

Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Yucatán
Amparo indirecto 779/2024, presentado por el Instituto Federal de
Defensoría Pública

Amicus Curiae

**“Estándares internacionales sobre acceso a la información y participación de los
pueblos y comunidades indígenas en cuestiones medioambientales”**



Washington D.C.
Septiembre de 2024

Amicus Curiae “Estándares internacionales sobre acceso a la información y participación de los pueblos y comunidades indígenas en cuestiones medioambientales”

Contenido

1. Organización que presenta el amicus curiae.....	2
2. Antecedentes y objetivo del presente escrito de amicus curiae.....	2
3. Sobre el instituto del amicus curiae.....	3
4. Acceso a la información y transparencia en cuestiones ambientales.....	4
4.1 Marco normativo internacional del derecho al acceso a la información y transparencia en cuestiones ambientales.....	4
4.2 Desarrollo del derecho de acceso a la información en asuntos ambientales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.....	5
4.3 Sobre el acceso a la información en casos de pueblos indígenas en cuestiones ambientales.....	7
5. Participación de los pueblos y comunidades indígenas en el desarrollo de políticas públicas, leyes o normas medioambientales.....	8
5.1 Participación en asuntos ambientales en los estándares internacionales.....	8
5.2. Acuerdo de Escazú y la participación pública.....	10
5.3. Derecho a la consulta previa a pueblos indígenas en el desarrollo de políticas públicas, leyes o normas medioambientales.....	11
6. Conclusiones y petitorio.....	17

Amicus Curiae “Estándares internacionales sobre acceso a la información y participación de los pueblos y comunidades indígenas en cuestiones medioambientales”

1. Organización que presenta el amicus curiae

Due Process of Law Foundation (DPLF) / Fundación para el Debido Proceso (DPLF por sus siglas en inglés) es una organización no gubernamental con sede en Washington, D.C., dedicada a promover el Estado de Derecho y los derechos humanos en América Latina, mediante la investigación aplicada, las alianzas estratégicas con actores de la región y actividades de cabildeo. La finalidad de nuestro trabajo es lograr un pleno respeto del Estado de Derecho y de los derechos humanos, bajo el marco de referencia de las normas y los estándares internacionales.

Página Web: www.dplf.org

Información de contacto:

Daniel Cerqueira

Director de Programa

Correo electrónico: dcerqueira@dplf.org

Ana Elisa Samayoa

Oficial de Programa

Correo electrónico: aesamayoa@dplf.org

2. Antecedentes y objetivo del presente escrito de amicus curiae

El caso objeto de nuestra intervención se origina en un amparo indirecto presentado por el Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP), en representación de las personas que residen en los municipios y comunidades del Estado de Yucatán afectados por la entrada en vigor del *“Convenio de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, el Instituto de Tecnología del Agua, la Comisión Nacional del Agua y el Estado de Yucatán, con el objeto de establecer las bases de coordinación que permitan implementar acciones conjuntas en el ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones, a fin de preservar, conservar, remediar y proteger el equilibrio ecológico, los servicios ecosistémicos y el medio ambiente ante los impactos de la actividad de las unidades de producción porcícola asentadas en el territorio de dicha entidad”* (en adelante Convenio de Coordinación).

El amparo indirecto fue radicado en el Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Yucatán y surge como respuesta a la emisión del Convenio de Coordinación antes mencionado, publicado el 5 de marzo de 2024 en el Diario Oficial de la Federación. Los demandantes consideran vulnerados los derechos de acceso a la información, participación pública, al medio ambiente, al agua, la seguridad jurídica, legalidad y acceso a la justicia de las personas que residen en los municipios y comunidades del Estado de Yucatán afectadas por dicho Convenio.

Este escrito de *amicus curiae* tiene como fin principal resaltar la importancia crítica de los derechos al acceso a la información y a la participación de los pueblos indígenas, fundamentales para la salvaguarda de sus derechos, entre ellos, el derecho a un ambiente sano. Con este documento, se busca proporcionar al Honorable Juzgado argumentos jurídicos robustos, arraigados en estándares internacionales de derechos humanos, que demuestren cómo estos derechos son esenciales y actúan como herramientas indispensables para la protección efectiva de los derechos de los pueblos indígenas.

