



RECOMENDACIÓN No. 3 / 2018

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE, INFORMADA, DE BUENA FE Y CULTURALMENTE ADECUADA PARA PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y A LA INFORMACIÓN, EN RELACIÓN CON EL PROYECTO INTEGRAL MORELOS.

Ciudad de México, a 27 de febrero de 2018.

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

**DR. JAIME FRANCISCO HERNÁNDEZ MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA COMISIÓN
FEDERAL DE ELECTRICIDAD.**

**LIC. ROBERTO SERRANO ALTAMIRANO
DIRECTOR GENERAL DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL
DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.**

Distinguidos señores:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1°, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, apartado B, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 3°, párrafo primero, 6°, fracciones I, II y III; 15, fracciones VII y VIII; 24, fracciones II, IV y V; 41, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 86, 89, y 128 a 133 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente

CNDH/6/2012/9556/Q, sobre el caso del Proyecto Integral Morelos ubicado en los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4°, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 147, de su Reglamento Interno; 68, fracción VI, y 116, párrafos primero y segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dichos datos se pondrán en conocimiento de las autoridades destinatarias de la Recomendación, a través de un listado adjunto que describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de que éstas dicten las medidas de protección correspondientes.

3. En la presente Recomendación la referencia a distintas instancias de gobierno, organismos locales de derechos humanos, instituciones académicas e instrumentos normativos o declarativos, se hará con acrónimos o abreviaturas, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, podrán ser identificados de la siguiente manera:

INSTITUCIONES DE GOBIERNO	
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CDI
Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad	CONABIO
Comisión Reguladora de Energía	CRE
Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	DGIRA
Centro Nacional de Prevención de Desastres	CENAPRED
Secretaría de Energía	SENER

Secretaría de Sustentabilidad Ambiental y Ordenamiento Territorial del Gobierno del Estado de Puebla	Secretaría de Sustentabilidad Puebla
ORGANISMOS LOCALES DE DERECHOS HUMANOS	
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos	Comisión Estatal Morelos
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla	Comisión Estatal Puebla
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala	Comisión Estatal Tlaxcala
INSTITUCIONES ACADÉMICAS	
Centro Universitario para la Prevención de Desastres Regionales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	CUPREDER-BUAP
Instituto de Geofísica de la Universidad Nacional Autónoma de México	IG-UNAM
INSTRUMENTOS NORMATIVOS O DECLARATIVOS	
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	Declaración
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	Convenio 169
Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	Protocolo de Consulta
Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	LGEEPA

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental	RLGEEIA
DIVERSOS	
Proyecto Integral Morelos	PIM
Evaluación de Impacto Ambiental	Evaluación Ambiental
Manifestación de Impacto Ambiental	Manifestación Ambiental

I. HECHOS.

4. A partir del año 2010, la Secretaría de Energía (SENER) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) determinaron instalar una central de ciclo combinado en el estado de Morelos, lo cual originó la conformación del Proyecto Integral Morelos (PIM), que comprende la construcción y operación de dos centrales termoeléctricas de ciclo combinado¹, un gasoducto y un acueducto. El proyecto provocó la inconformidad de diversas comunidades de los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala, particularmente, por las posibles repercusiones al medio ambiente, la cercanía con el volcán Popocatepetl, la omisión para formular la consulta a pueblos y comunidades indígenas, además de actos de amedrentamiento por parte de las autoridades involucradas, derivado de la oposición al proyecto.

5. Este Organismo Nacional derivado de la nota periodística publicada el 12 de julio de 2012, en la que se menciona que 60 pueblos pertenecientes a los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala no permitían la construcción del PIM, solicitó información a diversas autoridades, con la finalidad de salvaguardar los derechos humanos de quienes habitaban los municipios aparentemente afectados por el proyecto.

¹ En términos de la información difundida por la Comisión Federal de Electricidad, es una central que produce electricidad, la cual aprovecha de mejor manera el combustible (gas natural).

6. El 6 de agosto de 2012, personal de esta Comisión Nacional se trasladó a la localidad de Huexca, en Yecapixtla, Morelos, con la finalidad de constatar los hechos referidos en las notas periodísticas, realizando diversas entrevistas, de las que se advierten opiniones divididas, ya que algunas personas están de acuerdo con la construcción del PIM, mientras que otras se oponen al mismo.

7. El 27 de septiembre de 2012, un grupo de pobladores de Yecapixtla, Morelos, manifestaron ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (Comisión Estatal Morelos) estar conformes con el desarrollo del proyecto de la termoeléctrica de la CFE por los beneficios que éste acarrearía, señalando que las personas que se oponen al proyecto, en su mayoría, son ajenas a la comunidad; por lo que, solicitaron la intervención de la fuerza pública a efecto de salvaguardar el orden, la integridad física de las personas y el patrimonio.

8. El 23 de octubre de 2012, otro grupo de pobladores de Huexca, realizaron un “plantón” con motivo de su inconformidad por la construcción del PIM, ocasión en que refirieron fueron agredidos por elementos de la Secretaría de Seguridad Pública de la citada entidad federativa e intimidados por sobrevuelos de un helicóptero.

9. Esta Comisión Nacional recibió diversos escritos de queja con motivo de los hechos señalados por presuntas violaciones a los derechos humanos de pobladores de los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala derivado del Proyecto Integral Morelos (PIM) que a continuación se enlistan:

QUEJOSO (A)	FECHA	COMUNIDAD	OBSERVACIONES
Q1	24-Oct-2012	Huexca, Yecapixtla, Morelos	Inconformidad por construcción del PIM, actos de amedrentamiento y agresiones. Además de señalar omisiones del Estado en relación con los derechos a la participación, información y consulta de las comunidades afectadas por el PIM.

Q2	24-Oct-2012	Huexca, Yecapixtla, Morelos	Inconformidad por construcción del PIM, actos de amedrentamiento y agresiones. Además de señalar omisiones del Estado en relación con los derechos a la participación, información y consulta de las comunidades afectadas por el PIM.
Q3	24-Oct-2012	Morelos, Puebla y Tlaxcala	Inconformidad por construcción del PIM. Además de señalar omisiones del Estado en relación con los derechos a la participación, información y consulta de las comunidades afectadas por el PIM.
Q1	24-Oct-2012	Huexca, Yecapixtla, Morelos	Inconformidad por construcción del PIM, actos de amedrentamiento y agresiones.
Q4	26-Oct-2012	Morelos, Puebla y Tlaxcala	Inconformidad por construcción del PIM.
Q1	26-Oct-2012	Huexca, Yecapixtla, Morelos	Actos de amedrentamiento suscitados en Huexca derivado de la inconformidad por la construcción del PIM.
Q5	29-Oct-2012	Huexca, Yecapixtla, Morelos	Inconformidad por construcción del PIM, actos de amedrentamiento y agresiones. Además de señalar omisiones del Estado en relación con los derechos a la participación, información y consulta de las comunidades afectadas por el PIM.
Q6	29-Oct-2012	Huexca, Yecapixtla, Morelos	Inconformidad por construcción del PIM, actos de amedrentamiento y agresiones. Además de señalar omisiones del Estado en relación con los derechos a la participación, información y consulta de las comunidades afectadas por el PIM.

Q1	30-Oct-2012	Huexca, Yecapixtla, Morelos	Actos de amedrentamiento suscitados en Huexca derivado de su inconformidad con la construcción del PIM.
Q7	31-Oct-2012	Huexca, Yecapixtla, Morelos	Inconformidad por construcción del PIM
Q1	2-Nov-2012	Morelos, Puebla y Tlaxcala	Inconformidad por construcción del PIM
Q5	2-Nov-2012	Huexca, Yecapixtla, Morelos	Inconformidad por construcción del PIM y actos de amedrentamiento.
Q1	12-Nov-2012	Huexca, Yecapixtla, Morelos	Actos de amedrentamiento suscitados en Huexca derivado de su inconformidad con la construcción del PIM
Q5	12-Nov-2012	Huexca, Yecapixtla, Morelos	Inconformidad por construcción del PIM y actos de amedrentamiento.
Q8	8-May-2014	Tlaxcala	Inconformidad por la construcción del PIM y actos irregulares de CFE.
Q9	20-Jul-2014	San Andrés Cholula	Inconformidad por la construcción del PIM.
Q10	29-Ago-2014	San Jerónimo Tecuaniapan Nealtican	Solicitan intervención de la CNDH respecto de la construcción del PIM. Refieren presencia de la Policía Federal Preventiva y el Ejército Mexicano.
Q11	5-Dic-2014	Morelos, Puebla y Tlaxcala	Inconformidad por la construcción del gasoducto y actos de amedrentamiento.
Q6	27-Feb-2015	San Miguel Papaxtla, San Jerónimo Tecuaniapan, Puebla	Inconformidad por los hechos suscitados en agravio Q50, además de referir la presencia de diversas corporaciones de seguridad e incluso del Ejército Mexicano.
Q12	27-Feb-2015	San Miguel Papaxtla, San Jerónimo Tecuaniapan, Puebla	Inconformidad por los hechos suscitados en agravio de Q50, además de referir la presencia de diversas corporaciones de seguridad e incluso del Ejército Mexicano.
Q13	27-Feb-15	San Miguel Papaxtla, San Jerónimo Tecuaniapan, Puebla	Inconformidad por los hechos suscitados en agravio de Q50.
Q14	27-Feb-2015	San Miguel Papaxtla, San Jerónimo Tecuaniapan, Puebla	Inconformidad por los hechos suscitados en agravio de Q50.

Q15	5-Mar-2015	San Miguel Papaxtla, San Jerónimo Tecuaniapan, Puebla	Inconformidad por los hechos suscitados en agravio de Q50, además de referir la presencia de diversas corporaciones de seguridad e incluso del Ejército Mexicano.
Q12	10-Mar-2015	San Miguel Papaxtla, San Jerónimo Tecuaniapan, Puebla	Inconformidad por los hechos suscitados en agravio de Q50, además de referir la presencia de diversas corporaciones de seguridad e incluso del Ejército Mexicano.
Q16	19-Mar-2015	San Pedro Apatlaco y Municipio de Ayala, Morelos	Inconformidad por la construcción del Proyecto Integral Morelos y solicitan medidas para garantizar los derechos de la comunidad.
Q17	19-Mar-2015	Municipio de Ayala, Morelos	Solicita medidas para garantizar los derechos de la comunidad.
Q18	19-Mar-2015	Municipio de Ayala, Morelos	Solicitan medidas para garantizar los derechos de la comunidad.
Q19	24-Mar-2015	Municipio de Ayala, Morelos	Solicita medidas para garantizar los derechos de la comunidad.
Q20	25-Mar-2015	San Pedro Apatlaco y Municipio de Ayala, Morelos	Inconformidad por la construcción del Proyecto Integral Morelos y solicitan medidas para garantizar los derechos de la comunidad.
Q21	31-Mar-2015	San Pedro Apatlaco y Municipio de Ayala, Morelos	Inconformidad por la construcción del Proyecto Integral Morelos y solicita medidas para garantizar los derechos de la comunidad.
Q22	31-Mar-2015	San Pedro Apatlaco y Municipio de Ayala, Morelos	Inconformidad por la construcción del Proyecto Integral Morelos y solicita medidas para garantizar los derechos de la comunidad.
Q23	31-Mar-2015	San Pedro Apatlaco y Municipio de Ayala, Morelos	Inconformidad por la construcción del Proyecto Integral Morelos y solicita medidas para garantizar los derechos de la comunidad.
Q24	31-Mar-2015	San Pedro Apatlaco y Municipio de Ayala, Morelos	Inconformidad por la construcción del Proyecto Integral Morelos y solicita medidas para garantizar los derechos de la comunidad.
Q25	6-Abr-2015	San Pedro Apatlaco y Municipio de Ayala, Morelos	Inconformidad por la construcción del Proyecto Integral Morelos y solicita medidas para garantizar los derechos de la comunidad.

Q26	6-Abr-2015	San Pedro Apatlaco y Municipio de Ayala, Morelos	Inconformidad por la construcción del Proyecto Integral Morelos y solicita medidas para garantizar los derechos de la comunidad.
Q27	6-Abr-2015	San Pedro Apatlaco y Municipio de Ayala, Morelos	Inconformidad por la construcción del Proyecto Integral Morelos y solicita medidas para garantizar los derechos de la comunidad.
Q28	13-Abr-2015	San Pedro Apatlaco y Municipio de Ayala, Morelos	Inconformidad por la construcción del Proyecto Integral Morelos y solicita medidas para garantizar los derechos de la comunidad.
Q29	13-Abr-2015	San Pedro Apatlaco y Municipio de Ayala, Morelos	Inconformidad por la construcción del Proyecto Integral Morelos y solicita medidas para garantizar los derechos de la comunidad.
Q30	14-Abr-2015	San Pedro Apatlaco y Municipio de Ayala, Morelos	Inconformidad por la construcción del Proyecto Integral Morelos y solicita medidas para garantizar los derechos de la comunidad.
Q31	21-Abr-2015	San Pedro Apatlaco y Municipio de Ayala, Morelos	Inconformidad por la construcción del Proyecto Integral Morelos y solicita medidas para garantizar los derechos de la comunidad.
Q32	24-Abr-2015	San Pedro Apatlaco y Municipio de Ayala, Morelos	Inconformidad por la construcción del Proyecto Integral Morelos y solicita medidas para garantizar los derechos de la comunidad.
Q33	27-Abr-2015	San Pedro Apatlaco y Municipio de Ayala, Morelos	Inconformidad por la construcción del Proyecto Integral Morelos y solicitan medidas para garantizar los derechos de la comunidad.
Q1	22-May-2015	San Pedro Apatlaco y Municipio de Ayala, Morelos	Inconformidad por la construcción del Proyecto Integral Morelos y solicitan medidas para garantizar los derechos de la comunidad.
Q15	2-Jun-2015	San Pedro Apatlaco y Municipio de Ayala, Morelos	Inconformidad por la construcción del Proyecto Integral Morelos y solicita medidas para garantizar los derechos de la comunidad.
Q34	8-Jun-2015	San Pedro Apatlaco y Municipio de Ayala, Morelos	Inconformidad por la construcción del Proyecto Integral Morelos y solicita medidas para garantizar los derechos de la comunidad.

10. Con motivo de los hechos referidos, esta Comisión Nacional inició el expediente de queja **CNDH/6/2012/9556/Q**, a fin de documentar las violaciones a derechos humanos, se realizaron diversas actuaciones de campo; de igual forma, se solicitó información a distintas autoridades de los tres órdenes de gobierno, cuya valoración jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS.

A. Escritos de queja.

11. Cuarenta y cinco escritos de queja, correspondientes a 34 quejosos, referidos en el párrafo 9 de la presente Recomendación.

B. Evidencias de la Comisión Nacional.

12. Veinticuatro actas circunstanciadas de 6 y 7 de agosto de 2012, mediante las cuales esta Comisión Nacional hizo constar los testimonios de pobladores de la comunidad de Huexca, en relación con la construcción del PIM, advirtiendo que algunas personas están a favor y, otras, en contra de dicho proyecto.

13. Acta circunstanciada de 2 de septiembre de 2014, en la que esta Comisión Nacional hizo constar la inspección ocular realizada en compañía de Q10 y Q36 y personas de la comunidad Santa María Cuexcomac, municipio de Nealtican, Puebla.

14. Acta circunstanciada de 4 de septiembre de 2014, en la que esta Comisión Nacional hizo constar la inconformidad de Q10 y Q36, por la construcción del Gasoducto Morelos y por la presencia de elementos del *“Ejército Mexicano y de la Policía Federal Preventiva”*, servidores públicos que aparentemente los

amedrentaron y hostigaron los días 28 y 29 de agosto de 2014. Además, son enfáticos en señalar que la CFE no ha realizado reuniones o asambleas informativas del proyecto que mencionan en sus folletos.

15. Acta circunstanciada de la reunión de 5 de febrero de 2015, sostenida por este Organismo Nacional con Q10, Q36, Q37, Q38, Q39, Q40, Q41 y Q42, en calidad de defensores de derechos humanos de los estados de Puebla y Tlaxcala, en la que manifestaron que las comisiones estatales de derechos humanos no les han brindado apoyo y reiteraron que sus derechos humanos violentados son los de consulta y de información.

16. Dos actas circunstanciadas, en las cuales se hizo constar que este Organismo Autónomo asistió los días 26 de febrero y 24 de marzo de 2015, con carácter de observador a las reuniones sostenidas entre integrantes de los poderes ejecutivo estatal y federal, legislativo federal y organismos autónomos, con miembros de organizaciones civiles, con el fin de dar seguimiento a diversos asuntos, entre ellos, la construcción del Gasoducto.

17. Opinión técnica de 6 de abril de 2015, elaborada por personal especializado de esta Comisión Nacional, en la cual se hace un análisis de la ubicación geográfica del proyecto en relación con el mapa de peligros del volcán Popocatepetl elaborado por el IG-UNAM; del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental que realizó la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) para autorizar la construcción del PIM y de las opiniones emitidas por el IG-UNAM, Centro Nacional para la Prevención de Desastres (CENAPRED) y CUPREDER-BUAP, además de una descripción sociodemográfica de la zona donde incide el proyecto.

18. Acta circunstanciada de 12 de octubre de 2015, mediante la cual este Organismo Nacional hizo constar la inspección ocular iniciada en el municipio de

Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Tlaxcala, y concluyó en el municipio de Cuautla, Estado de Morelos, a efecto de verificar el trazo del PIM.

19. Opinión técnica de 3 de marzo de 2016, elaborada por personal especializado de esta Comisión Nacional, en la cual se identifica la ubicación geográfica final del proyecto con información actualizada al mes de marzo de 2016; las localidades afectadas; la población total e indígena impactada, así como su grado de marginación.

20. Opinión técnica de 2 de agosto de 2017, elaborada por personal especializado de esta Comisión Nacional, en la que se identifica la ubicación geográfica final del proyecto con información actualizada hasta el mes de junio de 2017; las localidades afectadas; la población total e indígena impactada; además de su grado de marginación.

21. Cincuenta y cinco notas periodísticas de medios electrónicos e impresos en los cuales se refieren las inconformidades de habitantes de los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala en relación con la construcción del PIM.

C. Evidencias de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos (Comisión Estatal Morelos).

22. Expediente EQ1 relacionado con la queja presentada por Q43 en contra de la CFE, el cual fue remitido a esta Comisión Nacional, por tratarse de una cuestión del ámbito federal, del cual resalta la siguiente documentación:

22.1 Acta de asamblea de la comunidad de Jantetelco, Morelos, de 16 de marzo del 2012, señalando la negativa al Proyecto Gasoducto Morelos por los riesgos que conlleva su cercanía al volcán Popocatepetl, misma que se encuentra firmada por integrantes de la comunidad.

22.2 Escrito de queja presentado por Q43 de 27 de abril de 2012, en el cual manifestó la negativa por parte del quejoso y del pueblo de Jantetelco, Morelos, a la construcción del Gasoducto Morelos por los posibles riesgos.

23. Oficio 035/2011-SE de 5 de julio de 2013, mediante el cual se remitió un informe respecto de los expedientes EQ2, EQ3 y EQ4, relacionados con Q44, Q45 y Q46 e indicó que estos se encontraban en integración.

24. Expediente EQ4, remitido por la Comisión Estatal Morelos a este Organismo Nacional, por considerar que los hechos expresados por Q44 y Q45 son del ámbito federal, adjuntando diversos documentos de los cuales se destaca:

24.1 Oficio DGDH/026/2012 de 12 de octubre de 2012, en el que la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos, refirió haber realizado distintas reuniones con los habitantes del municipio de Yecapixtla y de la comunidad de Huexca, con la participación de autoridades estatales y federales para dar a conocer el proyecto, incluyendo una visita a una planta termoeléctrica similar en el estado de Puebla. Además, de realizarse el 17 de mayo de 2012, una asamblea con el grupo opositor para la presentación del proyecto.

24.2 Acuerdo de 19 de octubre de 2012, por el cual la Comisión Estatal Morelos requirió a las autoridades del Gobierno del Estado de Morelos, la aplicación de medidas precautorias y la consulta pública con apego a los usos y costumbres de la comunidad de Huexca, con el propósito de “*abatir*” el reclamo por la información respecto al proyecto.

24.3 Escrito de queja de Q45, de 24 de octubre de 2012, quien manifestó que la comunidad de Huexca, está en desacuerdo con el desarrollo del proyecto, siendo objeto de hostigamiento por parte de policías estatales. Además, señaló que el

escrito de conformidad con el proyecto y firmas recopiladas presenta irregularidades.

24.4 Oficio DGDH/079/2012 de 25 de octubre de 2012, mediante el cual la Secretaría General de Gobierno del Estado de Morelos realizó una sucinta descripción del proyecto y del procedimiento realizado por la CFE para obtener los permisos, señalando que en ningún momento se ha intimidado ni lesionado la integridad física de las personas que habitan en los municipios impactados por el PIM.

24.5 Oficio SG/0051/2012 de 7 de noviembre de 2012, mediante el cual la Secretaría General de Gobierno señaló que estableció un proceso de diálogo permanente con los grupos antagónicos, en el que participa el Congreso del Estado y otras autoridades públicas, incluida la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

25. Expediente EQ5 remitido por la Comisión Estatal Morelos a este Organismo Nacional, del que se advierte la inconformidad de Q47, Q48 y Q49, pobladores de Tecomalco, municipio de Ayala, estado de Morelos, particularmente, por la construcción del acueducto y las afectaciones a sus sembradíos derivado de la disminución en el caudal del río Cuautla, además por el riesgo del Gasoducto al estar en las cercanías del volcán Popocatepetl.

D. Evidencias de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (Comisión Estatal Puebla).

26. Oficio DQO/687/2014 de 14 de mayo de 2014, mediante el cual remitió la queja interpuesta por Q36 en contra de la CFE e integrantes de la comunidad de Nealtican, Puebla, por actos violatorios de derechos humanos relacionados a la construcción del “*Gasoducto Morelos*”.

27. Oficio DQO/306/2015 de 11 de febrero de 2015, mediante el cual remitió el escrito de queja interpuesto por Q10, el 10 de febrero de 2015, en el que solicitó medidas cautelares a su favor y de sus familiares debido a una amenaza que recibió por sus actuaciones en defensa de los derechos de los pueblos de Tlaxcala y Puebla que se oponen a la construcción del Gasoducto; por lo que, la Comisión Estatal solicitó medidas cautelares a la CFE.

E. Evidencias de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Puebla.

28. Oficio SGG/116/2015 de 12 de junio de 2015, mediante el cual se rindió un informe respecto de los hechos suscitados en el predio rústico denominado Tecolotla, ubicado en la localidad de Papaxtla, Municipio de San Jerónimo Tecuaniapan, Estado de Puebla, al cual adjuntó:

28.1 Declaratoria que emitió el Ejecutivo del Estado por Causa de Utilidad Pública de la Construcción del proyecto denominado “*Gasoducto Morelos*”, en el Tramo que comprende el kilómetro 10+481.64 al kilómetro 102+530.87 del eje del Gasoducto, publicada el 20 de febrero de 2015, en el Periódico Oficial del Estado.

28.2 Decreto del Ejecutivo del Estado por Causa de Utilidad Pública que declara la ocupación temporal y la limitación de los derechos de dominio, de la fracción del predio rústico denominado “*Tecolotla*”, ubicado en la localidad de Papaxtla, municipio de San Jerónimo Tecuaniapan, estado de Puebla, publicado el 20 de febrero de 2015, en el Periódico Oficial del Estado.

