tlaxoxiuhco
		Xolalpa
		Calpoltitlán
		Cohuatlán
		Aztecapan
		Azococolocan
		Atenantitlán
		Atenantitech
		Tecpolcaltitlán
		Apohuacan
		Teocaltitlán
		Mecamalinco
	San Juan Tenochtitlán	Analpa
		Teocaltitlán
		Atlampa
		Chichimecapan
		Copolco
		Texcazonco
		Culhuatongo
		Tepiquehuia
		Huehualco
		Mecpalxocotitlan

		Tlaxilpa
		Tecpancaltitlán
		Tequicaltitlán
		Yopico
		Cihuateocaltitlán
		Talcocomulco
		Amanalco Tepetitlán
		Atzapan
		Tzalan
		Xiuhuitongo
		Tequesquipan
		Mecaltitlán
		Xoloco
		Coscontitlán
		Santa Cruz Acatlán
		Macuitlalpico
		Otlíca
		Ateponazco
		Tlaxcuilitlán
		San Francisco Tultenco
		Mazacatlán
		Huitznahuatenco
		Otzoloco
		Atlixco
		Ometoztitlán
		Cuantontzinco
		San Antonio Tomatlán
		Coatlán
		Zocatlán
		Tzahualtonco
Alcaldía	Pueblos	Barrios
Gustavo A. Madero	San Juan de Aragón	San Miguel, San Juan Bautista, La Ascensión y Santiago Apóstol
	Cuautepec *	
	Barrio Alto y Barrio Bajo	
	Magdalena de las Salinas	
	San Bartolo Atepehuacan	
	San Pedro Zacatenco	
	Ticomán	La Laguna
		La Purísima
		San Juan
		San Rafael
		Guadalupe

		Candelaria
	Santiago Atepetlac	
	Santa Isabel Tola	
	Santiago Atzacualco	
	Capultitlan	
Alcaldía	Pueblos	Barrios
Iztacalco	Pueblo de San Matías Iztacalco	Santa Cruz Atencopa
		La Asunción Atenco
		Los Reyes Ezquitac
		Santiago Atoyac
		San Miguel Amac
		(San Sebastián) Zapotitla o Zapotla
		San Francisco Xicaltongo
	Santa Anita Zacatlalmanco Huéhuatl	
Alcaldía	Pueblos	Barrios
Iztapalapa	Pueblo de Iztapalapa	San Pedro
		La Asunción
		San Ignacio
		San José
		San Lucas
		San Miguel
		San Pablo
		Santa Bárbara
	San Lorenzo Tezonco	
	San Andrés Tetepilco	
	San Juanico Nextipac	
	Santa Cruz Meyehualco	
	Santa María Aztahuacan	
	Santa María Tomatlán	
	Santa Martha Acatitla	
	Aculco	
	La Magdalena Atlazolpa	
	Mexicaltzingo	
	San Andrés Tomatlán	
	San Sebastián Tecoloxtitlán	
	Santiago Acahualtepec	
	Culhuacán	San Antonio, San Simón, Tula y Culhuacán Cabecera
	Los Reyes Culhuacán	
Alcaldía	Pueblos	Barrios

La Magdalena Contreras	San Jerónimo Aculco- Lídice	
Alcaldía	Pueblos	Barrios
Miguel Hidalgo	Tacuba	
	Popotla	
	San Lorenzo Tlaltenango	
	Tacubaya	
	San Diego Ocoyoacac	
Alcaldía	Pueblos	Barrios
Milpa Alta	Villa Milpa Alta	Santa Cruz
		Santa Martha
		La Concepción
		San Mateo
		La Luz
		Los Ángeles
		La Lupita
		San Agustín
	San Agustín Ohtenco	
	San Antonio Tecómitl	
	San Bartolomé Xicomulco	
	San Francisco Tecoxpa	
	San Jerónimo Miacatlán	
	San Juan Tepenáhuac	
	San Lorenzo Tlacoyucan	
	San Pablo Oztotepec	
	San Pedro Atocpan	
	Santa Ana Tlacotenco	
	San Salvador Cuauhtenco	
Alcaldía	Pueblos	Barrios
Tlalpan	Santo Tomás Ajusco	
	San Agustín de las Cuevas	San Fernando
		Niño Jesús
		El Calvario
		San Pedro Apóstol
		San Marcos
		La Santísima Trinidad
		La Fama
	Chimalcoyoc (La Asunción)	
	Magdalena Petlascalco	
	Parres El Guarda	
	San Andrés Totoltepec	
	San Lorenzo Huipulco	
	San Miguel Ajusco	
	San Miguel Topilejo	