El objetivo del escrito es procurar que el Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Yucatán considere estos argumentos al evaluar y resolver el amparo indirecto. La intervención de *amicus*

Amicus Curiae “Estándares internacionales sobre acceso a la información y participación de los pueblos y comunidades indígenas en cuestiones medioambientales”

curiae se centra en reforzar la posición de los pueblos indígenas, subrayando el derecho a la participación y acceso a la información, en el marco de la defensa y protección de un entorno saludable y sostenible, conforme a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y protección ambiental asumidos por los Estados Unidos Mexicanos.

3. Sobre el instituto del *amicus curiae*

El presente escrito se enmarca en la tradición jurídica conocida como *amicus curiae*, la cual remonta al Derecho Romano y cuyo significado literal (“amigo de la Corte”) denota el propósito para el cual fue concebido: proporcionar contribuciones sobre los hechos o *de iure* a un tribunal, para una mejor solución de una controversia¹. Se trata de la intervención de un tercero ajeno a la causa, con la finalidad de debatir cuestiones de interés público y presentar argumentos relevantes a los y las integrantes del tribunal.

Desde sus orígenes, el instituto del *amicus curiae* se ha consolidado como una herramienta ciudadana de maximización de principios y valores compartidos por una comunidad jurídica. Con la expansión de los Estados Democráticos de Derecho y su inmersión en el proceso de universalización de los derechos humanos, el mencionado instituto pasó a trascender el ámbito doméstico de construcción jurisprudencial del Derecho, convirtiéndose en una herramienta de diálogo transnacional entre operadores jurídicos, sobre todo en aquellos casos con el potencial de influenciar la manera como los órganos de adjudicación de otros países o en sede internacional podrían solucionar controversias similares.

Actualmente, el instituto del *amicus curiae* se encuentra incorporado en la práctica jurisdiccional de la mayor parte de las altas cortes del continente². Asimismo, se ha reflejado en la actuación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos³, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte de Justicia de la Unión Europea, entre otros tribunales y cortes internacionales, que consagran expresamente en sus reglamentos, estatutos, o a través de una práctica consolidada la intervención del *amici curiae*⁴. También en el ámbito de los tribunales arbitrales con competencia para resolver controversias sobre tratados de inversión y libre comercio; así como los tribunales penales ad hoc, tales como los tribunales para la ex Yugoslavia y Ruanda y la Corte Especial para Sierra Leona, es una práctica regular la intervención de *amici curiae*⁵.

En México, el Acuerdo 10/2007 de 3 de mayo de 2007, adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como el artículo 598 del Código Federal de Procedimientos Civiles, habilitan la intervención de los *amici curiae* en controversias decididas por los tribunales mexicanos.

¹ Scourfield McLauchlan, Judithanne, Congressional Participation as Amicus Curiae Before the U.S. Supreme Court. LFB Scholarly Publishing (2005), p. 266.

² En los Estados Unidos, la regla 37 de procedimientos ante la Suprema Corte precisa que el *amicus curiae* es la intervención de un tercero sin interés en el resultado del proceso que participa con el fin de “llamar la atención hacia algo relevante, no advertido por las partes y, por ende, que pueda ser útil para la decisión del tribunal”. En el caso del Tribunal Constitucional del Perú su reglamento (Resolución Administrativa N° 095-2004) indica: “El Pleno o las Salas pueden solicitar los informes que estimen necesarios a los órganos de Gobierno y de la Administración y requerir respuesta oportuna de ellos, de acuerdo al artículo 119 del Código Procesal Constitucional; así como solicitar información del (los) *amicus curiae* (*amici curiarum*), si fuera el caso, que permita esclarecer aspectos especializados que puedan surgir del estudio de los actuados”. Las referencias fueron extraídas del texto: Defensoría del Pueblo (2009). “El *amicus curiae*: ¿qué es y para qué sirve? Jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo de la República del Perú”. Serie de Documentos Defensoriales. Documento N° 8. Lima.