F. Evidencias de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Morelos.

29. Oficio SSP/DGJ/1688/2013-DD de 23 de mayo de 2013, mediante el cual se rindió un informe señalando que el 23 de octubre de 2012, elementos adscritos a

esa Secretaría se aproximaron al poblado de Huexca, con equipo anti motín, totalmente desarmados, sólo pendientes a distancia por si fuera necesaria su intervención.

G. Evidencias de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Puebla.

30. Oficio SSP/07/10557/2013 de 30 de diciembre de 2013, en el que personal de esa Secretaría, indicó que no se encontró información en la dirección de la Policía Estatal Preventiva, relacionada con hechos aparentemente violatorios de los derechos humanos de Q5.

H. Evidencias del Centro Universitario para la Prevención de Desastres Regionales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (CUPREDER-BUAP).

31. Oficio 044/CUPREDER/2014 de 9 de octubre de 2014, en el cual emitió opinión pública respecto al PIM y resaltó diversas irregularidades en la información difundida; falta de conocimiento de los responsables técnicos; además del riesgo a las distintas poblaciones cercanas al proyecto y, adjuntó diversas documentales, entre las que destacan:

31.1 Un disco compacto que contiene el mapa de peligros del Volcán Popocatepetl elaborado en 1997 por el IG-UNAM y el CENAPRED.

31.2 Nota técnica emitida por el CENAPRED de 5 de septiembre de 2011, dirigida a la Comisión Reguladora de Energía (CRE), en la que señaló que el peligro es significativo para el trazo del Gasoducto respecto a la amenaza de flujos piroclásticos, lava, caída de materiales volcánicos y en el flanco sur del volcán de derrumbes gigantes y, en cuanto a flujos de lodos este fenómeno puede ocurrir independientemente de la existencia de actividad volcánica.

31.3 Oficio SE/DGIN/3377/2011 de 13 de septiembre de 2011, emitido por la CRE, mediante el cual solicitó a la CFE, que las licitaciones para la ejecución del proyecto consideren las recomendaciones emitidas por el Centro Nacional para la Prevención de Desastres (CENAPRED) en la Nota Técnica de 5 de septiembre de 2011.

31.4 Escrito de 6 de diciembre de 2012, suscrito por diversos investigadores del área de vulcanología del IG-UNAM y del Centro de Geociencias de la UNAM, dirigido a la CFE, en el cual solicitaron se les deslinde de la versión modificada del mapa e insistieron que no es prudente minimizar los peligros que del volcán pudiesen emanar. Por lo que se sugirió se reevalúen los parámetros de diseño de las obras ubicadas en zonas de alto riesgo.

32. Oficio 018/CUPREDER/2016 de 5 de abril de 2016, mediante el cual se precisan las opiniones técnicas emitidas en relación con el PIM, adjuntando los siguientes documentos:

32.1 “*Amicus Curie*” de 5 de septiembre de 2014, presentado en sede jurisdiccional, por la persona titular del Centro, respecto de las irregularidades y riesgos del PIM en relación con el peligro eruptivo del volcán Popocatépetl.

32.2 “*Nota técnica informativa*” de 3 de noviembre de 2015, presentada en sede jurisdiccional por personal del Centro, respecto a las irregularidades y riesgos del Gasoducto Morelos.

I. Evidencias de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

33. Oficio AG/GAC/2906/12 de 1° de agosto de 2012, al que adjuntó el diverso 7B/2012/RAFV-000475 de 30 de julio de 2012, suscrito por AR1, del que se advierte

la conformación del PIM, señalando que ese proyecto no tiene como función generar medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos interesados, por ende, la CFE no tiene la obligación de implementar procedimiento de consulta para el desarrollo del mismo, el cual es de interés y beneficio público nacional, adjuntando el acta de fallo de la licitación pública internacional y el índice del contrato celebrado con la empresa ganadora de la licitación.

34. Oficio AG/GAC/3010/12 de 9 de agosto de 2012, al que adjuntó el oficio 7B/2012/RAFV-00489, de 7 de agosto de 2012 suscrito por AR1, mediante el cual remitió el resumen ejecutivo del *“Estudio de diagnóstico social del Gasoducto Tlaxcala-Morelos, localizado en los estados de Puebla, Tlaxcala y Morelos”*; mismo que está catalogado de carácter reservado. Se destacan las siguientes documentales:

34.1 Evidencias de los medios de comunicación empleados para informar a la población sobre el proyecto, consistentes en trípticos, avisos y reuniones informativas.

34.2 Treinta y tres solicitudes de factibilidad del proyecto gestionadas con los municipios de los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala.

34.3 Trece actas de asambleas ejidales en las cuales se hace constar, en su caso, los acuerdos adoptados en relación con la construcción del PIM.

34.4 Ciento sesenta y dos solicitudes y anuencias de las personas propietarias afectadas.

34.5 Ciento quince recibos de pago de derecho para la regularización de predios en los estados de Tlaxcala, Puebla y Morelos.

34.6 Cuatro Convenios de Obras Sociales en el estado de Morelos.

34.7 Descripción de los treinta y tres cambios de ruta que se habían realizado, hasta el momento en que rindió el informe, a lo largo de la trayectoria del Gasoducto.

35. Oficio AG/GAC/2420/13 de 29 de mayo de 2013, emitido por personal de la CFE, mediante el cual envía copia del oficio BGD/167, de 28 de mayo de 2013, suscrito por AR3, solicitando se estime de “*carácter reservado*” y se maneje en la más estricta confidencialidad la información proporcionada, por lo cual, resaltan únicamente los siguientes documentos:

35.1 Solicitudes de anuencias de paso y oficio de consentimiento de pobladores de las comunidades de La Trinidad Tenexyecac, municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, San Vicente Xilocochitla, municipio de Nativitas, y San Damián Texoloc, municipio de San Damián Texoloc, todos ellos en el estado de Tlaxcala.

35.2 Oficio ROGTM-TLAX-0111/2012 de 1 de octubre de 2012, mediante el cual la CFE solicitó el apoyo de Seguridad Pública del estado de Tlaxcala para que proporcione protección y salvaguarde la integridad física de las personas trabajadoras de la CFE y de las personas que residen en la comunidad donde se está llevando a cabo el PIM.

35.3 Oficio número 465/2013 de 18 de mayo de 2013 y dos oficios sin número, de 17 de mayo de 2013, mediante los cuales las Notarías Públicas No. 4 del Distrito Judicial de Atlixco, Puebla y del Patrimonio Inmobiliario Federal, No. 2 de Cuernavaca, Morelos y No. 1 de la Demarcación de Juárez, Huamantla, Tlaxcala,

respectivamente, precisaron el número de escrituras realizadas, en los siguientes términos:

NOTARÍA	ESCRITURAS
	318 servidumbres de paso
Núm. 4	145 servidumbres de paso con ocupación temporal 1 de ocupación temporal
Núm. 2	177 servidumbres de paso
Núm. 1	139 servidumbres de paso

35.4 Oficio número PMY/11/427 de 11 de noviembre de 2010 (*sic*), signado por la Presidencia Municipal de Yecapixtla, Morelos, mediante el cual emite la anuencia de factibilidad para la instalación de la central Termoeléctrica, así como parte del Acueducto y del Gasoducto en el predio ubicado en la localidad de Huexca, Municipio de Yecapixtla, del Estado de Morelos, señalando que el predio es compatible con los usos de industrias y servicios, producción rural y agroindustrial de temporal establecidos en el programa CAYA (Conurbación de Intermunicipal entre Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlahuacán).

35.5 Resumen ejecutivo de marzo de 2011, relativo a la Manifestación de Impacto Ambiental modalidad regional en relación al Proyecto “*Sistema de Transporte de Gas Natural Morelos-Gasoducto Morelos (STGNM-Gasoducto Morelos)*” promovido por la CFE.

36. Oficio AG-/GAC/1931/14 de 11 de junio de 2014, mediante el cual remite el oficio 7B/2014/MAOS-000021 de la misma fecha, signado por AR2, en el cual hizo referencia a los porcentajes de avance del proyecto y presentó un resumen con las características del diseño del Gasoducto y la Central para garantizar la seguridad de los mismos, señalando que la información contenida es de carácter reservado.

37. Oficio AG/GAC/0162/2015 de 15 de enero de 2015, signado por personal de la CFE, mediante el cual remitió la siguiente documentación:

37.1 Oficio AJCPT/2014/RIG-00124 de 24 de diciembre de 2014, mediante el cual refirió que la CFE solicitó opinión al Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México respecto al Gasoducto, además de expresar que éste ha sido diseñado siguiendo las recomendaciones del CENAPRED, lo cual fue certificado por la CRE, tomando en cuenta los criterios de la NOM-007-SECRE-2010.

37.2 Oficio JADV/001/2015 de 7 de enero de 2015, en el cual expresa que se informó a la población sobre temas de seguridad a través de pláticas y trípticos.

38. Oficio AG/GAC/DPA/012/2015 de 6 de abril de 2015, mediante el cual remitió copia del diverso JADV/072/2015 de la misma fecha, al cual adjuntó la siguiente información:

38.1 Título del permiso de transporte de gas natural por medio de ductos de 27 de julio de 2012, con vigencia de 30 años a partir de la notificación del otorgamiento, emitido por la CRE.

38.2 Resolución de 27 de julio de 2012, mediante el cual la CRE otorgó al Gasoducto Morelos el título del permiso de transporte de gas natural por medio de ductos.

39. Oficio AG/GAC/113/2016 de 19 de enero de 2016, mediante el cual adjuntó copia del diverso AJ/CPT/RIG/00005 de 18 de enero de 2016, del cual se advierte que las coordenadas geográficas del polígono del PIM están disponibles en el sitio “web” de SEMARNAT y no existe ninguna anuencia de paso pendiente.

Adicionalmente, resaltó que el gasoducto ha sido diseñado conforme a las recomendaciones del CENAPRED.

40. Oficio número AG/GAC/1703/2016 de 22 de julio de 2016, mediante el cual rindió un informe respecto de la queja presentada por una habitante del municipio de Ayala, en el estado de Morelos, respecto de las afectaciones ocasionadas por la construcción del Acueducto, señalando que no hay afectación alguna, ni se ha provocado daño porque la obra está detenida derivado del impedimento aparentemente efectuado por habitantes de la zona, adjuntado diversa documentación.

41. Oficio número AG/GAC/835/2017 de 24 de mayo de 2017, mediante el cual se adjunta el informe rendido por AR2 del cual se advierte el estado actual que guarda el PIM y conforme al último informe rendido ante este Organismo Nacional, a través del diverso AG/GAC/113/2016 de 19 de enero de 2016, éste no ha sufrido modificación alguna.

J. Evidencias de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

42. Oficio DFT/G/1248/2012 de 24 de julio de 2012, suscrito por personal de la Delegación Federal de la SEMARNAT en el Estado de Tlaxcala, del que se desprende que no recibió ningún trámite relacionado con el proyecto PIM; no obstante, hizo referencia al diverso oficio DFT/G/1103/2012 de 27 de junio de 2012, mediante el cual remitió a la DGIRA, el escrito de inconformidad de habitantes de la comunidad de Xiloxotitla, Nativitas, Tlaxcala, respecto del proyecto de Gasoducto identificado como "STNGM- Gasoducto Morelos, Estados de Tlaxcala, Puebla y Morelos".

43. Oficio SGPA/DGIRA/DG/05052000856 de 10 de junio de 2014, suscrito por AR5, mediante el cual informó que en sus archivos obran los resolutivos de impacto ambiental relacionados con la construcción del PIM, adjuntando los siguientes documentos:

43.1 Oficio SGPA/DGIRA/DG/7361 de 26 de septiembre de 2011, suscrito por AR5 que incluye el Resolutivo en materia de impacto y riesgo ambiental para el proyecto "*STGNM-Gasoducto Morelos*" presentado por CFE "*autorizado de manera Condicionada*" a localizarse en los municipios de Tlaxco, Hueyotilpan, Villa Mariano, Matamoros, Panotla, Santa Ana Nopalucan, San Damián Texoloc, Santa Apolonia Teacalco, Tetlatlahuaca, y Santa María Nativitas, en el estado de Tlaxcala; Huejotzingo, San Pedro Cholula, San Jerónimo Tecuanipan, San Gregorio Atzompa, Ocoyucan, Atlixco, Huaquechula, Atzitzihuacan, Acteopan y Cohuecan, en el estado de Puebla; y Jantetelco, Temoac, Jonacatepec, Cuautla y Yecapixtla, en el estado de Morelos.

43.2 Oficio SGPA/DGIRA/DG/7921 de 14 de octubre de 2011, suscrito por AR5 que contiene el Resolutivo en materia de impacto y riesgo ambiental para la construcción de una central termoeléctrica y un acueducto, a localizarse en los municipios de Cuautla, Ayala y Yecapixtla, Morelos, autorizado de manera condicionada.

44. Oficio SGPA/DGIRA/DG/10793 de 2 de enero de 2015, emitido por AR5, mediante el cual remitió las coordenadas geográficas y planos del Gasoducto original y las modificaciones autorizadas por dicha Dirección General; AR5 refirió que durante el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental no se recibieron solicitudes de apertura de consulta pública sobre el Gasoducto y opiniones técnicas distintas a las solicitadas por esa Secretaría.

45. Oficio SGPA/DGIRA/DG/0527 de 28 de enero de 2016, suscrito por AR5 mediante el cual remitió la tabla de coordenadas en su última versión relacionada con el PIM, así como las resoluciones y modificaciones en orden cronológico desahogadas con motivo del procedimiento de impacto ambiental.

K. Evidencias de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

46. Oficio PF/DSR/CEM/1423/2013 de 15 de julio de 2013, en el cual señaló la existencia de dos tarjetas informativas con número 1879/2012 y 1852/2012, de las que se advierte que el 31 de octubre de 2012, la División de Fuerzas Federales a bordo de ocho unidades y un vehículo blindado, proporcionaron apoyo a la CFE en el poblado de Huexca, Municipio de Yecapixtla, en el estado de Morelos; asimismo, señaló que el 25 de octubre de 2012, se realizó un sobrevuelo en la zona de Huexca, en el municipio referido, sin que refiriera algún incidente.

47. Oficio UDDH/911/3753/2013 de 30 de julio de 2013, mediante el cual remitió diversos oficios de los que concluye que elementos de la *“Policía Federal”* no participaron en los hechos referidos en la queja.

48. Oficio SEGOB/CNS/IG/DGAJ/1090/2013 de 27 de agosto de 2013, en el cual señaló que la participación de la *“Policía Federal”* fue con base en una solicitud expresa de la CFE, enfocada a la seguridad del predio y escolta de entrada y salida del personal, tal y como la efectuada el 31 de octubre de 2012, señalando que en ningún momento hubo agresiones.

49. Oficio PF/DGAJ/7780/2015 de 14 de julio de 2015, del cual se advirtió que personal de las Divisiones de Inteligencia, Investigación, Seguridad Regional, Científica, Antidrogas, Fuerzas Federales y Gendarmería de la Policía Federal no tuvieron participación en los hechos que refiere Q50 en su escrito.

L. Evidencias del Centro Nacional para la Prevención de Desastres (CENAPRED).

50. Oficio número H00-DG/0085/2016 de 20 de enero de 2016, mediante el cual refirió que sólo emitió el 5 de septiembre de 2011, opinión técnica respecto de la posible influencia de la actividad del volcán Popocatepetl en el trazo del ducto denominado Gasoducto Morelos, a la cual adjuntó, entre otra, la siguiente información:

50.1 Oficio número SE/DGIN/2946/2011 000000001 de 22 de agosto de 2011, mediante el cual la CRE formuló consulta al CENAPRED sobre la posible influencia de la zona de impacto del volcán Popocatepetl con el trazo del ducto de transporte de gas natural Morelos que se construiría en los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala.

M. Evidencias de la Secretaría de Energía (SENER).

51. Oficio 110/DC/1600/15 de 23 de abril de 2015, mediante el cual señaló que no cuenta con atribuciones para la intervención en proyectos de la CFE, así como para el otorgamiento de permisos. Respecto a la consulta previa a comunidades indígenas y la evaluación de impacto social, refiere que, en los archivos de la Unidad del Sistema Eléctrico Nacional y Política Nuclear de la Subsecretaría de Electricidad, no consta expediente alguno respecto de la presentación de dicha Evaluación, *“ni fue promovida acción de consulta indígena asociada al proyecto por la CFE”*.

N. Evidencias de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

52. Oficio DH-V8783 de 11 de junio de 2015, mediante el cual se remitió el informe de la 25/a.Zona Militar en Puebla, del 3 de junio del mismo año y del que se advirtió

que personal militar no tuvo participación en la “expropiación temporal” (sic) realizada en el terreno presuntamente propiedad de Q50, además, de no advertir agresiones entre autoridades y pobladores. Por otra parte, refirió que la participación de personal de esa Secretaría se limitó a realizar “reconocimiento en caminos de segundo orden sobre la ruta de construcción del Gasoducto Morelos en el tramo de San Miguel Papaxtla a Huejotzingo, Puebla”.

O. Evidencias del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

53. Oficio sin número de 17 de junio de 2014, mediante el cual remitió copia del oficio 401.B(22)47.2014/0987 de 16 de junio de 2014 y refirió las visitas de inspección realizadas a lo largo del PIM, precisando que se otorgaron las liberaciones de áreas en tanto se han cumplido las medidas técnicas de protección al patrimonio arqueológico, sin que tengan registradas afectaciones a monumentos arqueológicos derivadas del proyecto.

P. Evidencias de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

54. Oficio DGAJ/RL/2015/OF/002 de 20 de enero de 2015, por medio del cual envió un listado de localidades indígenas del año 2010, publicado en su página electrónica y considerados en el decreto de ley publicado en el periódico “Tierra y Libertad” de 29 de agosto de 2012. En relación con el PIM, adicionalmente refirió que no ha participado en ningún proceso de consulta, no cuenta con información sobre el “Sistema de Transporte de Gas Natural Gasoducto Morelos” y sólo sostuvieron dos reuniones en 2014, convocadas por organizaciones de la sociedad civil.

Q. Evidencias de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos².

55. Oficio ASEA/UAJ/DGCT/2C.18/016/2017 de 26 de junio de 2017, por el cual informa las modificaciones autorizadas del proyecto denominado “*STGNM-Gasoducto Morelos*” y precisa las coordenadas geográficas con los vértices del trazo del proyecto en cuestión, además de precisar que no ha recibido ninguna denuncia o iniciado algún procedimiento administrativo, se destacan las siguientes documentales:

55.1 Oficio ASEA/UGI/1251/2015 de 11 de junio de 2015, que contiene la resolución mediante el cual, la Agencia autoriza la modificación del Proyecto.

55.2 Oficio ASEA/UGI/DGCTA/0988/2017 de 23 de junio de 2017 que contiene las coordenadas geográficas con los vértices del trazo del proyecto actualizadas.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

56. En el expediente de queja se identificaron tres juicios de amparo indirecto³:

56.1 El AI1 promovido por autoridades del Comisariado Ejidal del poblado de Anenecuilco, Morelos ante el Juzgado Séptimo de Distrito en Cuernavaca, Morelos, señalando como actos reclamados la construcción de un acueducto subterráneo, la falta de notificación, la violación al derecho de audiencia y de

² El 11 de agosto de 2014 se publicó la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos que prevé la creación de esa Agencia, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con autonomía técnica y de gestión. Cuyo objeto es la protección de las personas, el medio ambiente y las instalaciones del sector hidrocarburos.

³ El estado procesal de los expedientes relacionados con los juicios de amparo se consultó en <http://www.dgepj.cjf.gob.mx/paginas/serviciosTramites.htm?pageName=servicios%2Fexpedientes.htm> (fechas de consulta 18 y 20 de diciembre de 2017).

tratamiento de aguas residuales, el cual se encuentra en trámite ante el Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Morelos, al aceptar la competencia declinada a su favor.

56.2 El AI2, promovido por Q8 ante el Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Tlaxcala, señalando como acto reclamado la omisión de atender las recomendaciones contenidas en la nota técnica emitida por el CENAPRED, otorgar información errónea sobre las concesiones y permisos para llevar a cabo el proyecto de gasoducto, el cual fue sobreseído mediante sentencia del 24 de agosto de 2016.

56.3 El AI3 promovido ante el Juzgado Primero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla, señalando como actos reclamados la manifestación de impacto ambiental y el estudio de riesgo ambiental, así como la resolución por la que se determina la zona geográfica de Puebla-Tlaxcala para fines de distribución de gas natural; en el que se dictó sentencia, el 7 de abril de 2017, concediendo el amparo para efectos, contra la cual, el 3 de mayo de 2017 se interpuso recurso de revisión, mismo que se desahoga en el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, bajo el toca R1.

57. Con motivo de las obras efectuadas para la construcción del Gasoducto, el gobierno del Estado de Puebla publicó:

57.1 Declaratoria que emitió el Ejecutivo del Estado por Causa de Utilidad Pública de la Construcción del proyecto denominado “*Gasoducto Morelos*”, en el Tramo que comprende el kilómetro 10+481.64 al kilómetro 102+530.87 del eje del Gasoducto, publicada el 20 de febrero de 2015, en el Periódico Oficial del Estado.

57.2 Decreto del Ejecutivo del Estado por Causa de Utilidad Pública que declara la ocupación temporal y la limitación de los derechos de dominio, de la fracción del predio rústico denominado “*Tecolotla*”, ubicado en la localidad de Papaxtla, municipio de San Jerónimo Tecuaniapan, estado de Puebla, publicada el 20 de febrero de 2015, en el Periódico Oficial del Estado.

58. Por otra parte, de la información que se encuentra integrada en el expediente de queja, esta Comisión Nacional observa que la CFE, así como las empresas ganadoras de la licitación pública convocadas para la realización del PIM, efectuaron diversas gestiones para contar con las anuencias de servidumbres de paso, permisos y autorizaciones ante diversas dependencias del orden local y federal, como se describe enseguida:

Cuadro 1: Resumen de actos jurídicos relacionados con la construcción del PIM

CANTIDAD	PROCEDIMIENTO	ENTIDAD FEDERATIVA
4	Licencias de uso de suelo para la fusión de predios.	Morelos, Puebla, Tlaxcala
5	Licencias de construcción y cruce de caminos.	Morelos, Puebla, Tlaxcala
5	Licencias de construcción.	Morelos
2	Licencias destino de uso de suelo.	Morelos
3	Licencias de construcción.	Puebla
3	Permisos de uso de suelo.	Puebla
3	Permisos de construcción.	Tlaxcala
4	Licencias uso de suelo.	Tlaxcala

1	Visto bueno condicionado por el Instituto Estatal de Protección Civil.	Morelos
1	Permiso otorgado por el Operador de Carreteras de Cuota del estado de Morelos.	Morelos
3	Autorizaciones de modificación del cruce subterráneo expedida por el Gobierno del estado de Morelos.	Morelos
1	Visto bueno condicionado por el Sistema Estatal de Protección Civil del estado de Puebla.	Puebla
4	Autorizaciones para construcción respecto de 11 caminos expedidos por el Gobierno del estado de Puebla.	Puebla
1	Declaratoria de utilidad pública la construcción del proyecto denominado " <i>Gasoducto Morelos</i> " en el tramo que comprende del kilómetro 102+481.64 al kilómetro 102+530.87.	Puebla
1	Decreto del Ejecutivo del Estado, por el que por Causa de Utilidad Pública, declara la ocupación temporal y la limitación de los derechos de dominio, de la fracción del predio rústico denominado " <i>TECOLOTLA</i> ".	Puebla
5	Permisos otorgados por INAH en los estados de Puebla y Morelos.	Morelos, Puebla y Tlaxcala
25	Concesiones para usar o aprovechar bienes nacionales expedidos por CONAGUA.	Morelos
2	Permisos expedidos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes respecto de tramos de la carretera federal Puebla-Huajapan	Puebla

	de León, así como Atencingo-Axochiapan, tramo Cholula-Atlixco.	
4	Permisos para cruzamiento expedido por la SCT.	Puebla, Tlaxcala
1	Autorización por excepción del cambio de uso de suelo en terrenos forestales, expedido por SEMARNAT.	Morelos
64	Permisos para construcción o modificación de obras en cauces y zonas federales expedidos por SEMARNAT.	Morelos-Puebla
2	Resoluciones en materia de Riesgo e Impacto Ambiental expedidas por la SEMARNAT en 2011, respecto del proyecto identificado como “STGNM-Gasoducto Morelos.	Morelos, Puebla, Tlaxcala
5	Modificaciones de Impacto Ambiental expedidas por SEMARNAT entre los años 2011 y 2014, respecto del proyecto.	Morelos

59. La CFE manifestó a esta Comisión Nacional que cuenta con la totalidad de anuencias de servidumbres de paso requeridas con motivo de la construcción del PIM.