	San Miguel Xicalco	
	San Pedro Mártir	
	Santa Úrsula Xitla	
Alcaldía	Pueblos	Barrios
Venustiano Carranza	El Peñón de los Baños*	
	Magdalena Mixhiuca	
Alcaldía	Pueblos	Barrios
	Santiago Tulyehualco	
	Santa Cecilia Tepetlapa	
	San Andrés Ahuayucan	
	San Francisco Tlalnepantla	
	San Gregorio Atlapulco	
	San Lorenzo Atemoaya	
	San Luis Tlaxialtemalco	
	San Mateo Xalpa	
	Santa Cruz Xochitepec	
	Santa María Nativitas	
	Santa María Tepepan	
	Santiago Tepalcatlalpan	
	Pueblo Xochimilco	San Marcos
		San Juan
		San Antonio
		San Pedro
		El Rosario
		La Concepción
		Tlacoapa
		La Asunción
		La Guadalupita
		Santa Crucita
		Belén
		Xaltocan
		San Cristóbal
		San Diego
		San Lorenzo
		La Santísima
		San Esteban
		Caltongo

Como se observa, en la Ciudad de México existe un amplio número de pueblos, comunidades y barrios originarios que, conforme a la propia Constitución local, gozan de los mismos derechos reconocidos en favor de los pueblos y comunidades indígenas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los

tratados internacionales ratificados por nuestro país, como es el derecho a ser consultados.

De ahí que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considere que, al ser las normas reclamadas susceptibles de afectar directamente a ese sector de la población, existía la obligación de consultarles de forma previa a su emisión para conocer sus inquietudes particulares y, de esta forma, hacerlos partícipes en la creación de las medidas legislativas en cuestión, garantizando así el respeto de todos y cada uno de sus derechos.

Toda vez que ha quedado plenamente acreditado que las normas sí afectan a los pueblos y comunidades indígenas y que, por ende, ello ameritaba la realización de una consulta en la materia, ahora corresponde corroborar si en efecto el legislador de la entidad cumplió con esa obligación.

En concreto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos **no advierte que el Congreso de la Ciudad de México haya celebrado ningún proceso de consulta a favor de los pueblos y comunidades indígenas u originarias.**

Resulta pertinente enfatizar que, si bien este Organismo Nacional reconoce el esfuerzo realizado por el legislador local de buscar promover, proteger y regular el derecho humano a un medio ambiente sano en la Ciudad de México, lo cierto es que, al menos, por las implicaciones de las medidas legislativas introducidas en las normas impugnadas en el presente medio de control constitucional, tenía que haberlas consultado de manera directa con los pueblos y comunidades originarias de esta capital.

Sin embargo, al no haberse realizado ese ejercicio participativo, es evidente que se transgredió el derecho a la consulta que ese colectivo tiene reconocido, lo que no resulta acorde con el parámetro de regularidad constitucional. En otras palabras, toda vez que las medidas introducidas por el legislador involucran los derechos de esos segmentos poblacionales, significa que el Congreso de la entidad se encontraba constitucionalmente obligado a realizar una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades indígenas u originarias de la Ciudad; además de garantizar, como mínimo, que el procedimiento de consulta se lleve conforme a las etapas establecidas por ese Alto Tribunal a partir de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, a saber, que esos ejercicios consultivos tengan las

siguientes fases: preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo entre los representantes del Estado y de los pueblos y comunidades indígenas, y de decisión comunicación de resultados y entrega de dictamen.

No obstante—se insiste—, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto por el que se expidió la Ley Ambiental de la Ciudad de México, no se desprende que haya existido ningún tipo de acercamiento con los pueblos y comunidades originarios *ex profeso* para conocer sus opiniones, inquietudes y aportaciones sobre la medida legislativa de mérito. Es decir, esta Comisión Nacional no tiene noticia de que se haya celebrado una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo, específicamente destinada a someter a consulta las medidas legislativas contenidas en las normas impugnadas.