³ Véanse, numeral 1 del artículo 44 y numeral 3 del artículo 62 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁴ Véase: Pascual Vives, José Francisco (2011). “El desarrollo de la institución del Amicus Curiae en la Jurisprudencia Internacional”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, disponible en: www.reei.org/index.php/.../Estudio_PASCUAL_FcoJose.pdf

⁵ Pascual Vives, José Francisco, EL DESARROLLO DE LA INSTITUCIÓN DEL AMICUS CURIAE EN LA JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (2011), disponible en: www.reei.org/index.php/.../Estudio_PASCUAL_FcoJose.pdf

Amicus Curiae “Estándares internacionales sobre acceso a la información y participación de los pueblos y comunidades indígenas en cuestiones medioambientales”

Dada la amplia experiencia y producción bibliográfica de la Fundación para el Debido Proceso sobre las cuestiones jurídicas ventiladas en la controversia *sub judice*, y teniendo en cuenta la trascendencia jurídica y social de la decisión que será adoptada por el Honorable Juzgado, confiamos en que este memorial de *amicus curiae* será admitido y que se tomarán en cuenta los argumentos expuestos a continuación.

4. Acceso a la información y transparencia en cuestiones ambientales

El derecho de acceso a la información es un derecho humano contenido en el derecho a la libertad de pensamiento y expresión⁶. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha indicado “*que el derecho a la libertad de pensamiento y expresión comprende no solo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.*”⁷ (El énfasis no es del texto original).

En este sentido, tal y como lo han señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte IDH, el acceso a la información es una herramienta fundamental para promover la rendición de cuentas y la transparencia, así como permitir el debate público y la auditoría social a las funciones públicas⁸. El acceso a la información y la transparencia fortalecen la democracia y la protección, respeto y garantía de los derechos de las personas, incluyendo aquellos relacionados con asuntos ambientales. Es por ello, que tal y como lo indicó la Corte IDH en su opinión consultiva 23 sobre medio ambiente y derechos humanos, el acceso a la información es instrumental para la satisfacción de otros derechos, como el derecho a la salud, a la vida o la integridad personal⁹.

4.1 Marco normativo internacional del derecho al acceso a la información y transparencia en cuestiones ambientales

El derecho de acceso a la información y la transparencia están fundamentados en diversos instrumentos internacionales. Los principales instrumentos que consagran estos derechos en los sistemas Universal e Interamericano son los artículos 12 y 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, los artículos 17 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el artículo 4 de la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (CADH) y los Principios de Lima de 2000.

En enero de 2004 los jefes de Estado de las Américas emitieron la Declaración de Nuevo León, en la cual se comprometen a contar con marcos jurídicos y condiciones necesarias para garantizar a los ciudadanos el derecho de acceso a la información¹⁰.

⁶Informe regional de transparencia y acceso a la información en industrias extractivas en América Latina y el Caribe. Lima, DAR, 2018.

⁷ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 76.

⁸ CIDH, Informe corrupción y derechos humanos, diciembre de 2019, párr. 217.

⁹ Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 211.

¹⁰ Cumbre Extraordinaria de las Américas, Declaración de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León, México.

Amicus Curiae “Estándares internacionales sobre acceso a la información y participación de los pueblos y comunidades indígenas en cuestiones medioambientales”

Respecto del derecho de acceso a la información en cuestiones ambientales, existen instrumentos internacionales importantes como la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 de la ONU¹¹. El Principio 10 de dicha Declaración establece que:

*El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano **nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.** (El énfasis no es del texto original).*

Este instrumento representa el primer acuerdo regional en América Latina y el Caribe, vinculante para proteger los derechos de acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales¹².

4.2 Desarrollo del derecho de acceso a la información en asuntos ambientales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El Sistema Interamericano de Derechos humanos (SIDH) ha desarrollado estándares específicos sobre el derecho de acceso a la información y transparencia, los cuales son aplicables a las decisiones estatales en materia ambiental. Su fundamento jurídico se encuentra, particularmente, en el artículo 13 de la CADH que, en lo pertinente, establece:

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

[...]

¹¹ Además, del Principio 10 hay otros instrumentos que también consideran los derechos de acceso a la información y participación en asuntos ambientales como importantes como: (i) el Preámbulo del capítulo 23 de la Agenda 21 de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (considera a la participación ciudadana en la toma de decisiones y en los procedimientos de evaluación ambiental como un requisito para lograr el desarrollo sostenible), (ii) la Declaración de Estocolmo, (iii) Carta de la Tierra, (iii) Convención de Diversidad Biológica (CDB), (iv) Protocolo de Cartagena, (v) Protocolo de Nagoya, (vi) Declaración de Estocolmo, (vii) Declaración de Río.