60. Mediante oficio AG/GAC/835/2017 de 24 de mayo de 2017, la CFE refirió que la central termoeléctrica se encuentra construida en un 100%; el acueducto tiene un avance del 99%, faltando 135 m⁴ para su conclusión y el gasoducto Morelos, se

⁴ En la presente Recomendación se utiliza la “**Norma Oficial Mexicana NOM-008-SCFI-2002, Sistema General de Unidades de Medida**”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2002, específicamente la información contenida en las tablas identificadas con los numerales 1, 20 y 21.

encuentra concluido, iniciando servicio de transporte de gas natural desde el 15 de abril de 2016.

IV. OBSERVACIONES.

61. Con fundamento en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el presente apartado se realiza un análisis con un enfoque lógico-jurídico de máxima protección de los derechos humanos, a la luz de los estándares e instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en la materia, que lleva a acreditar la existencia de violaciones a los derechos humanos a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada⁵, además del derecho a la información en agravio de las personas, comunidades y poblaciones indígenas de los Estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala; por acciones y omisiones atribuibles a la Comisión Federal de Electricidad, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

- **Consideraciones previas.**

62. Es del interés de este Organismo Nacional hacer diversas consideraciones antes de ahondar en los aspectos puntuales de la presente Recomendación. En principio, retomar el concepto de desarrollo sostenible impulsado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el cual lo entiende como un *“desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”*⁶,

⁵ El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes refiere que la consulta cuando se trate de pueblos y comunidades, además de previa, libre, informada y de buena fe, debe ser culturalmente adecuada, de conformidad con lo previsto en el artículo 6, numeral 1, inciso a del citado Convenio.

⁶ Información disponible en <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-sustainable-development/sustainable-development/>

dicho concepto comprende cuatro dimensiones: la sociedad, el medio ambiente, la cultura y la economía. Este cambio de paradigma tiene por finalidad que “las consideraciones ambientales, sociales y económicas estén equilibradas en la búsqueda de una mejor calidad de vida”⁷.

63. Bajo la idea de desarrollo sostenible, esta Comisión Nacional convoca a que las acciones, programas y proyectos impulsados por el Estado mexicano incorporen ese paradigma en perspectiva con los derechos humanos. El progreso debe generar un impacto positivo en las personas que habitan un determinado espacio geográfico, no solo al beneficiarse económica o socialmente de una obra, proyecto o programa sino también en la trascendencia que tiene en la vida comunitaria, a partir de la participación en la toma de decisiones o bien en el impulso de otros proyectos que les favorezcan.

64. En consecuencia, se efectúa un análisis y ejercicio de ponderación que además de considerar los alcances e importancia económica del PIM, enfatiza en la protección de los derechos humanos de las comunidades y pueblos indígenas de los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala quienes deben ser escuchados y contar con la posibilidad de aportar aquello que estimen procedente en relación con el PIM, actuar en sentido contrario refuerza la exclusión y discriminación de la que han sido objeto de manera histórica.

65. De manera simultánea, este Organismo Nacional inició la investigación respecto de los casos de las personas detenidas, sean o no defensoras de derechos humanos y/o integrantes de organizaciones defensoras de la tierra, el agua y el territorio quienes manifestaron su inconformidad por el Proyecto Integral Morelos.

66. Con la finalidad de contar con los elementos pertinentes para una mejor comprensión de la problemática, es necesario se resalten los aspectos

⁷ Ídem.

sociodemográficos de las poblaciones y comunidades indígenas en México, los antecedentes que originaron la construcción del Proyecto Integral Morelos, algunas especificidades del proyecto, además de lo relativo al procedimiento en materia ambiental agotado para su autorización.

A. Aspectos generales de la situación jurídica y socioeconómica de las personas, comunidades y pueblos indígenas en México.

67. La lucha histórica por los derechos de los pueblos y comunidades indígenas ha sido compleja. La forma en que los derechos humanos se han concebido ha sufrido un cambio tendencial. Clásicamente, los derechos individuales habían sido el eje del entendimiento y fundamento de los derechos, pero, con el desarrollo del pluralismo jurídico⁸ y el multiculturalismo⁹, se articuló una visión que clarifica la dimensión e importancia de la protección de los derechos de naturaleza colectiva, los cuales son la base y sustento de los derechos humanos de los pueblos indígenas, toda vez que el ejercicio efectivo de ciertos derechos individuales, está supeditado al respeto y garantía de los derechos colectivos¹⁰.

⁸ De manera general, el **pluralismo** se refiere a la oposición a cualquier postura “monista” y “designa la existencia de más de una realidad, de múltiples formas de acción práctica y de la diversidad de campos sociales con particularidad propia, o sea, incluye el conjunto de fenómenos autónomos y elementos heterogéneos que no se reduce entre sí”. En términos antropológicos, el pluralismo significa que los grupos étnicos mantienen un estilo propio de vida, con su idioma, sus costumbres, sus formas de pensar, sus sistemas normativos y sus organizaciones. WOLKMER, Carlos Antonio, *Pluralismo jurídico*, MAD, Sevilla, 2006, p. 155.

⁹ Por **multiculturalismo** se entiende, aquella ideología o modelo de organización social que afirma la posibilidad de convivir armoniosamente en sociedad entre aquellos grupos o comunidades étnicas que sean cultural, religiosa, o lingüísticamente diferentes. Valora positivamente la diversidad sociocultural y tiene como punto de partida que ningún grupo tiene por qué perder su cultura o identidad propia. CORTINA, Adela. *Ciudadanía intercultural*, Artigos, Valencia, 1997, p. 8.

¹⁰ CNDH, Recomendación General 27/2016, del 11 de julio de 2016, p. 4. En el caso de los pueblos originarios –indígenas-, la consulta “...es un tema esencial, representa incluso un sentido de vida, pues desde que se nace hasta que se muere se aprende y se enseña a participar y a construir la vida comunitaria, esto es a través de la toma de decisiones en asambleas generales que tienen como finalidad lograr el consenso entre todos y todas sobre el tema consultado... la consulta es el instrumento indispensable para construirla y reconstruirla...”, refiriéndose a la vida en comunidad,

68. Algunos de estos derechos son: culturales y territoriales, a la identidad, a la educación, a la salud, y al idioma, a no ser discriminado con motivo del origen o identidad indígena, a la libre determinación, a la propiedad intelectual, a conservar y reforzar sus propias instituciones, a la consulta previa, libre, informada y de buena fe, a decidir las prioridades para el desarrollo, por mencionar algunos.

69. En este contexto, tras la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945 y en 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (la cual consagra casi en exclusiva derechos de carácter individual), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), analizó la situación de los trabajadores indígenas y comenzó a abordar una variedad de asuntos referentes a los pueblos indígenas y tribales.¹¹

70. En la década de 1950, la OIT, junto con la participación de otras agencias de la ONU, comenzó a trabajar en el Convenio 107 de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre este tema.

71. Posteriormente, con la organización y concientización de los pueblos indígenas y tribales a nivel nacional e internacional durante las décadas de 1960 y 1970, se plantearon inquietudes sobre el enfoque del Convenio 107, en el sentido de ser integracionista y se efectuaron convocatorias para revisarlo y actualizarlo. Una Comisión de Expertos convocada en 1986 por el Consejo de Administración de la OIT concluyó que *“el enfoque integracionista del Convenio había quedado obsoleto y que su aplicación era perjudicial en el mundo moderno”*. Con este

en colectivo. Cit. por LÓPEZ MARÍN, Jerónimo. *“La debida consulta indígena en la ciudad de México para comunidades residentes”*, en *Dfensor*, Núm. 12, año XIII, diciembre 2015, CDHDF, p. 23-24.

¹¹ CNDH, Recomendación General 27/2016, pp. 6-7.

antecedente en junio de 1989, se adoptó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.¹²

72. El Convenio 169¹³ se basa en una actitud general de respeto por las culturas y el modo de vivir de los pueblos indígenas y tribales y el supuesto fundamental de que estos constituyen sociedades permanentes con derecho a determinar sus propias prioridades para su desarrollo.

73. El 13 de septiembre del 2007 fue aprobada la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, teniendo como motivación *“el hecho de que los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses”*¹⁴.

74. En el caso de México, con la reforma del 27 de enero de 1992, cuando se adicionó un primer párrafo al artículo 4° constitucional, se reconoció la composición pluricultural de la nación mexicana sustentada en sus pueblos indígenas, lo que implicó el reconocimiento del pluralismo jurídico; dicha modificación legislativa, tendría más tarde efectos trascendentales, aunque con la reforma del 14 de agosto de 2001 se derogó.¹⁵

75. En los *“Acuerdos de San Andrés Larráinzar”* de 1996. Se establecieron 8 compromisos con los pueblos indígenas: 1) Reconocerlos; 2) Ampliar su participación y representación políticas; 3) Garantizar su acceso pleno a la justicia; 4) Promover sus manifestaciones culturales; 5) Asegurar educación y capacitación;

¹² *Ibidem.*, p. 8.

¹³ *Ibidem.*, p. 9. El Convenio 169 fue ratificado por México el 5 de septiembre de 1990.

¹⁴ CNDH, Recomendación 2/2017, del 31 de enero de 2017, p. 130.

¹⁵ *Ibidem.*, p. 132.

6) Garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas, 7) Impulsar su producción y el empleo; 8) Proteger a los indígenas migrantes. Dichos compromisos asumidos en su nueva relación con los pueblos indígenas se regían por los principios de: i) pluralismo, ii) sustentabilidad, iii) integridad, iv) participación y, v) libre determinación.¹⁶

76. En 2001, el Constituyente Permanente reformó el artículo 2° Constitucional para establecer las bases jurídicas para el ejercicio de los derechos humanos de los pueblos indígenas: *“La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”*.¹⁷

77. Posteriormente en mayo del 2015, se reformó la fracción III, Apartado A, del artículo 2° constitucional, garantizando a los pueblos indígenas diversos derechos electorales, entre ellos, a *“elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno...”*. Esta reforma se realizó con el objeto de reivindicar *“los derechos de los pueblos originarios y ancestrales descendientes de los grupos anteriores a la conquista o colonización, tras aceptar que la situación jurídica de los pueblos indígenas aún era profundamente insatisfactoria, advirtiendo la necesidad de establecer principios rectores para fortalecer el reconocimiento a su libre determinación y autonomía, el acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a*

¹⁶ *Ibidem.*, p. 133.

¹⁷ *Ibidem.*, p. 134.

la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general con su especificidad cultural".¹⁸

78. Sin duda un elemento fundamental en el caso de los pueblos y comunidades indígenas, es el derecho que en términos del *"Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas"* elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), se reconoce como el de *"autoidentificación o autoadscripción"*¹⁹, *"esto significa que es derecho y responsabilidad de los pueblos y personas indígenas definir su pertenencia a estas colectividades y no una prerrogativa del Estado. Consistente con este principio, el Convenio 169 de la OIT en su artículo 2°, también señala que son los propios indígenas quienes tienen el derecho de autoidentificarse como tales"*, bastando que una persona se autoidentifique o adscriba como indígena para considerarlo como tal.

79. La Organización de las Naciones Unidas refiere que existen por lo menos unos 370 millones de personas indígenas que viven en más de 90 países²⁰. En México, habitan 68 pueblos indígenas, hablantes de 68 lenguas indígenas y 364 variantes etnolingüísticas.²¹ La población que se considera indígena representa el 21,5% de la población total del país²². En el caso de Morelos, Puebla y Tlaxcala el

¹⁸ CNDH, Recomendación 23/2015, del 28 de julio de 2015, p. 62, se hace referencia al Amparo en revisión 246/2014.

¹⁹ *"Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas"*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2015, 13ra. edición, pág. 14.

²⁰ Los datos son reiterados en distintos comunicados de la ONU, sin embargo, se hace referencia al *"Primer Informe Mundial sobre la situación de los Pueblos Indígenas en el Mundo"*, pág. 1, emitido en 2010, disponible en http://www.cinu.org.mx/pueblosindigenas/docs/Informe_Completo_Ingles.pdf

²¹ Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Catálogo de Lenguas Indígenas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008. Disponible en: http://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf

28,1%, 35,3% y 25,2% de la población se autoadscribe como indígena²³, respectivamente.

80. La condición de vulnerabilidad de los pueblos y comunidades indígenas en México aún es latente, al encontrarse en una situación de discriminación estructural y desventaja socio-política y económica respecto del resto de la población²⁴.

81. En el informe *“La pobreza en la población indígena en México 2012”*, del CONEVAL, reportó que, conforme a los datos del Censo 2010, *“...cerca de ocho de cada diez municipios indígenas o predominantemente indígenas son rurales. Conforme disminuye la presencia de población indígena, aumenta la participación de municipios urbanos. El análisis de la situación de pobreza de los municipios de acuerdo con la presencia de población indígena en ellos muestra que, efectivamente, existe una relación directa y positiva entre la pobreza y el volumen de la población indígena. Mientras que en los municipios con escasa presencia indígena, cuatro de cada diez habitantes se encuentran en pobreza, en los municipios indígenas esta situación alcanza a casi toda la población: nueve de cada diez personas son pobres. De la misma manera, en municipios donde la población indígena es mayor, la mitad de ésta experimenta una extrema pobreza”*.²⁵

82. El CONEVAL concluye de manera preliminar que *“...independientemente de la fuerza de la adscripción que implique uno u otro rasgo étnico, los resultados demuestran que presentar al menos uno de ellos se relaciona en forma directa y*

²² INEGI. Encuesta Intercensal 2015. La Encuesta Intercensal 2015 se llevó a cabo con la finalidad de actualizar la información sociodemográfica a la mitad del periodo comprendido entre el Censo de 2010 y el que habrá de realizarse en 2020, por el momento, es la información disponible.

²³ Ídem.

²⁴ Ver Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión México, del 23 de diciembre de 2013.

²⁵ CNDH, Recomendación 2/2017, *Ob. cit.*, p. 136.

estrecha con escenarios de mayor precariedad. Ser indígena en México, de alguna o varias maneras, implica una alta probabilidad de ser pobre y, con ello, ver vulnerado de modo sistemático el ejercicio de derechos sociales fundamentales....”²⁶

83. *Conforme a ese informe, la población hablante de lengua indígena (HLI) “... o perteneciente a grupos domésticos indígenas tendría menor capacidad para generar estrategias en aras de la búsqueda de oportunidades en ámbitos con mercados de trabajo e infraestructura de servicios superiores. En cuanto al nivel de escolaridad, de acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda 2010, del total de población de tres años o más, 8.5 por ciento no tiene escolaridad; 63.8 cuenta con escolaridad básica (secundaria completa); 14.4 con educación media superior; y 12.3 con educación superior. Las categorías de análisis en este informe muestran un desempeño educativo diverso; sin embargo, es importante resaltar que, en todos los casos, existen diferencias importantes entre hombres y mujeres que reflejan un menor acceso a la educación de estas últimas y que, por lo visto, se relaciona de alguna manera con la pertenencia indígena. La población HLI presenta niveles relativamente bajos de escolaridad, ya que apenas la cuarta parte tiene secundaria completa o educación media superior, en contraste con la población en general, en la que poco más de la mitad ha cursado dichos niveles de escolaridad. En promedio, los niveles de estudio más altos se encuentran entre quienes se consideran indígenas y los/as HLI que viven en hogares no indígenas.”²⁷*

84. *En relación con el ámbito laboral, se advierte en este informe, que “...la población que vive en hogares indígenas, quienes residen en forma predominante en ámbitos rurales, como ya se ha visto. Su actividad ocupacional se distingue por tener una alta ocupación, específicamente en el sector agropecuario, aunque con una importante participación en el sector terciario, que, de manera interesante,*

²⁶ *Ibidem.*, p. 137.

²⁷ *Ibidem.*, p. 138.

refleja el cambio de vocación que ocurre en las localidades rurales ante el decaimiento de la producción agrícola, la cual parece recuperar a sus trabajadores cuando éstos alcanzan edades avanzadas y, quizás, emprenden procesos migratorios de retorno de las ciudades al campo. En ambos grupos, además, la población infantil y joven que trabaja duplica a la que estudia...”.²⁸

85. Con base en los datos antes expuestos, es pertinente resaltar que la población indígena enfrenta una situación de pobreza y, en algunos casos, de pobreza extrema, lo cual acrecienta la desigualdad social, económica y política, por ende, el acceso a los recursos efectivos de justicia.

B. Consideraciones sobre los proyectos de desarrollo e infraestructura en relación con los derechos humanos.

86. El Protocolo de Actuación emitido por la SCJN, hace referencia desde una construcción conceptual al “*neoextractivismo*”, entendido, como un “*proceso masivo y creciente de explotación de bienes para su incorporación en los mercados, especialmente en los de la economía global. Esta nueva fase del extractivismo no es como la anterior, centrada en la minería y el petróleo; los rostros de este nuevo proceso se manifiestan en la explotación y control forestal, los agro-negocios o la producción de biocombustibles basados en los monocultivos que incentivan la compra masiva de tierras. Se trata de una nueva forma de intervención sobre los espacios caracterizada por la sobreexplotación de recursos naturales, cada vez más escasos, frecuentemente no renovables, y la expansión de sus fronteras hacia territorios que antes eran considerados como no productivos*”.²⁹

²⁸ *Ibidem.*, p. 139.

²⁹ *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, págs. 9-10.

87. *“Así, el neoextractivismo también va acompañado de enormes inversiones en materia de transporte (puertos, carreteras, corredores bioceánicos), energía (hidroeléctricas, centrales eléctricas de ciclo combinado), agua (grandes presas y trasvases entre regiones) y por supuesto la explotación de recursos minerales, forestales y genéticos.”*

88. La SCJN entiende a los proyectos de desarrollo e infraestructura como *“aquellos emprendimientos impulsados por empresas y/o el Estado, en zonas rurales o urbanas, que tengan fines comerciales o se lleven a cabo bajo el argumento del bien común, y supongan la adquisición, disposición, arriendo u ocupación de espacios territoriales, generando un impacto sobre la vida de las personas o comunidades que en ellos habitan, o de las que ellos dependen, y una posible afectación sobre sus derechos humanos.”*³⁰

89. De manera coincidente con lo expuesto en el Protocolo de Actuación, se advierten dos posturas respecto de los *“beneficios e implicaciones”* de los proyectos de desarrollo e infraestructura *“la que considera que estos emprendimientos suponen beneficios para un grupo de personas o colectivo, lo que legitima su realización; y la que privilegia las afectaciones que dichos proyectos traen consigo, situación que representa un claro límite para su desarrollo”*.³¹

90. De ahí que resulte fundamental centrar el debate de la viabilidad o no de un proyecto a partir del *“análisis de la situación que suponga mayores beneficios para los derechos humanos y menos limitaciones a estos derechos”*, desde una perspectiva de derechos humanos, habría de partirse de un ejercicio de ponderación que *“permita determinar cuál es el escenario más favorable teniendo como referente el catálogo de derechos humanos”*, además de que ***“toda medida que suponga***

³⁰ *Ibidem.* pág. 13.

³¹ *Ídem.*

una afectación a un grupo de personas o colectivo, necesariamente debe ser sometida a consulta, ofreciendo la información necesaria para poder evaluarla. De acuerdo con lo anterior, no podrá impulsarse ningún tipo de proyecto de desarrollo e infraestructura sin haberlo consultado con las personas afectadas.³²

91. Si quienes diseñan y construyen los proyectos consideran que *“los habitantes de centros urbanos o comunidades afectadas no tienen nada que decir o aportar frente a realidades que se dice pertenecen sólo al mundo de la racionalidad técnica, vinculada a ‘necesidades o demandas’ que es necesario satisfacer. Esto puede reforzar los procesos de exclusión y discriminación en la toma de decisiones de los proyectos.*”³³

92. Conforme al sistema internacional de los derechos humanos y el derecho interno es pertinente que en la implementación de proyectos de desarrollo e infraestructura, se observen diversos principios: no discriminación, interdependencia, indivisibilidad, *pro persona*, progresividad, equidad intergeneracional³⁴, quien contamina paga³⁵, precautorio y de reparación integral del daño.

93. Considerando que los tratados internacionales en materia de derechos humanos y los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos son de observancia obligatoria para todas las autoridades, es de advertirse que el

³² *Ibíd.* pág. 12.

³³ *Ibíd.* pág. 15.

³⁴ El principio de equidad intergeneracional *“se refiere a la responsabilidad de cada generación de dejar a las nuevas generaciones una herencia de recursos que no sea menos que lo que ellas mismas heredaron.”*

³⁵ El principio de quien contamina paga *“se traduce en la obligación de responder por un daño causado al medio ambiente, aunque no haya habido intención de causarlo”.*

personal de la CFE, SEMARNAT y CDI tenían el imperativo legal de incorporar dichos principios y criterios orientadores al momento de impulsar el PIM.

C. Antecedentes del Proyecto Integral Morelos (PIM).

94. De las constancias que integran el expediente de queja se observa que, en el año 2010, la entonces Secretaría de Energía instruyó la realización de la evaluación técnico-económica de un proyecto para instalar una central de ciclo combinado en el estado de Morelos con capacidad similar al proyecto denominado Valle de México II, el cual fue considerado en el Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico 2010-2024.

95. De manera conjunta, personal de la SENER y de la CFE, realizaron estudios, determinaron los costos-beneficios, además de analizar el sitio o sitios factibles en los cuales se podría ejecutar dicho proyecto considerando el trazo del gasoducto y la interconexión a la red, previendo que el proyecto quedaría inscrito en el Presupuesto de Egresos de la Federación del 2011.

96. Mediante oficio número MORELOS-SAPI-GER-0003, suscrito por la gerencia de E1, se advierte que, mediante licitación pública internacional, con fecha 25 de octubre de 2011, fue adjudicado el contrato para la prestación del servicio de transporte de gas natural a la empresa E1; mismo que con fecha 13 de diciembre de 2011, fue cedido a la empresa E2.

97. El “*Gasoducto Morelos*”, el cual se identifica como PIM, consiste en la construcción y operación de dos centrales termoeléctricas de ciclo combinado, un gasoducto y un acueducto.