Incluso, en el considerando quinto del Dictamen emitido por las Comisiones respectivas del Congreso de la Ciudad de México³⁸, **el legislador reconoce que no se efectuó dicho ejercicio participativo** en virtud de que “*cumplía con lo previsto en los artículos; (sic) 25, 30, numerales 1 inciso a) y 3, 59 apartado L, numeral 2 de la Constitución Política de la Ciudad de México; 13 fracción IX de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; así como el 19, numeral 1 fracción II de la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas residentes en la Ciudad de México, respecto de garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la Ciudad.*”

Lo anterior, pues considera que “*atendiendo a lo dispuesto en el artículo 26 numeral 3 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México, no serán objeto de consulta, las medidas en materia de derechos humanos*”, y toda vez que la Ley Ambiental de la Ciudad de México —según su dicho— “*tutela el derecho humano a un ambiente sano y su objeto principal es reconocer y regular la protección más amplia de los derechos de la naturaleza conformada por todos sus ecosistemas y especies como un ente colectivo sujeto de derechos*”, concluyó que no se materializaba ninguna de las hipótesis normativas que mandatan implementar el procedimiento de consulta, por lo que no procedía la consulta para pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México.

³⁸ Consultable en el siguiente enlace:

<https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/8022415235092d76821b5659cce0335223a2a594.pdf>

Página 255 y 256.

Entonces, a juicio de la autoridad legislativa, no existe hipótesis que produzca afectación alguna en situaciones jurídicas o de hecho para ese segmento de la población, por lo que no era necesaria llevar a cabo la consulta previa reconocida en favor de los pueblos y comunidades indígenas.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos no coincide con lo argumentado por el legislador capitalino, porque está convencida de que, al menos, en los artículos impugnados de la Ley Ambiental de la Ciudad de México sí se prevén medidas destinadas a ese colectivo, lo que hacía exigible la realización de la consulta previo a su expedición.

Lo anterior, primero, porque el derecho humano a un medio ambiente sano ya se encuentra reconocido tanto en la Ley Fundamental, como en diversos ordenamientos internacionales de la materia ratificados por nuestro país, de manera que el ordenamiento en estudio no tiene como objetivo específico el reconocimiento del derecho humano aludido, sino, como lo refiere en su propio artículo 1³⁹, su finalidad es reglamentarlo, lo que implica que contiene un sistema jurídico destinadas a regular la participación de la sociedad en general y de las autoridades, a efecto de garantizar la protección al medio ambiente en la Ciudad.

En segundo lugar –al menos– las normas en combate sí generan un impacto significativo tanto en la vida como en el entorno de los pueblos o comunidades originarias, pues como ya se ha expuesto, prevén que a) podrán participar en los programas y acciones para el establecimiento, cuidado y vigilancia de las Áreas Naturales Protegidas, Áreas de Valor Ambiental y Suelo de Conservación; b) regulan limitaciones para el aprovechamiento de la biodiversidad cuando esté relacionada con el patrimonio (tangible o intangible) de ese grupo social y c) la oportunidad de que celebren convenios con la persona titular de la jefatura de Gobierno de la Ciudad de México en materia ambiental; lo cual, sin duda alguna, guarda relación directa con su patrimonio, territorios o tierras tradicionales (en cuestiones ambientales, así como de su aprovechamiento).

³⁹ “Artículo 1º.- La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones contenidas en el Apartado A del artículo 13 y del Apartado A del artículo 16 de la Constitución Política de la Ciudad de México, que se refieren al derecho a un medio ambiente sano. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto reconocer y regular la protección más amplia de los derechos de la naturaleza conformada por todos sus ecosistemas y especies como un ente colectivo sujeto de derechos, así como:
(...)”

Por tanto, si bien es cierto que la Ley en estudio está dirigida de manera general a todas las personas y autoridades de la Ciudad de México, también lo es que las disposiciones que se tildan de inconstitucionales están enfocadas exclusivamente a pueblos y comunidades originarias y regulan aspectos que se vinculan directamente con los intereses y derechos de ese sector de la población. Además, no debe perderse de vista que el deber de realizar una consulta previa no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse.