98. Las centrales se ubicaron en una superficie de 45,65 hectáreas desprovista de vegetación natural en la comunidad de Huexca, municipio de Yecapixtla, en el

estado de Morelos. Éstas requieren de agua y gas natural para su funcionamiento, para lo cual se proyectó la construcción de un acueducto subterráneo con una longitud de 12,62 kilómetros, con 10 metros de derecho de vía en zonas agrícolas y barrancas y 5 metros en zonas urbanas, el cual tiene la función de conducir agua tratada proveniente de una planta de tratamiento hacia un cárcamo de bombeo y viceversa, abarcando los municipios de Cuautla, Ayala y Yecapixtla, en el estado de Morelos.

99. Asimismo, se contempló la construcción de un gasoducto subterráneo con una extensión total de 171,25 kilómetros por 16 metros de ancho del derecho de vía, mismo que se interconectará y formará parte del Sistema Nacional de Gasoductos de PEMEX, en la localidad de Magdalena Soltepec, Tlaxcala, y concluirá en la Estación de Medición, Regulación y Control exterior al predio de la Central de Ciclo Combinado Centro I, en Yecapixtla, estado de Morelos, atravesando los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala.

100. Con la finalidad de desahogar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, la CFE dividió el PIM, a su vez, en dos proyectos y obras en los siguientes términos:

- Construcción y operación del Gasoducto Morelos.
- Construcción de las dos centrales termoeléctricas y acueducto.

- **PIM-Localización Geográfica Inicial.**

101. Este Organismo Autónomo solicitó a la CFE, en su momento, las coordenadas del PIM para determinar la localización inicial, sin embargo, al rendir su informe señaló que la información se encontraba clasificada como reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental vigente en ese momento y, por lo tanto, consideraba pertinente no

aportarla, sin justificar de manera fundada y motivada dicha negativa e incluso sin considerar lo previsto en el Octavo Lineamiento General para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, es decir, considerar si existían o no elementos *“objetivos que permitan determinar si la difusión de la información causaría un daño presente, probable y específico a los intereses jurídicos tutelados”*.

102. No debe pasar inadvertido que el artículo 1° constitucional, prevé diversas obligaciones para las autoridades, entre otras, el respeto de los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales; procurar la protección más amplia de esos derechos; y, desde el ámbito de su respectiva competencia, *“promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos”* de todas las personas³⁶. En el caso particular, este Organismo Nacional inició una investigación por posibles violaciones a derechos humanos, conforme a sus atribuciones requiere allegarse de los elementos de información que considere necesarios para la documentación del asunto, por ende, la CFE por mandato constitucional y en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos vigente en el momento de los hechos, estaba obligada a proporcionar la información necesaria para una efectiva investigación, de lo contrario el Estado mexicano incurriría en la omisión de cumplir con la garantía para que las personas afectadas accedieran por la vía no jurisdiccional a la protección de sus derechos y, de resultar procedente, a mecanismos de reparación, es evidente que CFE obstaculizó la investigación de este Organismo Autónomo cuando arguyó restricciones normativas sin una debida fundamentación y motivación.

³⁶ *Ibidem.*, p. 131.

103. Por lo antes expuesto, se tomó como referencia la información proporcionada por la SEMARNAT mediante oficios SGPA/DGIRA/DG/05052 de 10 de junio de 2014 y SGPA/DGIRA/DG/10793 de 2 de enero de 2015, de los cuales se advirtió:

103.1 La **central** incide totalmente sobre el municipio de Yecapixtla, Morelos (ver Figura 1; página 51)

103.2 El **acueducto** va de Yecapixtla a Cuautla, transitando por la sección norte del municipio de Ayala, todos ellos pertenecientes al estado de Morelos; y, (ver Figura 1; página 51)

103.3 El **trazo original del gasoducto** transitaba por 22 municipios, de estos, 7 pertenecientes al estado de Tlaxcala, 11 al de Puebla y 4 a Morelos. (ver Cuadro 2, Figura 1)

- **PIM-Localización Geográfica Modificada**

104. En relación con las modificaciones realizadas al PIM, personal especializado de esta Comisión Nacional realizó la georreferenciación³⁷ del acueducto y del área a ocupar por las Centrales al contar con los vértices de su trazo proporcionados por la SEMARNAT; sin embargo, para el trazo del gasoducto con sus modificaciones autorizadas, se recurrió a la georreferenciación de la imagen satelital del trazo del gasoducto incluidas en el oficio de la SEMARNAT mencionado previamente, dado que para éste no se incluyeron los vértices del trazo del mismo; por lo que resulta importante hacer mención que se efectuó una aproximación, toda vez que los datos

³⁷ “La georreferenciación es un método que permite relacionar información de la posición entre documentos cartográficos de diversa procedencia”, en DÁVILA MARTÍNEZ, Francisco Javier. “Georreferenciación de documentos cartográficos para la gestión de Archivos y Cartotecas. Propuesta Metodológica”, Santander, 2012, pág. 1.

precisos no fueron proporcionados por la CFE, en detrimento de la labor de este Organismo Nacional.

105. Del resultado de la georreferenciación del trazo del gasoducto con sus modificaciones se obtuvo que éste pasa por 25 municipios, a saber: 8 del estado de Tlaxcala, 13 del estado de Puebla y 4 del estado de Morelos; mientras que los cambios a la Central y el Acueducto no modifican los municipios que se tenían contemplados desde un inicio, de conformidad con la información que obra en el expediente.

- **PIM-Localización Geográfica Final (junio 2017)³⁸.**

106. Derivado de las coordenadas de los vértices del trazo final del PIM proporcionadas por la ASEA mediante oficio ASEA/UAJ/DGCT/2C.18/016/2017 de 27 de junio de 2017, se realizó la georreferenciación del trazo del gasoducto, incluyendo los polígonos ocupados por el acueducto y la central termoeléctrica³⁹, conforme a la información proporcionada a esta Comisión Nacional mediante oficios SGPA/DGIRA/DG/05052 de 10 de junio de 2014 y SGPA/DGIRA/DG/10793 de 2 de enero de 2015, por AR5.

107. Del resultado de la georreferenciación del trazo final del PIM, se reitera por personal especializado de esta Comisión Nacional que el proyecto de la central termoeléctrica incide totalmente sobre el municipio de Yecapixtla, Morelos; mientras que el acueducto inicia de la central termoeléctrica en el municipio de Yecapixtla, finalizando en el municipio de Cuautla, pasando por la sección norte del municipio de Ayala, todos ellos municipios pertenecientes al estado de Morelos. Por su parte, el gasoducto recorre 25 municipios de los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala

³⁸ Conforme al último informe rendido por la CFE, se observa que el PIM no ha sufrido modificación alguna respecto de la información a que se refiere el apartado que se analiza.

³⁹Ver Opinión técnica del 6 de abril de 2015.

(ver Cuadro 2; Figura 1), lo cual se advierte con mayor claridad en las siguientes tablas:

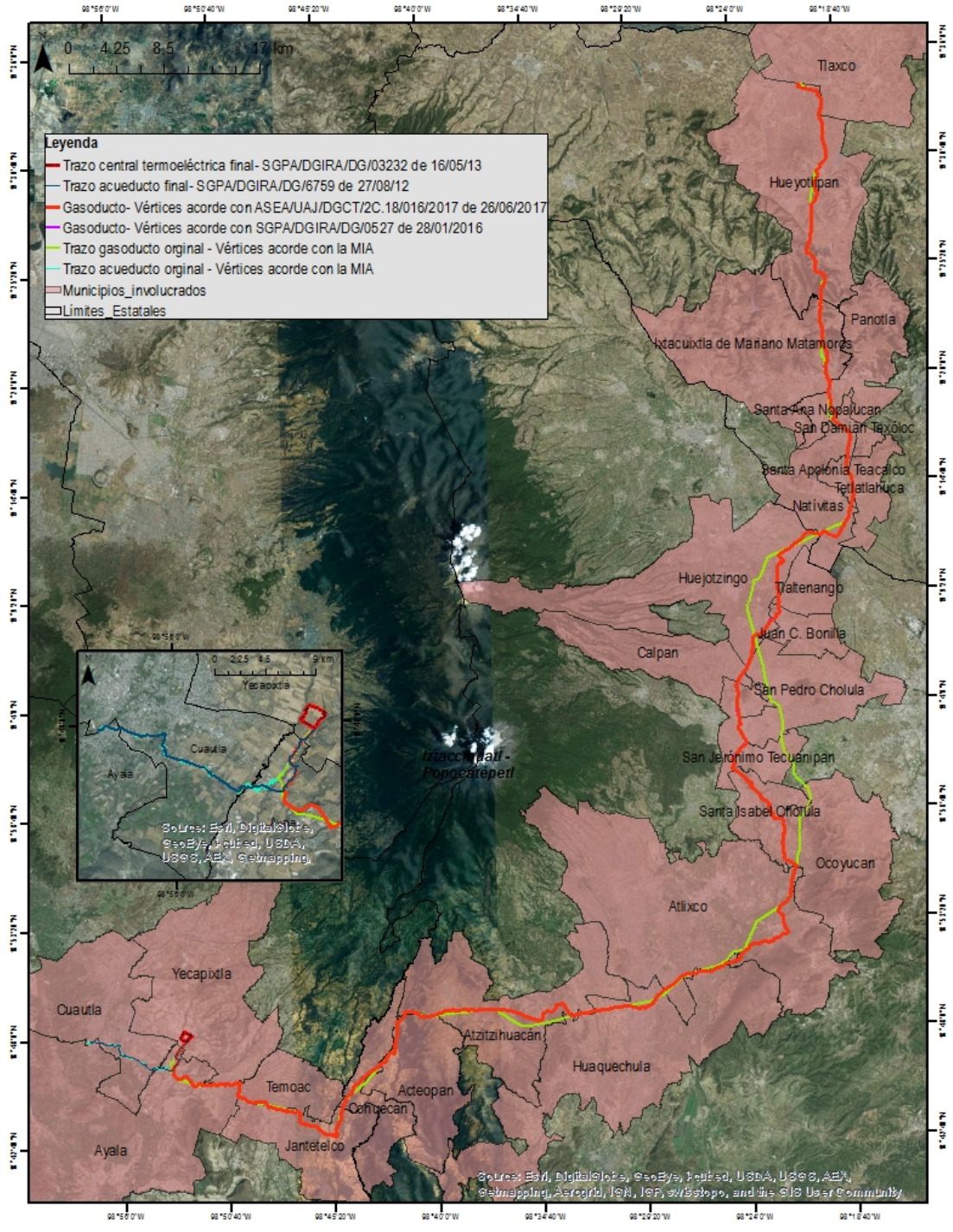
Cuadro 2. Municipios impactados por la construcción y operación del gasoducto (junio 2017)

Gasoducto		<i>Trazo original autorización en materia de impacto ambiental SGPA/DGIRA/DG/7361 de 26 de septiembre de 2011</i>	<i>Trazo con modificaciones oficio ASEA/UAJ/DGCT/2C.18/016/2017 del 26 de junio de 2017 de la ASEA</i>
Estado		Municipio	
1	Tlaxcala	1. Tlaxco	1. Tlaxco
		2. Hueyotilpan	2. Hueyotilpan
		3. Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	3. Ixtacuixtla de Mariano Matamoros
		4. Santa Ana Nopalucan	4. Santa Ana Nopalucan
		5. San Damián Texoloc	5. San Damián Texoloc
		6. Santa Apolonia Teacalco	6. Santa Apolonia Teacalco
		7. Nativitas	7. Nativitas
			8. Panotla
	** Tetlahuca		
2	Puebla	8. Huejotzingo	9. Huejotzingo
		9. San Pedro Cholula	10. San Pedro Cholula
		10. San Jerónimo Tecuanipan	11. San Jerónimo Tecuanipan
		11. Ocoyucan	12. Ocoyucan
		12. Atlixco	13. Atlixco

Gasoducto		<i>Trazo original autorización en materia de impacto ambiental SGPA/DGIRA/DG/7361 de 26 de septiembre de 2011</i>	<i>Trazo con modificaciones oficio ASEA/UAJ/DGCT/2C.18/016/2017 del 26 de junio de 2017 de la ASEA</i>
Estado		Municipio	
		13. Huaquechula	14. Huaquechula
		14. Atzitzihuacan	15. Atzitzihuacan
		15. Acteopan	16. Acteopan
		16. Cohuecan	17. Cohuecan
		17. Santa Isabel Cholula	18. Santa Isabel Cholula
		18. San Gregorio Atzompa	-
		-	19. Tlaltenango
		-	20. Juan C. Bonilla
		-	21. Calpan
3	Morelos	19. Jantetelco	22. Jantetelco
		20. Temoac	23. Temoac
		21. Ayala	24. Ayala
		22. Yecapixtla	25. Yecapixtla

**** Nota:** *El trazo del gasoducto no incide sobre el municipio de Tetlahuca, Tlaxcala, sin embargo, pasa a 30 m de los linderos del mismo, por lo que está incluido dentro de los radios de afectación establecidos en la Manifestación Ambiental ante alguna eventualidad.*

FIGURA 1. UBICACIÓN DEL TRAZO FINAL DEL GASODUCTO DEL "PROYECTO INTEGRAL MORELOS"



Fuente: Base de datos geográficos del INEGI, 2017.

- **Descripción sociodemográfica del área de influencia del PIM.**

108. Es importante señalar que las consideraciones emitidas por este Organismo Nacional están acorde a la información y recursos disponibles en el momento de estudio, las cuales incluso pueden variar respecto de las opiniones de otros especialistas, organizaciones o instituciones interesadas o involucradas en el desarrollo del PIM.

109. De acuerdo con la información respecto del trazo final del proyecto contenida en el oficio ASEA/UAJ/DGCT/2C.18/016/2017 de 26 de junio de 2017, el Marco Geoestadístico Nacional del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016) en el que se incluye la ubicación de los polígonos y puntos de las localidades urbanas y rurales existentes en el país, los datos del censo de población y vivienda del INEGI del año 2010, el catálogo de claves de entidades federativas, municipios y localidades publicado en el portal electrónico de la unidad de Microregiones⁴⁰ de la Secretaría de Desarrollo Social, datos proporcionados por la CDI y el marco geoestadístico 2017 del INEGI, se observa que en su totalidad el PIM impacta en 27 municipios⁴¹ distribuidos en los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala, en los cuales existen 1 632 localidades, de ellas, 1061 están activas, 201 fueron dadas de baja y 370 se encuentran inactivas⁴².

⁴⁰ Véase <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/Default.aspx?tipo=clave&campo=mun&valor=17> (última actualización, octubre de 2015).

⁴¹ Dada la proximidad del trazo del gasoducto al municipio de Tetlahuaca, Tlaxcala (aproximadamente a 30 m de distancia) se consideró relevante su inclusión para la descripción del sitio. En ese sentido, se puede establecer que en su totalidad el PIM incide en 27 municipios, de manera directa en 26 de ellos, y en 1 municipio (Tetlahuaca), de manera indirecta.

⁴² Conforme a la información del INEGI, particularmente, utilizada en los Censos de Población, las localidades dadas de baja o inactivas se refiere a:

Localidad Inactiva.- Se trata de localidades que aparecen en los Catálogos Homologados (CENFEMUL), pero no así en el último censo de "Principales resultados por localidad (ITER)", y que posterior a su creación no registran movimientos que confirmen su existencia o inexistencia.

110. La población aproximada en la zona es de 960 863 habitantes; con un aproximado de 51 030 personas indígenas, concentrándose en una mayor proporción en el estado de Puebla. Además, se identifican 37 pueblos originarios y 38 comunidades de interés por contar con más de 150 habitantes indígenas. De manera desagregada, se refieren los siguientes datos:

Cuadro 3. Información socio demográfica desagregada por estado y municipio afectado por el PIM (julio 2017)

ESTADO	MUNICIPIO	LOCALIDADES	HABITANTES ⁴³	GRUPOS INDÍGENAS	PUEBLO ORIGINARIO ⁴⁴
Morelos	Ayala Cuautla Jantelco Temoac Yecapixtla	296 activas 38 bajas 99 inactivas	330 984	6,0% 19 681 personas indígenas	16 localidades: 10 en el municipio de Ayala, 2 en Cuautla, 1 en Jantelco y 3 en Yecapixtla

Localidades en Baja.- Localidades registradas en la cartografía que al momento de su verificación en campo se compruebe que no existe físicamente, se encuentre conurbada, fusionada o en ruinas.

⁴³ El número de habitantes corresponde a las localidades activas, así señaladas en los documentos pertinentes.

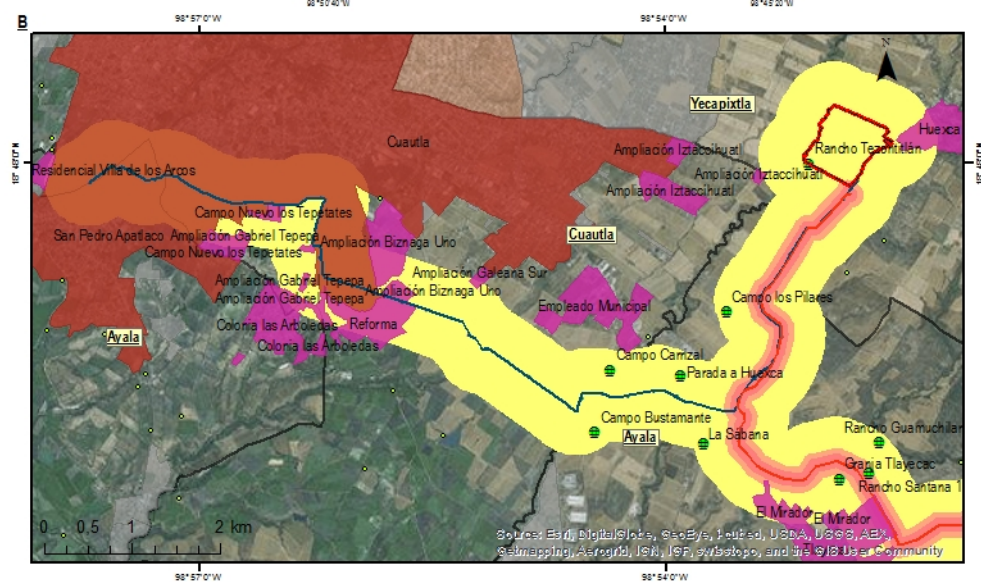
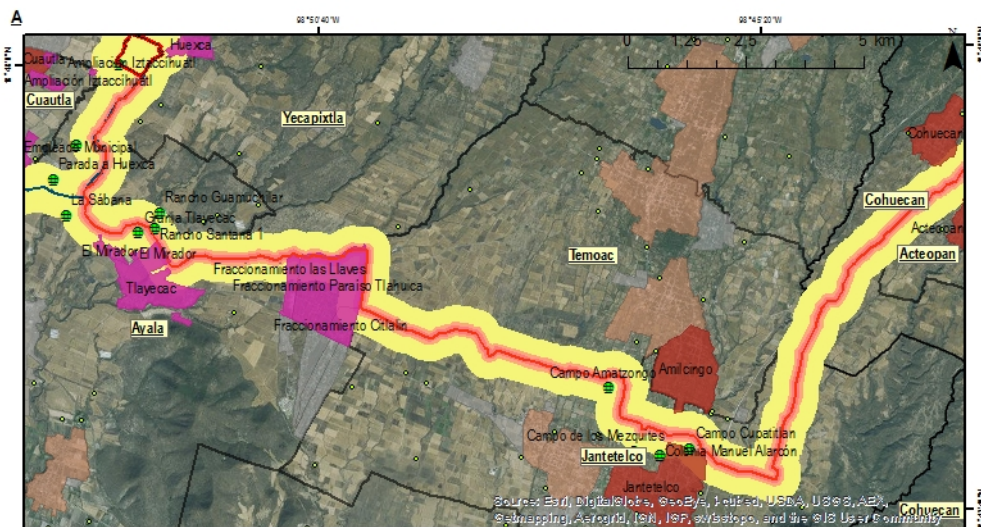
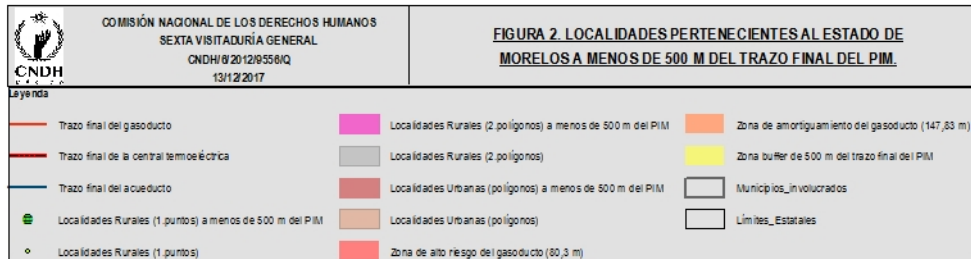
⁴⁴ El número señalado en la columna se refiere al número de pueblos originarios existentes.

ESTADO	MUNICIPIO	LOCALIDADES	HABITANTES ⁴³	GRUPOS INDÍGENAS	PUEBLO ORIGINARIO ⁴⁴
Puebla	Acteopan, Atlixco, Atzitzihuacan, Calpan, Cohuecan, Huaquechula, Huejotzingo, Juan C. Bonilla, Ocoyucan, San Jerónimo Tecuanipan, San Pedro Cholula, Santa Isabel Cholula, Tlaltenango	414 activas 43 bajas 89 inactivas	463 978	6,3% 29 315 personas indígenas	19 localidades: 3 en el municipio de Acteopan, 7 en Atlixco, 2 en Calpan, 1 en Huejotzingo, 4 en Ocoyucan, 2 en San Jerónimo Tecuanipan

ESTADO	MUNICIPIO	LOCALIDADES	HABITANTES ⁴³	GRUPOS INDÍGENAS	PUEBLO ORIGINARIO ⁴⁴
Tlaxcala	Hueyotilpan Ixtacuixtla de Mariano Matamoros Panotla San Damián Texoloc Santa Ana Nopalucan Santa Apolonia Teacalco Santa María Nativitas Tlaxco	351 activas 120 bajas 182 inactivas	165 901	1,2% 2 034 personas indígenas	2 localidades en el municipio de Tlaxco

- **Incidencia del PIM en los núcleos de población ubicados en una distancia menor de 500 metros de su trazo.**

111. Mediante la proyección del trazo final del PIM en un Sistema de Información Geográfica (SIG) y utilizando información pública disponible en el portal electrónico del INEGI, personal especializado de este Organismo Nacional observa que existen alrededor de 101 localidades a distancias menores de 500 metros del trazo del PIM (89 activas y 12 inactivas), con una población de 254 036 habitantes (figuras 2, 3 y 4).



Fuente: Base de datos geográficos del INEGI, 2017; Oficio ASEAU/UA/JD/GCT/2C.18/016/2017 de 26/06/2017


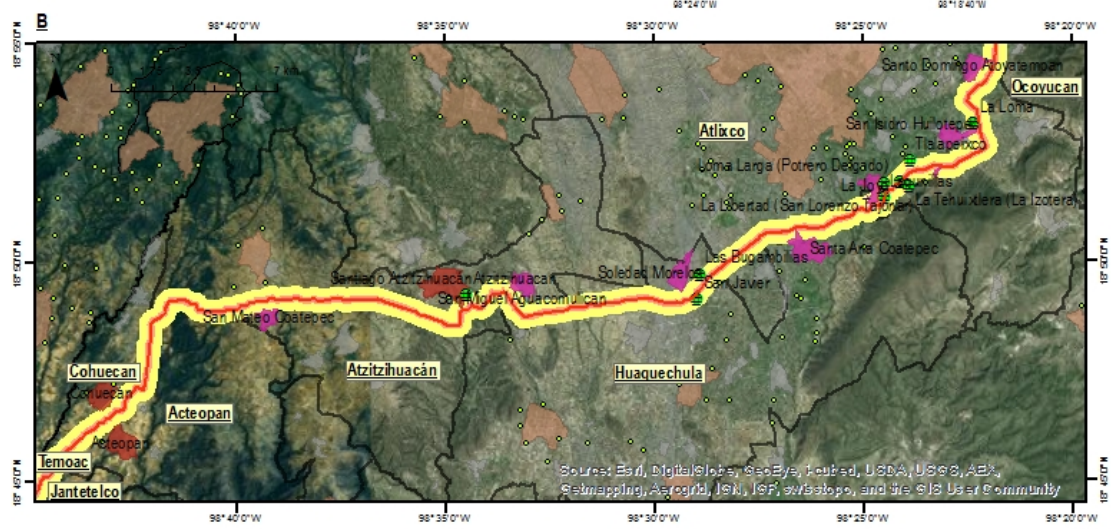
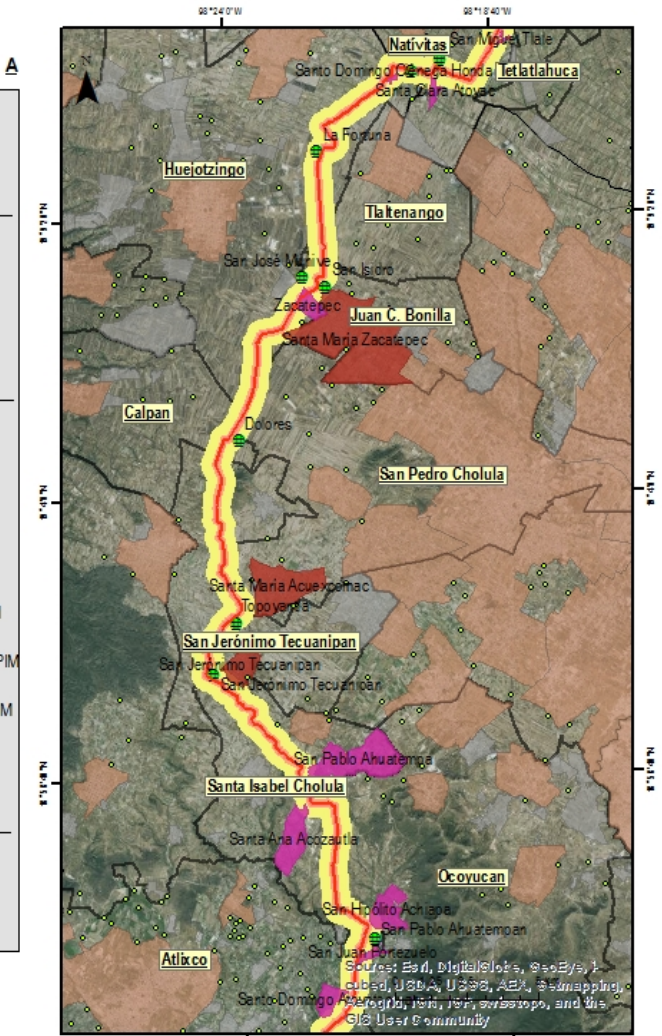

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
 SEXTA VISITADURÍA GENERAL
 CNDH/8/2012/0550/Q
 13/12/2017

FIGURA 3. LOCALIDADES PERTENECIENTES AL ESTADO DE PUEBLA A MENOS DE 500 M DEL TRAZO FINAL DEL PIM.

Leyenda

- Trazo final del gasoducto
- Trazo final de la central termoeléctrica
- Trazo final del acueducto
- Zona de alto riesgo del gasoducto (80,3 m)
- Zona de amortiguamiento del gasoducto (147,83 m)
- Zona buffer de 500 m del trazo final del PIM
- Localidades Rurales (1 punto) a menos de 500 m del PIM
- Localidades Rurales (1 punto)
- Localidades Rurales (2 polígonos) a menos de 500 m del PIM
- Localidades Rurales (2 polígonos)
- Localidades Urbanas (polígonos) a menos de 500 m del PIM
- Localidades Urbanas (polígonos)
- Municipios involucrados
- Límites Estatales

Fuente:
 Base de datos geográficos del INEGI, 2017;
 Oficio ASEA/UAIJ/DGCT/2C.18/016/2017 de 26/06/2017



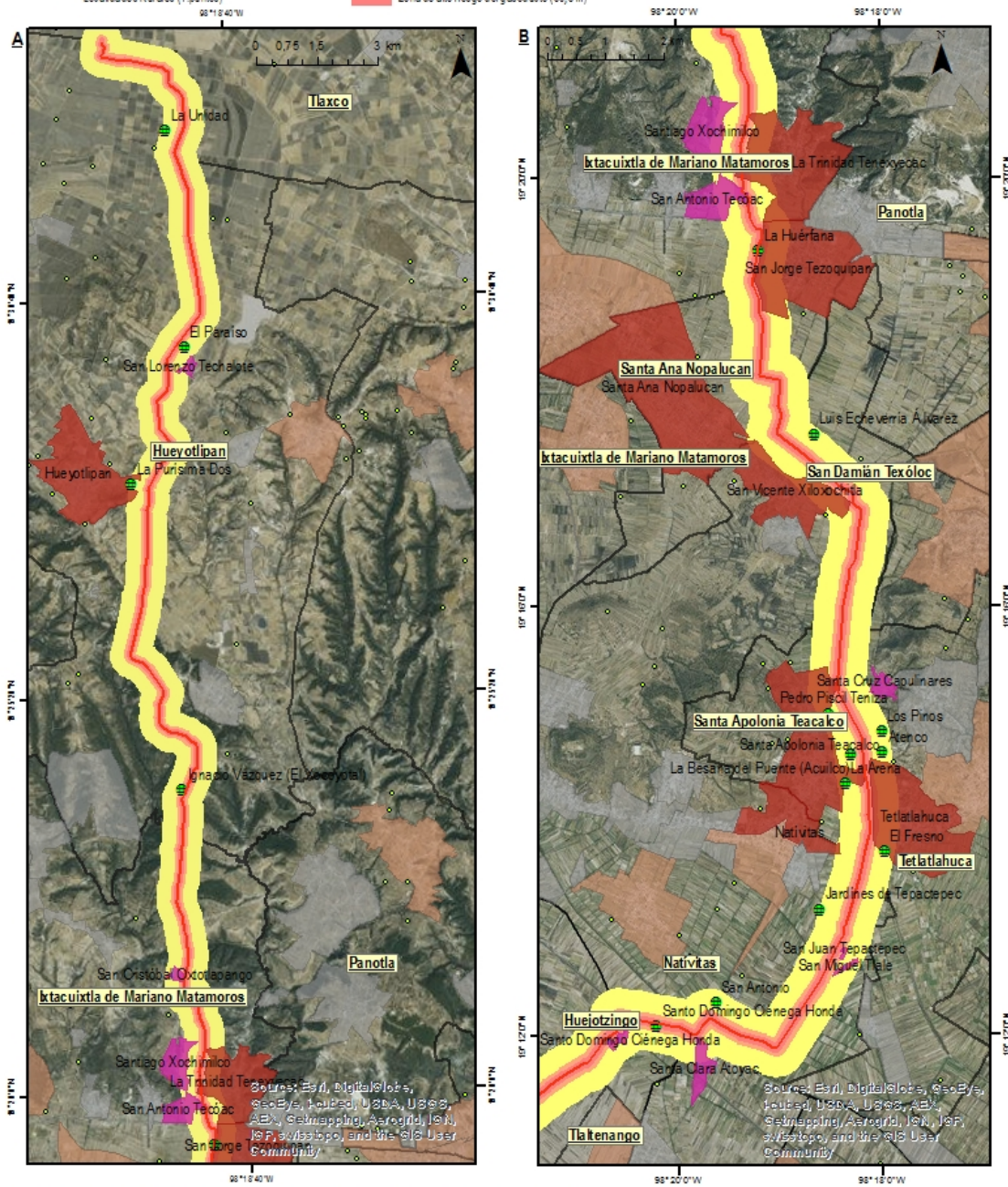


COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
SEXTA VISITA DURIA GENERAL
CNDH/6/2012/556/Q
13/12/2017

FIGURA 4. LOCALIDADES PERTENECIENTES AL ESTADO DE TLAXCALA A MENOS DE 500 M DEL TRAZO FINAL DEL P.I.M.

Leyenda

- Trazo final del gasoducto
- Trazo final de la central termoeléctrica
- Trazo final del acueducto
- Localidades Rurales (1 punto) a menos de 500 m del P.I.M.
- Localidades Rurales (1 punto)
- Localidades Rurales (2 polígonos) a menos de 500 m del P.I.M.
- Localidades Rurales (2 polígonos)
- Localidades Urbanas (polígonos) a menos de 500 m del P.I.M.
- Localidades Urbanas (polígonos)
- Zona de alto riesgo del gasoducto (80,3 m)
- Zona de amortiguamiento del gasoducto (147,83 m)
- Zona buffer de 500 m del trazo final del P.I.M.
- Municipios involucrados
- Límites Estatales



Fuente: Base de datos geográficos del INEGI, 2017; Oficio ASEA/UA/J/DGCT/2C.18/016/2017 de 26 de junio de 2017.

110. De estas 89 localidades activas identificadas conforme a la información señalada en el párrafo 109, se observa una población total de 254 036, en 51 de estas localidades se registra presencia de pobladores indígenas, con una población aproximada de 14 965 personas, 3 de ellas consideradas como pueblo originario por tener más del 40% de sus habitantes de lengua indígena, y 9 comunidades de interés por tener una población de más de 150 habitantes indígenas, conforme a la siguiente información desagregada (figura 5):

Rubro	Localidad	Distancia al límite del polígono del área geoestadística básica urbana o rural o, en su caso, al punto de referencia del área geoestadística básica rural
Localidades indígenas	<i>Rancho Santana 1, municipio de Ayala, Morelos</i>	<i>97,6 m del trazo del gasoducto</i>
	<i>San Hipólito Achiapa, municipio de Ocoyucan, Puebla</i>	<i>100,1 m del trazo del gasoducto</i>
	<i>Topoyantla, municipio de San Jerónimo Tecuanipan, Puebla</i>	<i>216,6 m del trazo del gasoducto</i>
Localidades de interés	<i>San Pedro Apatlaco, municipio de Ayala, Morelos</i>	<i>El acueducto pasa por la localidad</i>
	<i>Cuautla, municipio de Cuautla, Morelos</i>	<i>El acueducto pasa por la localidad</i>
	<i>San Jorge Tezoquipan, municipio de Panotla, Tlaxcala</i>	<i>20,5 m del trazo del gasoducto</i>
	<i>Jantetelco, municipio de Jantetelco, Morelos</i>	<i>44,1 m del trazo del gasoducto</i>

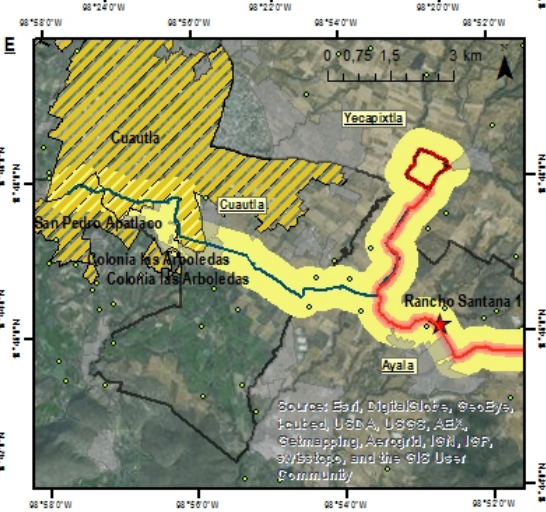
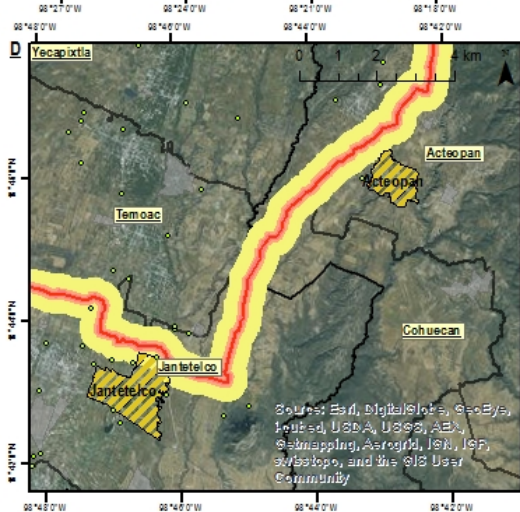
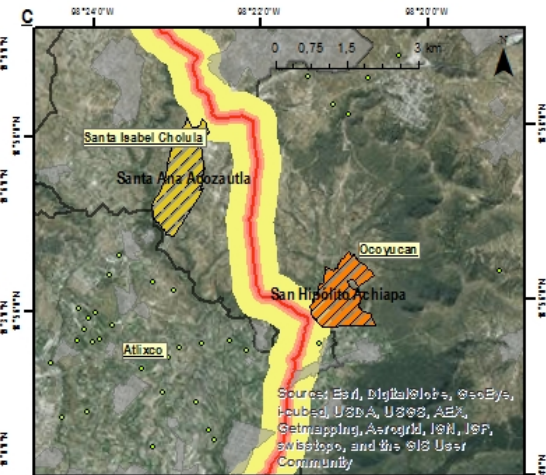
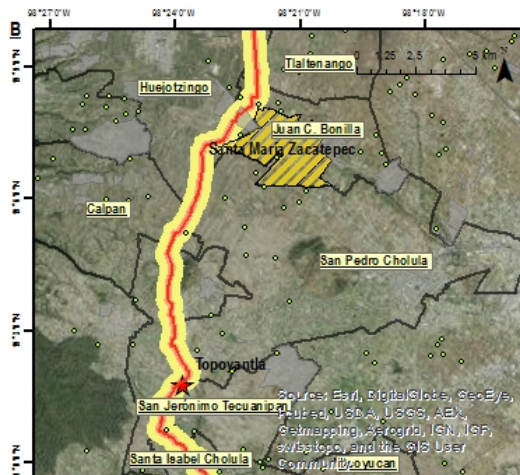
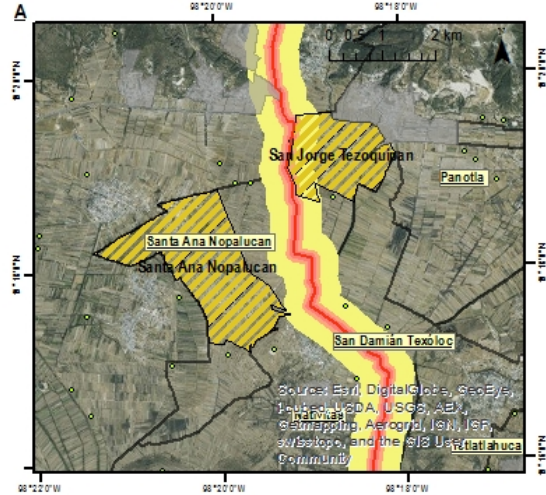
	<i>Santa María Zacatepec, municipio de Juan C. Bonilla, Puebla</i>	<i>190,1 m del trazo del gasoducto</i>
	<i>Santa Ana Acozautla, municipio de Santa Isabel Cholula, Puebla</i>	<i>221,7 m del trazo del gasoducto</i>
	<i>Colonia las Arboledas, municipio de Ayala, Morelos</i>	<i>332,5 m del gasoducto</i>
	<i>Santa Ana Nopalucan, municipio de Santa Ana Nopalucan, Tlaxcala</i>	<i>406,5 m del trazo del gasoducto</i>
	<i>Acteopan, municipio de Acteopan, Puebla (Cabe mencionar que dicho municipio es considerado en su totalidad como indígena)</i>	<i>410,6 m del trazo del gasoducto</i>

111. Además, al considerar las bases de datos públicas del INEGI y tomando como referencia el radio generado para la zona de alto riesgo del trazo del gasoducto de 80,3 m, se tiene que conforme al trazo modificado del gasoducto existen 21 localidades, cuyo polígono o punto del área geoestadística básica urbana o rural, inciden, total o parcialmente, dentro de dicha zona de riesgo, con una población estimada total de 29 978 habitantes. De estas localidades, 14 tienen presencia de población indígena e incluso las localidades de Jantetelco, municipio de Jantetelco, Morelos y San Jorge Tezoquipan, municipio de Panotla, Tlaxcala, están consideradas por la CDI como “*de interés*” por tener más de 150 habitantes

indígenas, mismas que están ubicadas a 44,1 m y 20,5 m del gasoducto, respectivamente (figura 5).

112. Respecto de la zona de amortiguamiento en caso de alguna eventualidad de riesgo del gasoducto, con un radio de afectación de hasta 147,83 m, existen siete localidades activas, cuyo polígono o punto del área geoestadística básica urbana o rural, inciden, total o parcialmente, está dentro de dicho radio de afectación con una población estimada total de 3 326 habitantes. Cabe mencionar que en cinco de las comunidades referidas anteriormente hay presencia de pobladores indígenas. Destacan las localidades de Rancho Santana 1, municipio de Ayala, Morelos y San Hipólito Achiapa, municipio de Ocoyucan, Puebla, ubicadas a 97,6 m y 100,1 m del gasoducto, respectivamente, por estar consideradas por la CDI como pueblos indígenas por tener más del 40% de su población con esa condición (figura 5).

113. De 89 localidades activas a una distancia menor a 500 m del trazo del PIM, 49 presentan un nivel alto o muy alto de marginación, sobresalen las localidades denominadas San Hipólito Achiapa y Topoyantla, de los municipios de Ocoyucan y San Jerónimo Tecuanipan, respectivamente, en el estado de Puebla, por ser pueblos indígenas, y las localidades de: Colonia las Arboledas, municipio de Ayala, Morelos; Acteopan, municipio de Acteopan, Santa María Zacatepec, municipio de Juan C. Bonilla y Santa Ana Acozautla, municipio de Santa Isabel Cholula, todas ellas en el estado de Puebla, al ser consideradas como de interés indígena. Lo cual puede advertirse con claridad conforme a los siguientes mapas:



Fuente: Base de datos geográficos del INEGI, 2017; Oficio ASEAI/UAJ/DGCT/2C.18/016/2017 de 26/06/17

114. Conforme a lo expuesto, resulta pertinente considerar que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), refiere en su sitio “web” la información de pobreza y evaluación por estado, del cual se advierte durante el año 2014⁴⁵, los siguientes datos:

- El porcentaje de población en situación de pobreza era de 52,3, 64,5 y 58,9 en los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala, respectivamente.
- El porcentaje de población con al menos una carencia social es del 78,0, 84,4 y del 81,5 en los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala, respectivamente, siendo la carencia social más recurrente en los tres casos el acceso a la seguridad social.

115. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) ha definido el índice de marginación como *“la medida resumen que permite diferenciar las localidades del país con base en el impacto global de las privaciones que padece la población a consecuencia de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas y la carencia de bienes”*⁴⁶, esta situación resulta significativa en especial a las comunidades impactadas por el PIM, toda vez que al vivir en condiciones de pobreza se limitan sus posibilidades de acceder a las condiciones mínimas de subsistencia que les favorezcan un desarrollo pleno, además del acceso a los mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para el efectivo goce, protección y defensa de sus derechos humanos.

⁴⁵ La información disponible en el sitio comprende, por el momento, datos hasta 2014.

⁴⁶ Véase *“Índice de marginación por localidad 2010. Capítulo 1, Colección: índices sociodemográficos”*, CONAPO, México, 2012, pág. 9.

- **PIM-Procedimiento de Impacto Ambiental.**

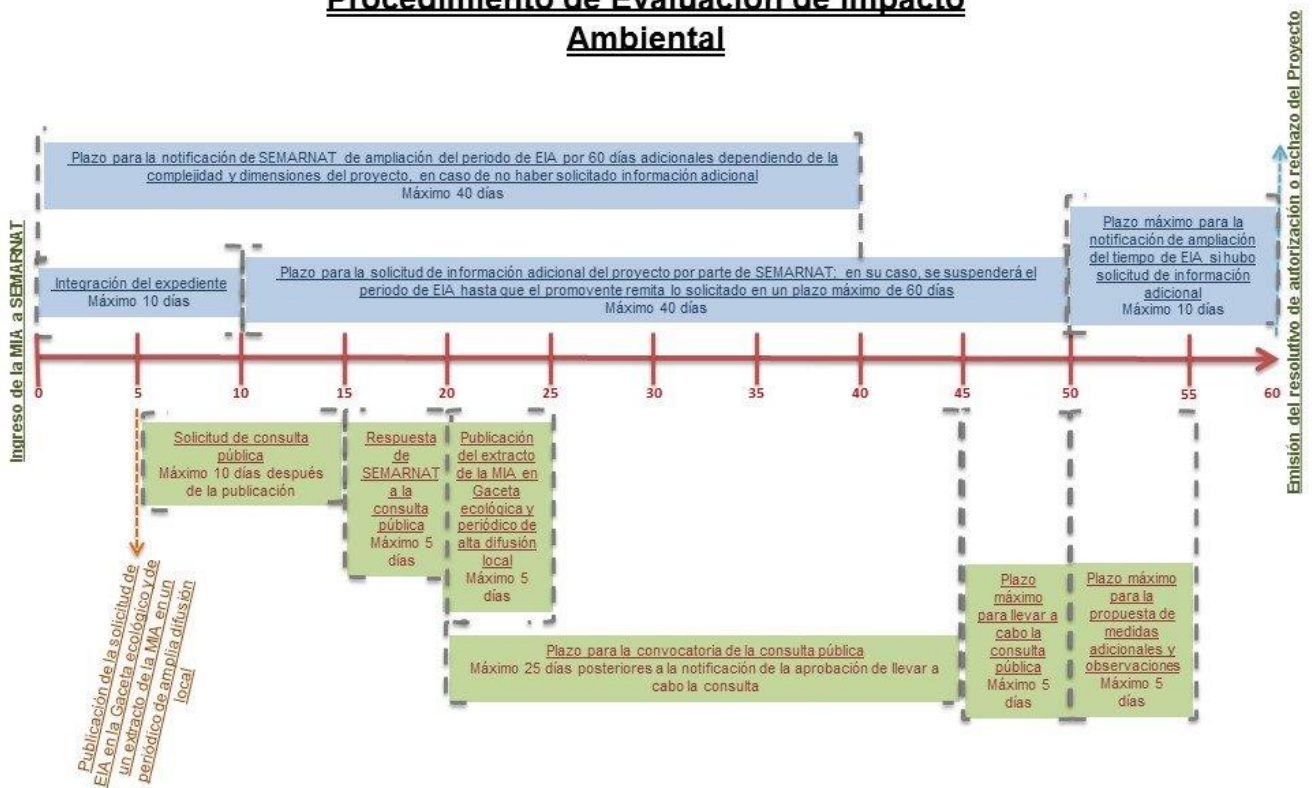
116. El derecho a un medio ambiente sano está reconocido en el artículo 4º, párrafo quinto constitucional que establece: *“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.”*

117. En ese sentido, el artículo 28, fracciones I y II de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), en relación con el artículo 5º, incisos A), C) y K) del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental (RLGEEPAIA), refieren que para llevar a cabo la construcción de gasoductos, plantas termoeléctricas y obras hidráulicas, se requerirá previamente la autorización por parte de la SEMARNAT y, en consecuencia, la autorización de impacto ambiental.