De hecho, ese Tribunal Constitucional no sólo ha ordenado que se celebren tales consultas cuando el actuar estatal aparezca posibles perjuicios, sino incluso cuando pueda aparecer ciertos beneficios para esas poblaciones –pues la determinación de si algo es verdaderamente benéfico para tales comunidades forma parte del objetivo de la consulta previa– de forma que el nivel de impacto o magnitud de la afectación es una cuestión que debe valorarse no para determinar la procedencia de la consulta –basta para ello la probable afectación o incidencia– sino para determinar si en el proceso consultivo es suficiente con tomar en cuenta las opiniones de la comunidad indígena o, por el contrario, si resulta necesario obtener su consentimiento –cuando la decisión estatal les afecte en forma directa y significativa–.⁴⁰

Consecuentemente, aunque sí se actualizaba la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas habitantes de la Ciudad a cargo del Congreso capitalino, cierto es que dichos colectivos no tuvieron la oportunidad de analizar y discutir si las previsiones introducidas a la ley referida son las idóneas o adecuadas para la satisfacción plena de sus derechos.

En esa tesitura, se reafirma que el legislador local inobservó el parámetro de regularidad constitucional ya desarrollado, el cual le obligaba a llevar a cabo una consulta previa en materia indígena antes de crear las normas tildadas de inconstitucionales, dado que concernía de forma especial a las personas indígenas que habitan en la entidad, al tratarse de medidas que efectivamente impactan en sus derechos, vida y entorno, lo que significa que su participación resultaba necesaria.

⁴⁰ Véase la tesis de jurisprudencia 2a./J. 11/2023 (11a.) de la Segunda Sala del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 23, marzo de 2023, Tomo III, p. 2199, del rubro: ***“DERECHO A LA CONSULTA PREVIA. EL DEBER DE LLEVARLA A CABO SE ACTUALIZA ANTE LA MERA POSIBILIDAD DE QUE LA DECISIÓN ESTATAL AFECTE O INCIDA DE MANERA DIRECTA O DIFERENCIADA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, SIN QUE RESULTE EXIGIBLE LA ACREDITACIÓN DEL DAÑO Y SU IMPACTO SIGNIFICATIVO.”***.

En consecuencia, el Congreso local incumplió con su obligación de garantizar ese derecho, pese a que tenía el deber de efectuarla, ya que las normas se traducen en medidas estatales susceptibles de afectarles directamente. Por lo tanto, no hubo posibilidad de conocer los intereses, preocupaciones y propuestas de dichos conglomerados sociales que residen en el territorio de la Ciudad de México para hacerlos partícipes del procedimiento de creación de esas medidas legislativas, como lo exigen los más altos estándares jurisprudenciales en la materia.

No se pierde de vista que las medidas podrían catalogarse como benéficas para ese grupo social, sin embargo, ello no es un obstáculo para impedirles ejercer su derecho a ser consultados, ya que se trata de una política legislativa que tendrá un impacto en otros aspectos de su vida, además que **el derecho humano a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, debe realizarse ante la mera posibilidad de afectación o incidencia en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, sin que resulte exigible acreditar el daño ni su impacto significativo.**

Es necesario dejar en claro que las consultas en nuestro país deben realizarse y tomarse en serio por todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno, pues así se hace valer uno de los derechos instrumentales que tienen esos pueblos y comunidades para intervenir en la creación de políticas estatales que les afecten, lo cual a su vez, les permitirá hacer efectivos otros derechos humanos que tienen tutelados; por ende, resultaba fundamental que se garantizara su derecho a la consulta previa en el caso concreto.

Lo anterior ha sido sostenido categóricamente por este Organismo Nacional, cuando afirma que es obligación del gobierno consultarles de manera previa, libre, informada y con pertinencia cultural a través de sus instituciones representativas, de acuerdo con los estándares contenidos en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y, en su caso, también los señalados en la Recomendación General número 27/2016, en la que se precisó lo siguiente:

“... [para] garantizar una participación efectiva, los procesos de toma de decisiones deben considerar la naturaleza de la medida consultada, tener en cuenta las peculiaridades de los pueblos, formas de gobierno, usos y costumbres, entre otros, garantizando un equilibrio de género y tener en cuenta las opiniones de los niños y los jóvenes, según proceda. Dichos procesos deben

incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos.”⁴¹

Es pertinente mencionar que conforme lo dispone la Constitución Federal en su artículo 2º, apartado A, último párrafo, las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

En ese orden de ideas, este Organismo Nacional considera que debe garantizarse la celebración de una consulta a todas las comunidades y a los pueblos indígenas, bajo los parámetros mínimos que para la misma se exigen, lo cual permitirá escuchar sus opiniones, necesidades, sugerencias y soluciones para llegar a un acuerdo con dichos sectores de la población que habitan en el territorio de la entidad.