118. De acuerdo al artículo 28 de la LGEEPA, la Evaluación de Impacto Ambiental es el procedimiento a través del cual se establecen las condiciones a que se sujetarán la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente, y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente.

119. Para una mayor comprensión del procedimiento de Evaluación Ambiental que debe observar la SEMARNAT, se refiere enseguida un cuadro en el cual se detallan las actuaciones y plazos legales para tal efecto:

Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental



120. Como fue expuesto, el PIM fue dividido en dos proyectos para llevar a cabo el procedimiento de Evaluación Ambiental mediante la elaboración de dos Manifestaciones de Impacto Ambiental. Además de diversas solicitudes de modificación de impacto ambiental, desglosándose la información en la siguiente tabla:

Cuadro 4. Resumen de gestiones administrativas relacionadas con el procedimiento de impacto ambiental del PIM

PROYECTO	EVALUACIÓN AMBIENTAL GACETA	OPINIONES SOLICITADAS ⁴⁷	RESOLUTIVO	MODIFICACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL
Centrales Termoeléctricas y Acueducto	12 de mayo de 2011 Sin solicitudes de consulta pública	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial (SEMARNAT) • Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO) • Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Morelos • Municipio de Ayala, Cuautla y Yecapixtla 	14 de octubre de 2011 Autorización condicionada	Autorizada el 27 de agosto de 2012 Autorizada el 16 de mayo de 2013
Gasoducto	12 de mayo de 2011	• Dirección General de Política Ambiental e Integración	26 de septiembre de 2011	Autorizada el 03 de noviembre de 2011

⁴⁷ En esta columna se refieren las dependencias y ayuntamientos respecto de los cuales la SEMARNAT solicitó opinión, es pertinente aclarar que sólo en algunos casos fue atendida dicha solicitud, como se advierte en la presente Recomendación.

PROYECTO	EVALUACIÓN AMBIENTAL GACETA	OPINIONES SOLICITADAS ⁴⁷	RESOLUTIVO	MODIFICACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL
	No se hace referencia a la existencia o no de solicitudes de consulta pública, ni el tiempo disponible al público	Regional y Sectorial (SEMARNAT) <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Sustentabilidad Ambiental y Ordenamiento Territorial del Gobierno del Estado de Puebla • Coordinación General de Ecología del Gobierno del Estado de Tlaxcala • Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Morelos • Municipios de los estados de Tlaxcala, Puebla y Morelos • CENAPRED 	Autorización condicionada	Autorizada el 02 de julio de 2012 Autorizada el 10 de septiembre de 2013 Autorizada el 28 de febrero de 2014

121. El 26 de septiembre de 2011, concluido el plazo de la Evaluación Ambiental, la SEMARNAT emitió el resolutive de impacto ambiental S.G.P.A./DGIRA/DG/7361, autorizando el proyecto de manera condicionada relativo al Gasoducto. En este

sentido, se señaló que *“el trazo del gasoducto deberá realizarse de manera que la distancia mínima a los centros de población sea al menos la distancia del radio de afectación derivado de la Zona de Alto Riesgo, es decir de 80 metros, lo anterior de conformidad con los escenarios descritos en el Estudio de Riesgo Ambiental”*. Asimismo, señaló que, *“con la aplicación de las medidas propuestas, se prevé que no existirán efectos negativos sobre el ecosistema donde se pretende instalar el proyecto.”*

122. El 14 de octubre de 2011, concluido el plazo de la Evaluación Ambiental, la SEMARNAT emitió el resolutivo de impacto ambiental S.G.P.A./DGIRA/DG/7921, autorizando el proyecto de manera condicionada, identificado con la denominación *“264 CC Centro referente a la construcción y operación de las Centrales Termoeléctricas y el Acueducto en el estado de Morelos”* concluyendo que, con la aplicación de las medidas propuestas, se prevé que no existirán efectos negativos sobre el ecosistema donde se pretende instalar éste.

123. En ese sentido, atendiendo a las opiniones emitidas por distintas instancias en relación con el gasoducto, se resalta que:

123.1 El Ayuntamiento de Atlixco, Puebla, manifestó que, conforme al Programa de Desarrollo Urbano de ese municipio, la ubicación propuesta del gasoducto se encuentra en zona considerada como agrícola y conforme a las tablas de compatibilidad esa clase de proyectos es incompatible.

123.2 La Secretaría de Sustentabilidad Ambiental y Ordenamiento Territorial del Gobierno del Estado de Puebla (Secretaría de Sustentabilidad Puebla) expresó que el trazo del gasoducto contraviene el *“criterio ecológico IS13”* establecido en el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico y por Riesgo Eruptivo del Volcán Popocatepetl y su Zona de Influencia del estado de Puebla.

123.3 La Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial de la SEMARNAT (DGPAIRS) señaló que el proyecto no es congruente con lo establecido en los siguientes programas:

123.3.1 Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del estado de Tlaxcala (POETET), toda vez que 47,11 kilómetros del trazo del gasoducto inciden sobre Unidades de Gestión Ambiental⁴⁸ (UGAs) con políticas de aprovechamiento y de restauración; indicando que aunque los criterios ecológicos no prohíben la instalación de este tipo de obras, sí regulan las actividades asociadas al mismo, estableciendo que se deberán respetar las áreas con relictos de vegetación natural y evitar el cambio de uso de suelo diferente al de vida silvestre y forestal.

123.3.2 Programa de Ordenamiento Ecológico y por Riesgo Eruptivo del Territorio del Volcán Popocatepetl y su Zona de Influencia en el estado de Puebla (POERETVP), ya que 87,75 kilómetros del trazo del ducto inciden sobre UGAs de aprovechamiento sustentable, con criterios ecológicos que regulan la instalación de infraestructura y actividades asociadas; en las que se prohíbe el desmonte y el cambio de uso de suelo en superficie con vocación forestal y se señala el tipo de infraestructura permitida derivado del riesgo eruptivo del volcán.

123.3.3 Programa de Ordenamiento Ecológico Regional del Volcán Popocatepetl y su Zona de Influencia en el estado de Morelos

⁴⁸“La Unidad de Gestión Ambiental es la parte mínima del territorio a la que se asignan determinados lineamientos y estrategias ecológicas...Para cada Unidad de Gestión Ambiental se establece un lineamiento, que es la meta a alcanzar...se diseñan las estrategias ecológicas ..., las cuales incluyen los planes y programas que debe emprender el gobierno. Los criterios de regulación ecológica son aspectos generales o específicos que norman los diversos usos de suelo en el área de ordenamiento e incluso de manera particular en el ámbito de las UGA”. “Guía de ordenamiento ecológico del territorio para autoridades municipales”, SEMARNAT, México, 2009, pág. 37.

(POERVVP-Mor), toda vez que 10,25 km del trazo del gasoducto inciden sobre UGAs de aprovechamiento con restauración con uso de suelo incompatible con prohibición de remoción de vegetación, y con objetivo de conservación de todos los tipos de vegetación perturbados para fomentar su regeneración natural.

124 Por su parte, el CENAPRED refirió que el trazo del gasoducto incide en zonas de peligro por:

124.1 Flujos piroclásticos y de lava, se identifica que 23 kilómetros del gasoducto inciden en la zona de peligro moderado y 78 kilómetros dentro de la zona de peligro menor, por lo que el peligro es significativo.

124.2 Caída de materiales volcánicos, aproximadamente 107 kilómetros del gasoducto quedan dentro de la zona de peligro moderado y 53 kilómetros en zona de peligro menor.

124.3 Derrumbes gigantes, se identifica que 57 kilómetros del ducto caen en zona de peligro; aunque es de los fenómenos menos probables, en caso de ocurrir implicaría la destrucción total del ducto en ese sector.

124.4 Flujo de lodos, la trayectoria propuesta del gasoducto pasa por la zona de peligro mayor cerca de la localidad de Atlixco, Puebla, y por una zona de peligro moderado de 34 kilómetros en varias zonas ubicadas al sur del volcán.

125 La Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente del Gobierno del estado de Morelos, así como los municipios de Ayala, Cuautla y Yecapixtla de esa misma entidad, omitieron emitir su opinión respecto del PIM, que les había solicitado la SEMARNAT.

126 Por otra parte, de las constancias que obran en el expediente se advierte que SEMARNAT determinó que los impactos del PIM no fueron significativos en los ecosistemas, toda vez que sus efectos son reversibles, además de que solicitó a las partes involucradas adoptar medidas adicionales de prevención y mitigación, con la finalidad de evitar, atenuar o compensar los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos en sus distintas etapas; por otra parte, personal especializado de este Organismo Nacional determinó que tampoco hubo afectaciones en áreas naturales protegidas.

127 Si bien la debida protección y preservación del medio ambiente al cobrar una relevancia singular, obliga a dictar las medidas necesarias para establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos en la reglamentación y administración no sólo de las áreas protegidas sino también en relación con la conservación de ecosistemas, hábitats, flora y fauna, estas circunstancias han sido objeto de un pronunciamiento general de este Organismo Nacional.

128 Por otra parte, del análisis efectuado a las autorizaciones en materia de impacto ambiental otorgadas por la SEMARNAT para el desarrollo del PIM, este Organismo Nacional concluye, que si bien la Secretaría solicitó, en términos del procedimiento respectivo, opiniones técnicas a diversas dependencias y/o entidades de la Administración Pública Federal, omitió pronunciarse respecto de aquellas relacionadas con el riesgo eruptivo del volcán y el PIM; sin pasar desapercibido que la resolución que, en su caso, se dicta versa sobre cuestiones ambientales de acuerdo a sus propias atribuciones y aunque puedan advertirse otros factores externos de trascendencia, no hay un pronunciamiento específico al respecto, omitiendo considerar el principio de prevención y la obligación de proporcionar la información oportuna, clara y accesible a los pueblos y comunidades indígenas, garantizando además el derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada para pueblos y comunidades indígenas.

129 De conformidad con las opiniones técnicas emitidas por personal especializado de este Organismo Nacional se reitera que existen circunstancias exógenas al Proyecto Integral Morelos que, con o sin su operación, demandan la adopción de medidas pertinentes para atender cualquier riesgo previsible y futuro, de ahí la importancia de fortalecer la prevención y reducción de riesgos de desastres, sin que ello atenúe la responsabilidad de los servidores públicos involucrados respecto de las omisiones en que incurrieron en relación con los derechos a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada a pueblos y comunidades indígenas e información, particularmente, porque a partir de esas opiniones, se identificaron cuatro comunidades con presencia de población indígena en las zonas de alto impacto y amortiguamiento del gasoducto, las cuales no fueron consultadas en los términos del Convenio 169 de la O.I.T.

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

130 El derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas se encuentra prevista en el artículo 2º, Apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual expresa:

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

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

(...)

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

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

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

131 Por su parte, el artículo 21, numeral 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 5, 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 25, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 6 y 7 del Convenio 169 reconoce y garantiza a través

de distintas medidas el derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas.

132 El artículo 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que:

“Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones”.

133 A su vez, el artículo 5 de esa Declaración expresa que *“Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado...”*

134 Fortalece lo antes expuesto lo establecido en el artículo 6 del Convenio 169 que enuncia:

(...)

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

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

(b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

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

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

135 De este precepto, se advierten distintos elementos a considerar, en principio “...los sujetos involucrados en la consulta: los gobiernos de los estados y los pueblos indígenas, el primero como sujeto obligado a consultar y los segundos como sujetos con derecho a ser consultados...”⁴⁹, sin que ello implique que el Estado puede “...delegar su obligación en una institución particular, como podría ser la empresa a través de la cual pretende realizar el acto que se debe consultar....”⁵⁰; posteriormente, “...cuándo se les debe consultar, cómo se les debe consultar, para qué se les debe consultar y unas disposiciones generales para la consulta....”⁵¹

136 En ese sentido, es importante resaltar que “...en el caso de los pueblos originarios –indígenas- la consulta es un tema esencial, representa incluso un

⁴⁹ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco. “El derecho de los pueblos indígenas en México a la consulta”, Servicios para una Educación Alternativa, A.C., México, 2013, pág. 53.

⁵⁰Ibíd., pág. 54.

⁵¹Ibíd.

*sentido de vida, pues desde que se nace hasta que se muere se aprende y se enseña a participar y a construir la vida comunitaria, esto es a través de la toma de decisiones en asambleas generales que tienen como finalidad lograr el consenso entre todos y todas sobre el tema consultado (...) la consulta es el instrumento indispensable para construirla y reconstruirla...*⁵², refiriéndose a la vida en comunidad, en colectivo. En ese sentido, puede concluirse que la consulta es un elemento de la identidad comunitaria.

137 La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrDIH) en el Caso *“Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador”* ha reiterado su criterio respecto de que los *“tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales (...)”*⁵³.

138 En ese sentido, la CrIDH expresa que, tratándose de los derechos de los miembros de una comunidad indígena, *“de conformidad con los artículos 24 (Igualdad ante la Ley) y 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) de la Convención Americana, los Estados deben garantizar, en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de los derechos de estas personas que están sujetas a su jurisdicción. Sin embargo, hay que resaltar que para garantizar efectivamente estos derechos, al interpretar y aplicar su normativa, los Estados deben tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural.”*⁵⁴

⁵² LÓPEZ MARÍN, Jerónimo. *“La debida consulta indígena en la ciudad de México para comunidades residentes”*, en *Dfensor*, Número 12, año XIII, diciembre 2015, CDHDF, págs. 23-24.

⁵³ Caso *“Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador”*. *Fondo y Reparaciones*, Sentencia del 27 de junio de 2012, párrafo 161.

⁵⁴ *Ibidem.*, p. 162.

139 En opinión de la CrIDH y conforme a los desarrollos jurisprudenciales en distintos países se resalta la importancia de la consulta, de la propiedad comunitaria o de la necesidad de llevar a cabo consultas previas *“con las comunidades indígenas, autóctonas o tribales, sobre cualquier medida administrativa o legislativa que los afecte directamente así como sobre la explotación de recursos naturales en su territorio... Es decir, la obligación de la consulta, además de constituir una norma convencional, es también un principio general del Derecho Internacional”*.⁵⁵

140 *“Es decir, está claramente reconocida hoy en día la obligación de los Estados de realizar procesos de consulta especiales y diferenciados cuando se vayan a afectar a determinados intereses de las comunidades y pueblos indígenas. Tales procesos deben respetar el sistema particular de consulta de cada pueblo o comunidad, para que pueda entenderse como un relacionamiento adecuado y efectivo con otras autoridades estatales, actores sociales o políticos y terceros interesados.”*⁵⁶

141 Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles, es uno de los grandes objetivos de la *“Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”* de las Naciones Unidas, en la que México participó y aportó propuestas, como el plan de acción global, orientador del actuar de los países hacia la prosperidad y la dignidad humana. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 convoca a *“Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”* y *“Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”*.

⁵⁵ *Ibidem.*, p. 164.

⁵⁶ *Ibidem.*, p. 165.

142 De acuerdo con lo establecido por el Relator Especial de los Pueblos Indígenas de la ONU Rodolfo Stavenhagen, el enfoque de derechos humanos en el marco del desarrollo de los pueblos indígenas, implica el respeto de ciertos principios, como lo son: su reconocimiento como sujetos de derecho y no como objetos de políticas públicas; participación y empoderamiento; autonomía, control territorial, no discriminación y la aplicación del consentimiento previo, libre e informado.⁵⁷

143 Por lo anterior, cobra vital relevancia que los grupos interesados tengan acceso a un recurso mediante el cual se garantice el respeto de sus derechos frente a las acciones estatales que pueden llegar a conculcárselos, con la finalidad de combatir la discriminación, revertir los patrones históricos de exclusión, preservar su identidad cultural y lograr un verdadero desarrollo sustentable.⁵⁸

- **La consulta previa y su interrelación con otros derechos humanos.**

144 En opinión de esta Comisión Nacional la consulta indígena se interrelaciona con otros derechos humanos que pueden ser vulnerados con acciones u omisiones del Estado, entre los que se identifican:

144.1 Libre autodeterminación: Los artículos 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3° y 4° de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; establecen que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su condición política, económica, social y cultural.⁵⁹

⁵⁷ Stavenhagen, Rodolfo. Los pueblos indígenas y sus derechos, UNESCO México. 2007, págs. 157-160.

⁵⁸ CNDH, Recomendación General 27/2016, del 11 de julio de 2016, p. 46.

⁵⁹ *Ibidem.*, p. 49, numeral 1.

144.2 Desarrollo sustentable: es la satisfacción de necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer las posibilidades del futuro. Este derecho es indispensable para la preservación de los pueblos indígenas, implica *“el derecho a determinar su propio ritmo de cambio, de acuerdo con su propia visión del desarrollo, y que ese derecho debe respetarse, especialmente su derecho a decir que no”*⁶⁰.

144.3 Derecho a la propiedad: Los artículos XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que protegen la vinculación estrecha que los pueblos indígenas guardan con sus tierras, así como con los recursos naturales de los territorios ancestrales y los elementos incorporales que se desprendan de ellos. No obstante, la CrIDH ha resuelto que este derecho está sujeto a limitaciones por parte del Estado, restricciones que deben cumplir los criterios de necesidad y proporcionalidad en relación con un objetivo legítimo en una sociedad democrática⁶¹.

144.4 Biodiversidad cultural: En 1992, se convino la realización y firma, del Convenio de Diversidad Biológica (CDB), cuya creación tiene por objeto establecer medidas para un futuro sostenible a través de la conservación de la diversidad biológica, mediante la regulación de los recursos naturales, ecosistemas, especies y los genes que contienen esas especies. Otros instrumentos internacionales importantes para la materia son la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y el Protocolo de Cartagena Sobre la Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Biodiversidad Biológica⁶². Estos estándares internacionales

⁶⁰ *Ibidem.*, p. 49, numeral 2.

⁶¹ *Ibidem.*, p. 49, numeral 3.

⁶² Vigente y vinculante para México desde el 11 de septiembre de 2003.

cobran relevancia para la consulta indígena, toda vez que contemplan la participación y consagran el deber de respeto y garantía de las prácticas culturales tradicionales.⁶³

144.5 Derecho a la identidad cultural: El Estado debe garantizar el derecho de los pueblos indígenas a preservar su identidad cultural. La afectación al derecho de propiedad indígena, transgrede a su vez la posibilidad de ejercer su *“religión, espiritualidad o creencias (...) incluyendo la expresión pública de este derecho y el acceso a los sitios sagrados”*⁶⁴.

- **Condiciones básicas del derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas.**

145 La Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos del criterio que enseguida se cita ha fijado cuatro parámetros específicos que debe cumplir la consulta: debe ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; informada; y de buena fe. Además, establece la obligación que tienen las autoridades para consultar a las comunidades y pueblos indígenas antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, ya sea de manera positiva o negativa:

“COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.

⁶³ CNDH. Recomendación General 27/2016, p. 49, numeral 4.

⁶⁴ *Ibidem.*, p. 49, numeral 5.

La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.⁶⁵

146 En correlación con lo anterior, este Organismo Autónomo ha expresado que el contenido esencial del derecho a la consulta tiene al menos cinco características que integran su núcleo duro y que por tanto, lo hacen reconocible: previa, libre e informada, de buena fe y culturalmente adecuada, conforme a los siguientes aspectos relevantes:⁶⁶

- **Previa**

146.1 Tanto el Convenio 169 de la OIT, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas hacen alusión a este principio rector el cual

⁶⁵Tesis constitucional. Semanario Judicial de la Federación, agosto de 2013, registro 2004170.

⁶⁶ CNDH. Recomendación General 27/2016, p. 54.

obliga al Estado a efectuar un acercamiento desde las etapas tempranas del proyecto, toda vez que la consulta indígena no es un medio para comunicar a los interesados sobre “*decisiones que ya se han adoptado o están en proceso de adoptarse*”, sino que son una forma de asegurar la participación e incidencia de la comunidad en los actos del Estado que pudieran llegar a afectarles.⁶⁷

146.2 Tratándose de un proyecto a largo plazo, el sistema universal e interamericano coinciden, en que debe garantizarse la participación de las comunidades interesadas, en la medida de lo posible, en todas las fases de “*diseño, ejecución y evaluación*”, añadiendo que, en caso de surgir un conflicto en la fase de ejecución, se resolverá “*en el marco de la democracia, el diálogo franco y la negociación*”⁶⁸.

- **Libre**

146.3 Esto significa que el proceso de consulta, debe estar libre de interferencias externas, y exento de “*coerción, intimidación y manipulación*”, como lo sería el “*condicionar servicios sociales básicos*”, el “*planteamiento en disyuntiva sobre desarrollarse o continuar en la pobreza y marginación*”, buscar la división de los sujetos de consulta y la criminalización, por mencionar algunos.⁶⁹

146.4 Rodolfo Stavenhagen reconocía que, en el marco de las actividades de protesta por la reivindicación de los derechos indígenas, los Estados proceden a mitigarlas utilizando la ley, la administración de justicia o inclusive, el uso de la fuerza. Sobre este punto la CrIDH advierte que: “*en demasiados casos, las consultas a los pueblos indígenas se llevan a cabo en climas de hostigamiento e*

⁶⁷ *Ibidem.*, p. 55.

⁶⁸ *Ibidem.*, p. 58.

⁶⁹ *Ibidem.*, p. 60.

*incluso de violencia perpetrada por guardias de seguridad privados contratados por las empresas responsables de los proyectos y, a veces, por las fuerzas de seguridad públicas*⁷⁰.

- **Informada**

146.5 Consiste en proveer a las comunidades que serán afectadas, de información completa, comprensible, veraz y suficiente que les permita adoptar una decisión adecuada a sus necesidades. En este tenor, se les debe facilitar toda la documentación indispensable *“para conocer, emitir, intervenir y estar en aptitud de ofrecer elementos que demuestren, a su parecer, que les cause afectación a sus derechos y/o subsistencia por la obra que está sujeta a evaluación”*⁷¹.

146.6 La consulta debe realizarse en un ambiente de confianza, ello se conseguirá mediante la difusión de los dictámenes u opiniones relacionadas con el proyecto desde las primeras etapas, de tal forma que la comunidad pueda comprender la información, presentar observaciones y esclarecer sus inquietudes. **Es importante que los estudios de impacto ambiental o de otra materia, cuenten con la participación de las comunidades involucradas,** además es necesario que se consoliden *“mecanismos conjuntos para mediar y abordar los impactos sobre los recursos naturales y culturales”*⁷².

146.7 Adicionalmente, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en su Observación General 2010/81, expresó que:

⁷⁰ *Ibidem.*, p. 61.

⁷¹ *Ibidem.*, p. 62.

⁷² *Ibidem.*, p. 65.

“...no se puede considerar que una simple reunión informativa cumpla con las disposiciones del Convenio y que las consultas deberían realizarse antes, lo cual implica que las comunidades afectadas deberían participar lo antes posible en el proceso, incluso en la preparación de los estudios de impacto medioambiental. Teniendo en cuenta los trabajos preparatorios, en este caso el Comité tripartito llegó a la conclusión de que aunque el artículo 6 no requiere que se alcance un consenso en el proceso de consultas previas, establece que los pueblos interesados deben poder participar libremente en todos los niveles de formulación, aplicación y evaluación de las medidas y programas que les afectan directamente, a partir de la fecha en la que el Convenio entre en vigor en el país...”⁷³

- **De buena fe**

146.8 Para que un proceso de consulta sea de buena fe, debe evitarse toda clase de acciones tendientes a intimidar, hostigar, amenazar o crear un clima de tensión y desintegración social entre los sujetos de la consulta, mediante *“la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos”⁷⁴*.

146.9 Por otra parte, la sentencia emitida por la Corte Interamericana en el *“Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam* estableció que el procedimiento de consulta previa debe cumplir con tres garantías: la primera es *“asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo (...), de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan (...) que se lleve a cabo dentro de su territorio”*; la segunda: *“garantizar que los miembros del pueblo (...) se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio”*, y tercera: el

⁷³ Observación General 2010/81 Pueblos Indígenas y Tribales, realizada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, p. 8.

⁷⁴ CNDH. Recomendación General 27/2016, p. 69.

Estado debe garantizar que no se efectuará la acción pretendida dentro del territorio de los pueblos *“hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental.”*⁷⁵

- **Procedimientos culturalmente adecuados.**

146.10 Los procedimientos apropiados para consultar, son los que usan los pueblos para debatir sus asuntos, algunos de estos serían a través de asambleas o consejos de principales, en particular a través de sus instituciones representativas.⁷⁶

146.11 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”*⁷⁷.

146.12 *Se debe tomar en cuenta el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a acceder a información oportuna y en su lengua, contar con el tiempo necesario para analizarla, tener la posibilidad de consultar las dudas que pudiera tener sobre la información que se les proporcione, realizar sus asambleas en los*

⁷⁵ *Ibidem.*, p. 71.

⁷⁶ *Ibidem.*, p. 72.

⁷⁷ *Ibidem.*, p. 73.

*tiempos y lugares y formas que acostumbra hacerlo para debatir sus asuntos importantes y tomar sus determinaciones.*⁷⁸

147 La consulta y participación indígena involucra, por un lado, el derecho de los diferentes pueblos y comunidades indígenas para que la autoridad correspondiente los haga partícipes y escuche sus puntos de vista en los casos que les competan (respetando a su vez sus tradiciones y costumbres) y, por otro lado, implica el deber estatal de otorgar las condiciones adecuadas para que tales pueblos y comunidades indígenas puedan participar efectiva, informada y libremente en el respectivo procedimiento administrativo, legislativo o de otra índole que pueda incidir en sus intereses o derechos.

148 La CrIDH ha sostenido que ***“La obligación de consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, 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 (artículo 1.1). Esto implica el deber de organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y, en general, de todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos. Lo anterior conlleva la obligación 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 materia. De este modo, los Estados deben incorporar esos estándares dentro de los procesos de consulta previa, a modo de generar canales***

⁷⁸ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco. *Op. cit.* pág. 58.

*de diálogos sostenido, efectivos y confiables con los pueblos indígenas en los procedimientos de consulta y participación a través de sus instituciones representativas*⁷⁹.

- **El derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada en relación con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).**

149 La CDI es un organismo descentralizado de la administración pública federal, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa. De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley de la CDI le corresponde “...orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

150 De manera particular, el artículo 2 de la Ley que le rige dispone para la CDI:

- I. Ser instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal desarrollen en la materia;*
- II. Coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales;*
- III. Realizar tareas de colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales deberán consultar a la Comisión en las políticas y acciones vinculadas con el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; de coordinación con los gobiernos de las entidades*

⁷⁹ Caso “Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador”, p. 166.

federativas y de los municipios; de interlocución con los pueblos y comunidades indígenas, y de concertación con los sectores social y privado;

IV. Proponer y promover las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;”

151 En razón de lo anterior en su XXXIII Sesión Ordinaria, efectuada en febrero del 2013, el pleno de la Asamblea del Consejo Consultivo de la CDI aprobó el “*Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*”, el cual comprende:

151.1 Los principios del Sistema de Consulta: Diversidad, Equidad, Permanencia, Transparencia, Cumplimiento a la Palabra y Representatividad.

151.2 El procedimiento general del sistema: Integración de información y definición de acuerdos básicos; diseño y programación de la consulta; aplicación de la consulta; reintegración de resultados y, finalmente, el seguimiento y evaluación de resultados.

152 Este documento refiere que el propósito de la consulta con base en el artículo 19 de la Declaración, es alcanzar un consentimiento libre, previo e informado. Ahora bien, dependiendo de la situación de que se trate pueden reconocerse tres niveles de participación de los pueblos indígenas:

“(…)

1. Cuando la medida que les concierna sea de aplicación para toda la población indígena del país, donde habría el derecho a la **participación**.
2. Cuando las medidas administrativas o legislativas sean susceptibles de afectarlos directamente, donde el Estado tiene el deber de llevar a cabo la consulta previa para llegar a acuerdos, y
3. Cuando la afectación sea de tal grado en cuyo caso no es suficiente la consulta, sino que es necesario el **consentimiento libre, previo e informado**.

Se requiere consentimiento libre, previo e informado:

(...)

Cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que pudiera tener un impacto mayor en los territorios indígenas (Corte IDH, Caso Saramaka vs. Surinam, párr. 133)

Cuando se trate de actividades de extracción de recursos naturales en territorios indígenas que tengan impactos sociales, culturales y ambientales significativos (Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2010).⁸⁰

153 De conformidad con el Protocolo y de manera coincidente con lo expuesto por este Organismo Autónomo, las “... condiciones básicas para concretar este derecho son:

⁸⁰ “Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, pág. 17.

- Que la consulta se lleve a cabo **previamente** al inicio de las medidas, autorizaciones, concesiones, permisos o las acciones que se pretenden impulsar.
- Que sea libre, es decir sin coerción, intimidación, en condiciones de libre participación y seguridad.
- Que la consulta se dirija a las personas **impactadas (de manera directa e indirecta, positiva o negativamente)** o a sus representantes legítimos (respetando sus procedimientos de elección de representantes, sus formas y procedimientos en la toma de decisiones y garantizando la inclusión de las mujeres y la niñez).
- Que se realice de **buena fe**, lo cual implica la obligación del Estado de realizar la consulta en un clima de confianza, con la intención de tomar en cuenta y llegar a los acuerdos necesarios con los pueblos indígenas sin que se les pretenda engañar o brindar información sesgada o parcial.
- Que se realice a través de los **procedimientos adecuados**, con metodologías culturalmente pertinentes. El protocolo prevé un paso que consiste en acuerdos previos orientados a consensar, con la población consultada, la metodología de la consulta, con el objeto de que ésta sea culturalmente pertinente.
- Que se provea toda la **información necesaria** para tomar decisiones con pleno conocimiento de causa, en particular mediante la existencia de estudios imparciales y profesionales de impacto social, cultural, ambiental y de género; así como la participación de los beneficios.
- Que se busque el acuerdo y, en los casos que así lo requieran, el consentimiento libre, previo e informado.⁸¹

⁸¹ “Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.” pág. 18.

154 No pasa inadvertido para esta Comisión Nacional que de una interpretación armónica de la legislación que regula a la CDI ésta es una instancia garante de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas⁸², lo cual le obliga en términos de su propia ley a una interlocución con los distintos órdenes de gobierno y sectores sociales; sin embargo, tratándose del derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe, de conformidad con el Protocolo en cita, la CDI *“podrá plantear la puesta en marcha de un procedimiento de consulta”*⁸³ o bien como órgano técnico de consulta *“...preparará conjuntamente o asesorará técnicamente a determinada instancia.”*⁸⁴

E. Derecho a la información.

155 El derecho a la información está previsto en los artículos 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

156 *“Este es el derecho que tiene toda persona de buscar, recibir y difundir información que se encuentre en poder de cualquier autoridad pública. Es así que el contenido esencial del mismo permite a cualquier persona, incluso de forma anónima, pueda exigir el acceso a datos, registros, estudios, proyectos y cualquier*

⁸² Sin que ello implique que otros organismos también lo sean, como es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, y las instituciones locales de derechos humanos.

⁸³ *“Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.”* pág. 23.

⁸⁴ *Ibídem.*

otra información generada por cualquier entidad pública. Una vez obtenida la información, este derecho también protege la posibilidad de que las personas difundan lo obtenido a través de los canales que consideren oportunos.”

157 *Éste es un “derecho estrechamente vinculado con la participación política de las personas. La participación pública, ya sea vigilando o incluso denunciando la actividad estatal se robustece cuando se cuenta con información óptima que permita comprender con mayor profundidad el contenido y el sentido de las decisiones. En este último sentido, el derecho a la información contribuye a ampliar el canon democrático desde un marco representativo a uno de mayor participación y acción ciudadana.*

Algunos de los elementos más importantes del derecho a la información son que esta sea:

- 1. oportuna: durante las etapas de diseño, ejecución y evaluación de planes, proyectos o medidas que puedan afectar los territorios tradicionales de las persona o pueblos.*
- 2. accesible: presentada en un lenguaje claro, sencillo y comprensible, a través de procedimientos culturalmente adecuados. Lo cual incluye, la traducción a un idioma o lengua que permita a las personas, pueblos o colectivos involucrados entenderla de manera plena.*
- 3. suficiente: debe proporcionarse toda la información relativa al proyecto, plan o medida que se pretende realizar, al menos:*
 - La naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto;*
 - La razón o las razones o el objeto del proyecto y/o la actividad;*
 - La duración del proyecto o la actividad;*
 - La ubicación de las áreas que se verán afectadas;*

- *Una evaluación preliminar de los probables impactos económicos, sociales, culturales y ambientales, incluso los posibles riesgos, y una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución;*
- *El personal que probablemente intervenga en la ejecución del proyecto propuesto (pueblos indígenas, personal del sector privado, instituciones de investigación, empleados gubernamentales y demás personas); y*
- *Los procedimientos que puede entrañar el proyecto.*⁸⁵

158 *“Las características de los megaproyectos pueden llevar a no dar a conocer las razones que los animan, sus dimensiones, el alcance de las afectaciones, la tecnología involucrada y los posibles daños sobre los entornos. En pocas palabras, la información relevante que gira en torno a las grandes obras o proyectos puede quedar restringida dentro de círculos técnicos quienes cuentan con la tecnología y los recursos económicos para materializarlos. Esta posible concentración de la información técnica y económica, puede traducirse para la población potencialmente afectada, en desinformación y en opacidad.”*⁸⁶

159 *“Tomando en cuenta que todas las personas cuentan con el derecho a la participación, a ser consultadas y expresar su opinión o inconformidad frente a las decisiones y proyectos emprendidos, sobre todo cuando pueden ser directamente afectadas, es una condición indispensable para contar con la información adecuada y suficiente que permita participar en el debate sobre las afectaciones, las alternativas y los beneficios de los proyectos programados.”*⁸⁷

⁸⁵ “Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura”. Ob. cit., pág. 79

⁸⁶ Ibídem.

⁸⁷ Ibídem.

F. El PIM y la violación a los derechos a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas, además del derecho a la información.

160 De acuerdo con el análisis efectuado a las evidencias que integran el expediente de queja en relación con el PIM este Organismo Autónomo concluye que:

160.1 El PIM incide en 27 municipios distribuidos en tres entidades federativas: Morelos, Tlaxcala y Puebla.

160.2 Se ubican 37 pueblos originarios, además de 38 comunidades de interés por contar con más de 150 habitantes indígenas.

160.3 En su totalidad y conforme a la información gubernamental con la que se cuenta, incluso disponible en sitios “web”, se identifica una población aproximada de 51 030 personas indígenas del total, las cuales se concentran en mayor proporción en el estado de Puebla.

160.4 La población que habita en las localidades por las cuales incide el PIM, presenta en su mayoría niveles altos y muy altos de marginación, así como carencias sociales, principalmente, de seguridad social.

161 Si bien la SEMARNAT solicitó, en términos del procedimiento respectivo, opiniones técnicas a diversas dependencias y/o entidades de la Administración Pública Federal, omitió pronunciarse respecto de aquellas relacionadas con el riesgo eruptivo del volcán y el PIM; sin pasar desapercibido que la resolución que, en su caso, se dicta versa sobre cuestiones ambientales, aunque puedan advertirse otros factores externos de trascendencia omitiendo considerar el principio de

prevención y la obligación de proporcionar la información oportuna, clara y accesible a los pueblos y comunidades indígenas, garantizando además el derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada para pueblos y comunidades indígenas. Es de destacar que, de acuerdo al principio de prevención, el Estado está obligado a prevenir daños dentro de su jurisdicción y *“requiere adoptar disposiciones de modo restrictivo, tomando medidas para que ese daño hipotético no llegue a producirse”*, ante una posible erupción del volcán.

162 En relación con el acceso a mecanismos de participación para que las personas que habitan en los distintos municipios sobre los cuales incide el PIM tuvieran conocimiento de sus impactos, beneficios y, en su caso, posibles riesgos, esta Comisión Nacional hace notar:

162.1 La CFE identificó 22 localidades con la más alta cantidad de población indígena, según se advierte del *“Estudio de Diagnóstico Social del Proyecto Gasoducto Tlaxcala-Morelos, localizado en los estados de Puebla, Tlaxcala y Morelos”* efectuado por ese organismo como parte de los instrumentos previos para el desarrollo del PIM;

162.2 La CFE, en su momento, refirió que *“Toda vez que el Proyecto del gasoducto Morelos no tiene como función la de generar medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos interesados, la CFE no tiene la obligación de implementar procedimientos de consulta para llevar a cabo este proyecto, el cual es de interés y beneficio público nacional...”*

162.3 La CFE expresó en sus múltiples informes *que utilizó “...diversos medios de comunicación con la población en general, tales como reuniones explicativas tanto a nivel de autoridades municipales, ejidales y representantes de*

comunidades en general, de igual forma CFE se dio a la tarea de mantener informado de una manera escrita pero sencilla las características del proyecto...”

162.4 La SEMARNAT, por su parte, señaló que los expedientes integrados con motivo del PIM fueron puestos a disposición del público, vía electrónica, en la página de internet de la SEMARNAT y en el Centro de Información para la Gestión Ambiental ubicado en la Ciudad de México. En el caso de las Centrales Termoeléctricas y Acueducto, de manera categórica señaló que no hubo solicitudes de consulta pública y, por lo que respecta al Gasoducto, omitió referir si hubo o no solicitudes de consulta pública y el tiempo que el expediente estuvo disponible al público.

162.5 Por su parte, la DGIRA de la SEMARNAT indicó a la CFE que debían realizar la consulta de los pueblos indígenas y obtener su consentimiento para la realización de los proyectos, antes de su ingreso al procedimiento de evaluación de impacto ambiental; sin embargo, CFE refirió que en una reunión sostenida con la CDI se ratificó que requerían efectuar una consulta indígena de consentimiento o aceptación del Gasoducto Morelos por no ubicarse en una región indígena ni existir en el área de influencia del Gasoducto, asentamientos indígenas social y políticamente integradas como comunidades indígenas, sin que anexaran ningún documento que sustentase su dicho.

162.6 En el caso de CDI, expresó que ningún ente del Estado solicitó su intervención respecto del PIM; no obstante, sí tuvo conocimiento de la problemática derivado de la reunión con indígenas nahuas del municipio de Nealtican, Puebla, sin que refiriera alguna actuación adicional.

163 Es de hacer notar que *“Los críticos de la LGEEPA indican que ésta sufre de varias deficiencias muy importantes. En primer lugar, la consulta pública no se hace*

de manera obligatoria para cada proyecto que requiere la evaluación de impacto ambiental. (...) un individuo interesado puede solicitar a la Semarnat que la consulta se lleve a cabo, pero hay dos requisitos muy restrictivos para tal solicitud. El primero es el requerimiento de hacerlo dentro de los 10 días desde la publicación del listado de solicitudes de autorización ambiental. El segundo es que la persona solicitante tiene que ser ‘de la comunidad de que se trate’, sin que el artículo 40 del Reglamento de EIA, donde aparece este requisito, especifique, cómo la persona puede acreditar su procedencia de la comunidad afectada, que podría ser por residencia, por nacimiento o por algún otro lazo”⁸⁸.

164 Además, se refiere que “...[[]os artículos 37 y 38 del Reglamento EIA especifican las obligaciones de Semarnat de hacer disponible la información sobre las solicitudes de autorización de impacto ambiental y las resoluciones de estas solicitudes. Sin embargo, el actual procedimiento para hacer disponible esta información tiene varias deficiencias. Para empezar, la Semarnat no tiene obligación de avisar directamente a la población afectada de que hubo una solicitud de autorización ambiental para la construcción de un proyecto en su región o comunidad. Para poder informarse del proyecto que le pueda afectar, la población tiene que ‘revisar semanalmente el listado de proyectos, publicado en la Gaceta Ecológica, ya sea en las oficinas de la Semarnat o a través de su portal, para lo que es necesario tener luz, equipo de cómputo y acceso al internet’. Una vez enterada del propuesto proyecto, la persona afectada tiene que viajar a una oficina de Semarnat para revisar el expediente de la evaluación de impacto ambiental. Si, al revisar el expediente, la persona se da cuenta de que es necesaria la consulta pública sobre el proyecto, tiene que solicitar dicha consulta a Semarnat dentro de 10 días desde la publicación en la Gaceta Ecológica. Por lo tanto, mientras que el derecho general a la información ambiental sobre los proyectos está especificado,

⁸⁸ DOLÚTSKAYA, Sofya. “Producción de megaproyectos de desarrollo en México desde la perspectiva de derechos humanos” en Derechos Humanos. México, Revista del Centro Nacional de los Derechos Humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2016, pág. 29

*en la práctica, un ciudadano que quiera conseguir esta información no lo puede hacer fácilmente, si el ciudadano no reside en la vecindad de una oficina de la Semarnat o no tiene acceso al internet.*⁸⁹

165 En relación con lo antes expuesto, esta Comisión Nacional considera que tanto personal de la CFE como la SEMARNAT omitieron atender lo dispuesto en el artículo 2°, apartado B, fracción IX constitucional que reconoce el derecho a la consulta y en términos de lo previsto en el artículo 1°, párrafos primero y tercero constitucional era necesario recurrir al desarrollo que de este derecho ha formulado el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, acorde a lo previsto en el Convenio 169.

166 No pasa desapercibido que en el caso de la CFE determinó en sus informes, sin señalar las razones de hecho y de derecho en que se sustente, que *“no tenía la obligación de implementar procedimientos de consulta”*, aunque como ha sido expuesto en los apartados precedentes tenía conocimiento de la existencia de comunidades indígenas en diversas localidades por las cuales incide el PIM, sin que exista constancia de que haya solicitado asesoría a la CDI respecto de la implementación del procedimiento para efectuar la consulta con motivo del proyecto que pretendía impulsar, inobservando las normas del derecho interno y del derecho internacional de los derechos humanos que salvaguardan la participación de las personas que pudiesen resultar afectadas por el Proyecto, imponiendo una visión etnocéntrica de desarrollo que se aparta del paradigma del bienestar común, en equilibrio con la dignidad humana.

167 Adicionalmente, los mecanismos de información utilizados por la CFE, se realizan de acuerdo a un procedimiento unilateral implementado por dicha Comisión, sin observar el derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena

⁸⁹ DOLÚTSKAYA, Sofya. Ob. cit., pág. 28.

fe para pueblos y comunidades indígenas, además de los estándares nacionales e internacionales enunciados en la presente Recomendación.

168 Circunstancia similar se advierte en el caso de SEMARNAT, toda vez que la puesta a disposición del público de las solicitudes de evaluación de impacto ambiental, no fue suficiente, ni accesible para la población y localidades impactadas por el trazo del PIM, ya que fue realizada solo vía *Internet* sin una difusión previa en otros medios o mediante comunicaciones oficiales y/o por conducto de autoridades tradicionales inobservando la implementación de procedimientos culturalmente adecuados.

169 En ese sentido, de acuerdo al *“Informe del Relator Especial [de la ONU] sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas”*, la difusión de los dictámenes u opiniones referidas representa un elemento de fomento de la confianza que da lugar al consentimiento, puesto que: *“Los grupos indígenas interesados deben conocer esos estudios de impacto [ambiental y social] en la primeras etapas de las consultas, tener tiempo suficiente para entender las conclusiones de los estudios y poder presentar sus observaciones y recibir información acerca de cualquier preocupación que planteen”*⁹⁰.

170 El objetivo fundamental del procedimiento de consulta previa, es atender la susceptibilidad que permea a uno de los grupos más vulnerables en nuestro país y asegurar que con las medidas que el gobierno intente implementar, no se violenten sus intereses. Respecto del papel que tiene el consentimiento en la consulta previa a comunidades indígenas, el Relator Especial de la ONU, en sus *“Observaciones del 23 de febrero de 2015, sobre la consulta en el contexto del tema de la consulta previa a una comunidad zapoteca de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca”*, informó que:

⁹⁰ Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, p. 53.

*“presupone la participación de los sujetos de la consulta en un proceso de retroalimentación sobre diseño, implementación, mitigación de consecuencias, precauciones a tomar, compensaciones, beneficios y otros aspectos del proyecto, con el objetivo de asegurar el respeto de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas afectados y de lograr un consenso sobre su viabilidad”.*⁹¹

171 Asimismo, en su Informe denominado *“Las industrias extractivas y los pueblos indígenas”* rendido el 1° de julio de 2013 ante el Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial de la ONU estableció que: *“El principio del consentimiento libre, previo e informado, al originarse en un marco de derechos humanos, no contempla el consentimiento como un simple sí a una decisión predeterminada, o como un medio de validar un acuerdo desfavorable para los pueblos indígenas afectados. Cuando se otorga no solo libremente y con conocimiento de causa, sino también en condiciones justas que protejan los derechos de los pueblos indígenas, el consentimiento cumple su función de salvaguardia de los derechos humanos.”*⁹²

172 En ese mismo tenor, en la Observación 2010/81 se expone que *“...una reunión de mera información o reuniones o consultas llevadas a cabo después del otorgamiento de una licencia ambiental no satisfacen lo dispuesto en los artículos 6 y 15, 2) del Convenio...”*⁹³.

173 No pasa inadvertido para este Organismo Autónomo que pobladores de los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala por los cuales incide el PIM, manifestaron

⁹¹ Observaciones del Profesor S. James Anaya sobre la consulta en el contexto del Proyecto Energía Eólica del Sur en Juchitán de Zaragoza del 23 de febrero de 2015, p. 11.

⁹² Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Las industrias extractivas y los pueblos indígenas. *Ob. cit.* p. 30.

⁹³ *Ibíd.* pág. 9.

en diversos escritos su inconformidad por la presencia de elementos de distintas corporaciones e incluso señalamientos de uso excesivo de la fuerza pública; no obstante, de los informes rendidos por las autoridades señaladas como responsables, se advierte que, efectivamente, hubo presencia de elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Puebla y de la Secretaría de la Defensa Nacional, empero, las acciones u omisiones implementadas por diversas instancias de seguridad pública se desahogan en diverso expediente de queja ante este Organismo Nacional, por lo que no es materia de la presente Recomendación.

174 Este Organismo Nacional reitera su exhorto a las autoridades federales y estatales a implementar los estándares internacionales en materia de consulta pública, con la finalidad de que se omitan desplegar acciones que puedan originar tensión o confrontación social entre las personas y comunidades que estén involucradas en proyectos de gran magnitud.

175 Por lo antes expuesto, esta Comisión Nacional exhorta a las autoridades federales, estatales y municipales a incrementar las acciones que favorezcan la participación de la sociedad en su conjunto en las decisiones que le trasciendan; fortalecer el diálogo y la buena fe entre los diferentes sujetos involucrados en proyectos de la naturaleza del PIM, son condiciones indispensables de un Estado democrático y garante de los derechos humanos.