En esos términos, se concluye que el proceso legislativo que culminó con la expedición de las normas impugnadas de la Ley Ambiental de la Ciudad de México incumplió con los criterios sostenidos por las Salas y el Pleno de esa Suprema Corte, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que exigen que se respete el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas, por lo que debe declararse su invalidez.

CNDH
M É X I C O
Defendemos al Pueblo

⁴¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendación general No. 27/2016, Sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana”, 11 de julio de 2016, párr. 73, visible en:

https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de la Ley Ambiental de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad el 18 de julio de 2024, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inválidas, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A N E X O S

1. Copia simple del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de las normas impugnadas. (Anexo dos).
3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

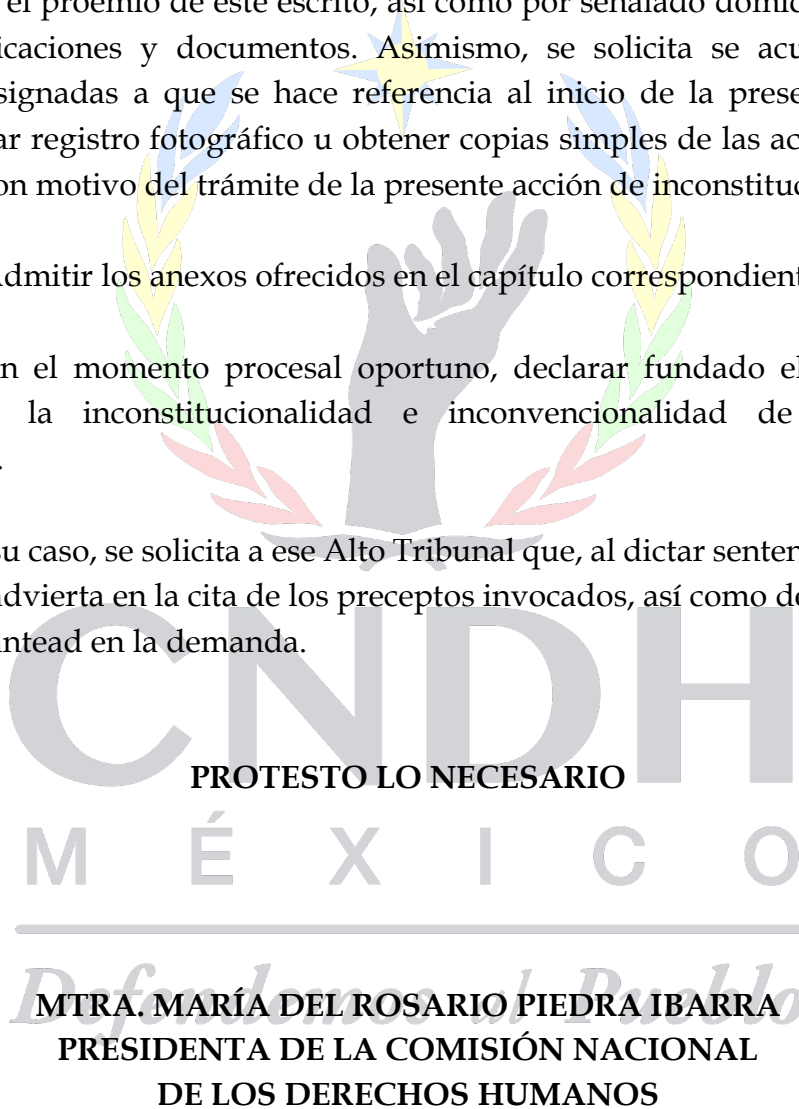
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas indicadas en el proemio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita se acuerde que las personas designadas a que se hace referencia al inicio de la presente demanda puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen con motivo del trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.



MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS

CVA