176 Lo anterior, también encuentra sustento en el *“Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México”*, al referir en el apartado de Conclusiones y recomendaciones:

“105. El Grupo de Trabajo constató la ausencia de diálogo con las comunidades, en la tradición y en la práctica, en el contexto de los

proyectos a gran escala, así como la gran necesidad de establecer mecanismos eficaces de consulta y fortalecer una cultura de diálogo social. Las consultas deben realizarse lo antes posible en el proceso de diseño de los proyectos y han de dejar abierta la posibilidad de que algunos proyectos no sean viables”.

177 En ese sentido, este Organismo Autónomo concluye que se actualiza una responsabilidad institucional para la CFE, la SEMARNAT y la CDI, con independencia de la responsabilidad individual de los servidores públicos que tuvieron conocimiento de los hechos materia de la presente queja y que serán detalladas en el apartado respectivo.

178 No pasa inadvertido que tanto la CFE como la SEMARNAT han impulsado en otros proyectos, como es el caso de la hidroeléctrica “Las Cruces” en el estado de Nayarit, un proceso de consulta conforme a los estándares internacionales en la materia y con la participación de las comunidades mestizas e indígenas que pudiesen resultar afectadas y sus autoridades tradicionales, contando con el apoyo de la CDI y la SENER, por lo que, este Organismo Autónomo les exhorta a que en lo sucesivo se repliquen esos procesos y, en el caso en particular, a informar de manera oportuna, accesible y culturalmente adecuada a la población sobre las medidas de prevención y mantenimiento implementadas para reducir riesgos ante cualquier eventualidad.

G. El PIM y su proximidad con el volcán Popocatepetl.

179 Si bien esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha expresado en la presente Recomendación la obligación de las autoridades responsables de proteger y garantizar los derechos humanos a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada y a la información a pueblos y comunidades

indígenas por las cuales se estableció el trazo del PIM, no debe soslayarse que los quejosos hicieron manifiesta, en distintos momentos y ante diversas instancias, una situación de riesgo del proyecto por su cercanía con el volcán Popocatepetl.

180 En ese sentido, del análisis efectuado a las evidencias que integran el expediente de queja, se advierte que tanto el CENAPRED, el CUPREDER e investigadores del Instituto de Geofísica de la UNAM, señalaron que diversos segmentos del gasoducto incidían en zonas de peligro conforme al mapa de peligros del Volcán Popocatepetl elaborado en 1995 por el Instituto de Geofísica de la UNAM. Por lo consiguiente, recomendaron, entre otros aspectos, la necesidad de revisar el trazo del gasoducto, hacer estudios más amplios con apoyo de instituciones especializadas, modificar los espesores de la tubería, considerar las recomendaciones y señalamientos de los expertos en materia de vulcanología y geofísica, además de incorporar en el estudio de riesgo, rutas de evacuación en caso de una actividad eruptiva.

181 Si bien, la CFE manifestó en múltiples ocasiones que los parámetros de diseño del gasoducto están en estricto apego a las medidas de seguridad mínimas establecidas en la normatividad aplicable, de las constancias que obran en el expediente no hay constancia de que se hayan tomado en cuenta las recomendaciones formuladas por el CENAPRED; adicionalmente, no se cuenta con evidencia que acredite que las modificaciones realizadas al trazo del gasoducto hayan sido puestas a consideración del CENAPRED, para que este Centro Nacional, en su caso, emitiera las recomendaciones pertinentes; aun y cuando del análisis de la trayectoria del gasoducto final se observa un incremento de la superficie en zonas de mayor peligrosidad, principalmente para eventos de flujos de material volcánico y de lodos (lahares)⁹⁴.

⁹⁴ Del análisis de georreferenciación realizado por personal de este Organismo Nacional, conforme a la información disponible en las evidencias que integran el expediente, se advierte que aproximadamente 6,2 km del gasoducto inciden en la zona de mayor peligro por flujo de lodos

182 Es por ello que acorde al principio de prevención ya expuesto, este Organismo Nacional considera que, aun y cuando, en su caso hubieran sido incorporadas las recomendaciones emitidas por el CENAPRED, el CUPREDER y el Instituto de Geofísica, tanto la CFE como la SEMARNAT deben solicitar el apoyo a instancias especializadas para efectuar una evaluación al estado actual y funcionamiento del PIM, a fin de implementar las medidas correctivas necesarias para garantizar la seguridad e integridad de quienes residen y transitan en esas comunidades, informando de manera oportuna y accesible a los pueblos y comunidades impactados.

183 Además, este Organismo Nacional estima necesario que la Coordinación Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación y el CENAPRED tengan conocimiento de la presente Recomendación, con la finalidad de que conforme a sus atribuciones colaboren con la CFE y la SEMARNAT para proteger a las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, por lo que se enviará copia de ésta.

V. RESPONSABILIDAD.

184 Conforme al artículo 1º constitucional, en su párrafo tercero, *“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En*

(específicamente en los municipios de Atlixco, Huaquechula y San Jerónimo Tecuanipan en el estado de Puebla) y 38,5 km en la zona de peligro moderado; respecto al peligro por flujo de material volcánico, 37,6 km inciden sobre la zona de peligro moderado y 82,7 en la de peligro menor; finalmente, 114,6 km del gasoducto inciden en la zona de peligro moderado por caída de material volcánico y 57,4 km en la de peligro menor.

*consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y **reparar las violaciones a los derechos humanos**, en los términos que establezca la ley.”*

185 Lo anterior, es acorde al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, mediante el cual el Estado Mexicano ha asumido obligaciones respecto de los derechos humanos consistentes en su respeto, protección y cumplimiento sin distinción alguna.⁹⁵

186 La Oficina en México del Alto Comisionado de los Derechos Humanos ha explicitado el contenido de esas obligaciones, en el documento “*20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos*”, para respetarlos, protegerlos, garantizarlos y promoverlos.⁹⁶

187 Si el Estado omite el cumplimiento de esas obligaciones, faltando a la misión que le ha sido encomendada, en agravio de quienes integran su sociedad, es ineludible que se actualiza una responsabilidad de las instituciones que le conforman, con independencia de aquella que corresponda de manera particular los servidores públicos, a quienes compete conforme al marco jurídico aplicable el despliegue de acciones específicas para hacer efectivos esos derechos.⁹⁷

188 Aunado a lo anterior, es importante señalar la Observación General 3 (1990) relativa a “*La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*”, emitida por el Comité DESC de las Naciones Unidas, de la cual se resaltan algunos aspectos:⁹⁸

⁹⁵ CNDH. Recomendación 2/2017, del 31 de enero de 2017, p. 449.

⁹⁶ *Ibidem*. p. 450.

⁹⁷ *Ibidem*. p. 451.

⁹⁸ *Ibidem*. p. 452.

188.1 Los Estados partes asumen obligaciones jurídicas generales, legislativas, judiciales, administrativas educacionales y sociales para “asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos...” [y debe demostrar que ha realizado] “...todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.”⁹⁹

189 De las investigaciones se advierten aspectos generales que dan sustento a la responsabilidad institucional en la que se incurren las diversas dependencias federales involucradas en el desarrollo del PIM:

189.1 Omisión de armonizar la normatividad acorde al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promoviendo desde el ámbito de sus competencias y conforme a sus facultades las modificaciones a la normatividad que les aplica con la finalidad de que ésta efectivamente garantice la participación de las personas a quienes les afecten las opiniones, proyectos, planes, programas y demás acciones que decidan implementar.

189.2 Falta de coordinación interinstitucional respecto de la implementación del procedimiento de la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada en los planes de desarrollo o de inversión a gran escala que pudiera tener un impacto mayor en los territorios indígenas o cuando se trate de actividades que tengan impactos sociales, culturales y ambientales significativos.

189.3 Desconocimiento de la normatividad nacional e internacional que implica una inadecuada o inexistente observancia o aplicación de la norma respecto de

⁹⁹ Ibídem. p. 452.1.

los derechos humanos en lo general y de grupos en situación de vulnerabilidad como es el caso de los pueblos y comunidades indígenas.

189.4 Insuficiente supervisión de las acciones realizadas por las distintas áreas que participaron en el procedimiento administrativo y de impacto ambiental para implementar el PIM.

189.5 Insuficientes acciones para garantizar el acceso a los mecanismos de participación de la sociedad en general y de los pueblos y comunidades indígenas en particular.

190 Estas omisiones actualizan el incumplimiento de obligaciones positivas para el Estado, a través de sus instituciones, es decir de garantizar de manera efectiva esos derechos, por lo cual, conforme a sus atribuciones corresponde a este Organismo Nacional, promover no sólo las sanciones que, en su caso, y conforme a los procedimientos previos correspondan a los servidores públicos señalados en la presente Recomendación, sino también pugnar porque la fuente de dichas trasgresiones a los derechos humanos sea erradicada.¹⁰⁰

191 De manera específica, al advertirse que el personal de la CFE y de la SEMARNAT tenían conocimiento de presencia indígena en diversas localidades del PIM, se considera que AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 debieron solicitar el apoyo de la CDI para la implementación de la consulta previa, libre, informada y de buena fe, por ser el organismo competente para tal efecto conforme a lo previsto en el artículo 2, fracciones I, II, III, IV de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para formular la consulta pública, circunstancia que es relevante si se considera la situación de alta marginación de esas comunidades, el riesgo

¹⁰⁰ CNDH, Recomendación 23/2017, del 31 de mayo de 2017, p. 410.

existente en términos del mapa de peligros del volcán Popocatepetl y la importancia de la consulta en la vida comunitaria de dichas poblaciones.

192 Por lo expuesto con anterioridad, se estima que AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 al omitir solicitar la asesoría correspondiente y determinar de manera unilateral que no era necesario llevar a cabo una consulta libre, previa e informada en beneficio de las comunidades y pueblos indígenas de las localidades ubicadas en diversos municipios de Tlaxcala, Puebla y Morelos, inobservaron lo previsto en el artículo 2° constitucional, Apartado B, fracción IX; 21, numeral 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 1, 5, 13.2, 18, 19 y 32.2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 25, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1.1, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos "*Pacto de San José*"; 6, 7, 15 del Convenio 169 de la OIT; en tanto prevén, en lo sustancial, que la consulta a los pueblos indígenas, debe realizarse a través de procedimientos apropiados, de buena fe, por conducto de sus instituciones representativas y, que los pueblos involucrados deben tener la oportunidad de participar libremente en todos los niveles en la formulación, implementación y evaluación de medidas y programas que les conciernen directamente, incumpliendo en consecuencia con las obligaciones que les impone el artículo 1° constitucional.

193 Por otra parte, preocupa a este Organismo Autónomo la actuación del personal de la CDI, particularmente, AR6, AR7, AR8 y AR9, en relación con los hechos materia de la queja; en principio, porque omitieron operar de manera pertinente, un Sistema de Consulta y Participación Indígena, además de asegurar su efectiva operación, ya que aun y cuando de su informe se observa que ningún ente del Estado solicitó formalmente su intervención, sí tuvo conocimiento de la problemática derivado de la reunión sostenida con indígenas nahuas del municipio de Nealtican, Puebla, por lo que, a través de sus respectivas Delegaciones y

conforme a sus atribuciones tiene la competencia para prestar asesoría a los tres órdenes de gobierno e impulsar la acciones de concertación necesarias para apoyar los procesos de consulta y, en consecuencia, la participación de las comunidades y organizaciones indígenas, por lo que, conforme al artículo 2, fracción VIII de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, tiene la obligación de asistir a la comunidad indígena ante las autoridades federales y, en su caso, estatales y municipales pertinentes, en aquellos asuntos de su interés. En consecuencia, se estima que omitió cumplir cabalmente con lo previsto en los artículos 1° y 2° constitucional, Apartado B, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 21, numeral 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 1, 5, 13.2, 18, 19 y 32.2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 25, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1.1, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos "*Pacto de San José*"; 6, 7, 15 del Convenio 169 de la O.I.T.; artículo 19, fracciones VII y IX; 25, fracción III del Estatuto Orgánico de la CDI vigente en el momento de los hechos y los artículos 14, fracción XIX; 20, fracciones II y XI; y, 22, fracción VII del Estatuto Orgánico de la CDI actual.

VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.

194 De conformidad con lo establecido en los artículos 1°, párrafo tercero constitucional; y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a una persona servidora pública del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

195 En el ámbito internacional los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los *“Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”* de las Naciones Unidas, y en diversos criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se establece que para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

196 En el *“Caso Espinoza González vs. Perú”*, la CrIDH resolvió que: *“(…) toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente y que la disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado (….) las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos (….)”*.

197 Sobre el *“deber de prevención”* la CrIDH, sostuvo que: *“(…) abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de*

*esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte (...)*¹⁰¹.

A. Medidas de Satisfacción.

198 Con la finalidad de prevenir y reducir riesgos, ante un posible evento eruptivo del volcán Popocatepetl, se estima pertinente que:

199 Tanto la CFE como la SEMARNAT soliciten la colaboración del CENAPRED, el CUPREDER, el Instituto de Geofísica de la UNAM y de las unidades de protección civil estatal y municipal, a efecto de conformar un grupo de trabajo que valore si actualmente el PIM cumple con las especificaciones técnicas previstas en la normatividad, verifique sus condiciones actuales en relación con el volcán Popocatepetl y otros agentes exógenos que puedan impactar en la seguridad de éste y de las poblaciones involucradas y, en su caso, formule las recomendaciones pertinentes, con la finalidad de que se adopten las medidas correctivas y/o de seguridad necesarias, por lo cual, deberán rendir el informe respectivo, así como el seguimiento implementado, durante los tres primeros años y, en cualquier momento, ante una eventualidad.

200 La CFE implemente un programa de mantenimiento riguroso en la totalidad de la infraestructura que compone al PIM y durante toda la vida útil del mismo, incorporando las observaciones que, en su caso, emita el grupo de trabajo referido en el párrafo anterior; el cual, deberá incluir cuando menos la definición de las actividades, los responsables de su ejecución y su supervisión, así como el cronograma para su implementación y la metodología a seguir ante cualquier eventualidad. En este tenor, es necesario que la CFE dé cabal cumplimiento al mismo, así como al Plan Integral de Seguridad y Protección Civil (Programa de

¹⁰¹ CNDH. Recomendación 12/2017, del 24 de marzo de 2017, p. 195.

Prevención de Accidentes, Programa de Auxilio y Programa de Recuperación) y al Plan de Respuesta a Emergencia, conforme a lo señalado en el estudio de riesgo presentado a la SEMARNAT, para lo cual deberá enviar a este Organismo Nacional copia de los citados programas; asimismo, la CFE deberá enviar los reportes de cumplimiento anuales durante los primeros 3 años. En caso de que llegara a surgir, en cualquier tiempo, algún fenómeno natural que pudiera trascender a la seguridad de las poblaciones aledañas, deberá remitir el informe correspondiente.

201 La CFE con apoyo de la Coordinación Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación y considerando las recomendaciones formuladas por el grupo de trabajo establecido, deberá elaborar un programa específico de protección civil, con la finalidad de contribuir a la protección de las personas y sus bienes de las poblaciones por las cuales se estableció el trazo del PIM, principalmente, por el gasoducto y ante el riesgo del volcán Popocatepetl, informándoles oportunamente, de manera accesible y culturalmente adecuada, por lo que, deberá remitir el programa respectivo y los avances de su implementación durante los tres primeros años y, en cualquier momento, ante una eventualidad.

B. Garantías de No repetición.

202 Este Organismo Nacional reitera que es importante que los hechos materia de la presente Recomendación no se vuelvan a repetir en otros pueblos y comunidades indígenas que habitan en el territorio nacional; en ese contexto, el presente documento debe constituir un precedente para tal efecto¹⁰².

203 Lo anterior para que, en lo sucesivo, antes de emitir cualquier tipo de permiso o autorización en materia ambiental, así como en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de los planes o proyectos de desarrollo que se ejecuten en comunidades

¹⁰² CNDH. Recomendación 56/2016, del 9 de diciembre de 2016, p. 256.

y pueblos con presencia de población indígena, se garantice el derecho de éstas a través de los procesos de consulta previa, con el objeto de obtener su consentimiento¹⁰³.

204 Se requiere la emisión de una Circular a los servidores públicos de la SEMARNAT y de la CFE para que los proyectos que, en un futuro, se sometan a su consideración o decidan iniciarse de conformidad con sus atribuciones, el personal involucrado, previamente, solicite a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas determine si el proyecto planteado impacta o no en comunidades indígenas y, de ser el caso, inicie el proceso de consulta, por lo que, esas gestiones deberán quedar adecuadamente documentadas.

205 En el caso de CDI también se requiere la emisión de una Circular a los servidores públicos para que, en lo sucesivo, cuando tengan conocimiento de hechos como los que dieron lugar a la presente Recomendación, los sometan a consideración, de manera oficiosa, de la instancia competente en esa Comisión para que conforme a sus atribuciones proporcione la asesoría respectiva y garantice el derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de pueblos y comunidades indígenas.

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

¹⁰³ *Ibidem.* p. 257.

207 Además de lo referido en los apartados anteriores, se requiere que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en ejercicio de sus facultades, vigile el cabal cumplimiento de los términos y condiciones establecidos en las resoluciones en materia de impacto ambiental y que la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, de conformidad con el ámbito de su competencia, supervise las condiciones de seguridad del PIM.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente a ustedes las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES.

A usted, señor Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

PRIMERA. Se giren las instrucciones respectivas para emitir una circular que se publique en el Diario Oficial de la Federación dirigida al personal de esa Secretaría adscrito a las diversas áreas que participan en la evaluación de proyectos de su competencia para que, en lo sucesivo, los sometan a consideración, de manera oficiosa, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a efecto de que determine si el proyecto planteado impacta en comunidades indígenas y, en consecuencia, se inicie el proceso de consulta, solicitando se envíen a este Organismo Autónomo las pruebas de su cumplimiento.

SEGUNDA. Gire instrucciones a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para que con fundamento en los artículos 55, 59 y 61 del reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigile el cabal cumplimiento de los términos y condiciones establecidos en las resoluciones en materia de impacto ambiental.

TERCERA. Gire instrucciones a la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos para que, de conformidad con el ámbito de su competencia, supervise las condiciones de seguridad del PIM.

CUARTA. Solicite, en colaboración con la CFE, el apoyo del CENAPRED, el CUPREDER, el Instituto de Geofísica de la UNAM, y las unidades de protección civil estatales y municipales, a efecto de que se conforme un grupo de trabajo que valore si actualmente el PIM cumple con las especificaciones técnicas previstas en la normatividad para gasoductos y la ambiental respectiva, verifique sus condiciones actuales en relación con el volcán Popocatepetl y otros agentes exógenos que puedan impactar en la seguridad de éste y de las poblaciones involucradas, a efecto de implementar las recomendaciones que en su caso se emitan, como medidas correctivas o preventivas, por tal motivo, deberán remitir a este Organismo Nacional el informe respectivo, así como el seguimiento implementado, durante los tres primeros años y, en cualquier momento, ante una eventualidad.

A Usted, señor Director General de la Comisión Federal de Electricidad:

PRIMERA. Se giren las instrucciones respectivas para emitir una circular que se publique en el Diario Oficial de la Federación dirigida al personal de esa Comisión Federal de Electricidad adscrito a las diversas áreas que participan en la coordinación de trabajos y estudios para seleccionar sitios donde se impulsen proyectos de desarrollo o infraestructura a fin de que, en lo sucesivo, los sometan a consideración, de manera oficiosa, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para que determine si el proyecto planteado impacta en comunidades indígenas y, en consecuencia, se inicie el proceso de consulta, solicitando se envíen a este Organismo Autónomo las pruebas de su cumplimiento.

SEGUNDA. Gire sus apreciables instrucciones a quien corresponda para que se atiendan las recomendaciones emitidas por el CENAPRED, el 5 de septiembre de 2011 y, que aún continúen pendientes, debiendo remitir a este Organismo Nacional el informe respectivo.

TERCERA. Solicite, en colaboración con la SEMARNAT, el apoyo del CENAPRED, el CUPREDER, el Instituto de Geofísica de la UNAM, y las unidades de protección civil estatales y municipales, a efecto de que se conforme un grupo de trabajo que valore si actualmente el PIM cumple con las especificaciones técnicas previstas en la normatividad para gasoductos y la ambiental respectiva, verifique sus condiciones actuales en relación con el volcán Popocatepetl y otros agentes exógenos que puedan impactar en la seguridad de éste y de las poblaciones por las cuales se estableció el trazo, a efecto de implementar las recomendaciones que en su caso se emitan, como medidas correctivas o preventivas, por tal motivo, deberán remitir a este Organismo Nacional el informe respectivo, así como el seguimiento implementado durante los tres primeros años y, en cualquier momento, ante una eventualidad.

CUARTA. Se implemente un programa de mantenimiento riguroso en la totalidad de la infraestructura que compone al Proyecto Integral Morelos durante toda la vida útil del mismo, incorporando las observaciones que, en su caso, emita el grupo de trabajo; el cual, deberá incluir cuando menos la definición de las actividades, los responsables de su ejecución y su supervisión, así como el cronograma para su implementación y la metodología a seguir ante cualquier eventualidad, además de dar cabal cumplimiento al mismo, así como, al Plan Integral de Seguridad y Protección Civil (Programa de Prevención de Accidentes, Programa de Auxilio y Programa de Recuperación) y al Plan de Respuesta a Emergencia, conforme a lo señalado en el estudio de riesgo presentado a la SEMARNAT, para lo cual deberá enviar a este Organismo Nacional copia de los citados programas. Adicionalmente,

se deberá enviar los reportes de cumplimiento anuales durante los primeros 3 años. En caso de que llegara a surgir, en cualquier momento, alguna eventualidad de tipo volcánico, deberá remitir el informe correspondiente.

QUINTA. Se implemente con apoyo de la Coordinación Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación y, en su caso, considerando las recomendaciones formuladas por el grupo de trabajo establecido, un programa específico de protección civil, con la finalidad de contribuir a la protección de las personas y sus bienes de las poblaciones impactadas por el PIM, principalmente, por el gasoducto y ante el riesgo del volcán Popocatepetl, informándoles oportunamente, de manera accesible y culturalmente adecuada, por lo que, deberá remitir el programa respectivo y los avances de su implementación durante los tres primeros años y, en cualquier momento, ante una eventualidad.

A Usted, señor Director General de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas:

ÚNICA. Se giren las instrucciones respectivas para emitir una circular que se publique en el Diario Oficial de la Federación dirigida al personal de esa Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para que, en lo sucesivo, cuando tengan conocimiento de hechos como los que dieron lugar a la presente Recomendación, los sometan a consideración, de manera oficiosa, de la instancia que se designe en esa Comisión para que conforme a sus atribuciones proporcione la asesoría respectiva y garantice el derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, solicitando se envíen a este Organismo Autónomo las pruebas de su cumplimiento.

PUNTOS RECOMENDATORIOS CONJUNTOS.

A USTEDES, SEÑORES SECRETARIO DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, DIRECTOR GENERAL DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD; Y, DIRECTOR GENERAL DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS:

PRIMERA. Instruir a quien corresponda para que se diseñe e imparta a los servidores públicos de sus respectivas Instituciones, un programa integral de educación, formación y capacitación en materia de derechos humanos, específicamente sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, a través de un especialista en la materia, enviando a este Organismo Nacional las constancias que así lo acrediten.

SEGUNDA. Se designe un servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación y en caso de ser sustituido deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

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

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

210 Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, en el plazo de quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

211 Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, o a las legislaturas de las entidades federativas según corresponda, que requieran su comparecencia para que expliquen las razones de su negativa.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