¹² Ver: <https://negociacionp10.cepal.org/9/es/noticias/america-latina-caribe-adopta-su-primer-acuerdo-regional-vinculante-la-proteccion-derechos>.

Amicus Curiae “Estándares internacionales sobre acceso a la información y participación de los pueblos y comunidades indígenas en cuestiones medioambientales”

El derecho de acceso a la información ha sido interpretado por la Corte IDH como aquel que “tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado”¹³. A su vez, el principio 4 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH establece que:

El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas¹⁴.

Al interpretar el contenido del referido principio, la CIDH ha sostenido que “las personas tienen derecho de requerir documentación e información registrada en archivos públicos o procesada por el Estado, es decir información considerada de una fuente pública o documentación oficial del Estado”. Por otro lado, la CIDH ha indicado que:

Este derecho cobra aún mayor importancia por encontrarse íntimamente relacionado al principio de transparencia de la administración y la publicidad de los actos de gobierno. El Estado, en este sentido, se constituye como un medio para alcanzar el bien común. Dentro de este contexto, el titular de la información es el individuo que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos. El principio de transparencia lo que demanda es una posición servicial de la Administración, aportando aquella documentación que hubiera sido previa, correcta y claramente solicitada, en la medida en que no se encuentre temporalmente excluida del ejercicio del derecho.

[...]

Este principio a su vez establece el parámetro al que el Estado debe ajustarse para la negación de información en su poder. Debido a la necesidad de promover una mayor transparencia de los actos de gobierno como base para el fortalecimiento de las instituciones democráticas de los países del hemisferio, las limitaciones a los archivos en poder del Estado deben ser excepcionales. Estas deben estar claramente establecidas en la ley y aplicable sólo en el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas. Se considera por lo tanto que cada acto restrictivo de acceso a la información debe ser resuelto sobre la base de cada caso petitionado [...]¹⁵.

Asimismo, según la CIDH, los principios que rigen el acceso a la información son los siguientes:

1. Principio de máxima divulgación:

- a) debe estar sometida a un régimen limitado de excepciones, sujeto a lo establecido en el artículo 13.2 de la Convención Americana, es decir, que sea una medida verdaderamente excepcional, se encuentre claramente establecida en la ley, tenga un objetivo legítimo, sea necesaria y proporcional;

¹³ En la sentencia de la CIDH del *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile* de 2006 se reconoce por primera vez en un tribunal internacional expresamente que el acceso a la información es un derecho humano contenido en la libertad de pensamiento y expresión. Este caso tuvo como antecedente que en 2005 la Comisión Interamericana presentó una demanda ante la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros*, la cual tenía como fundamento fáctico la negativa de una institución del Estado a brindar a las víctimas toda la información que requerían sobre un proyecto de deforestación con impacto ambiental en Chile. (Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Fondo, Reparaciones y Costas: párrafo 77).

¹⁴ CIDH, *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, 2001, principio 4. Ver: <https://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>.

¹⁵ CIDH, Interpretación de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, párrafos. 17, 18 y 20. Ver: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>.

Amicus Curiae “Estándares internacionales sobre acceso a la información y participación de los pueblos y comunidades indígenas en cuestiones medioambientales”

- b) toda decisión negativa debe ser motivada, correspondiendo al Estado la carga de la prueba sobre necesidad de secrecía en la información solicitada;
- c) ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información. A través de esta regla, se busca que los Estados creen leyes que permitan el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información¹⁶.

2. Principio de máxima publicidad:

- a) la carga probatoria en caso de limitar el derecho de acceso a la información corresponde al Estado. Al estar la información en control del Estado, debe evitarse al máximo la actuación discrecional y arbitraria en el establecimiento de restricciones a este derecho;
- b) el derecho de acceso a la información se sobrepone en caso de conflictos de normas o de falta de regulación, pues es un requisito indispensable e inherente a la democracia¹⁷.

3. Principio de buena fe:

La información debe ser proporcionada de manera transparente, con la debida diligencia y profesionalidad, garantizándose la prevalencia del interés general y la confianza de los individuos en las instituciones estatales. Es esencial que los sujetos obligados actúen de buena fe, interpretando la ley para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, asegurando la aplicación irrestricta del derecho y promoviendo una cultura de transparencia¹⁸.

Respecto del derecho de acceso a la información sobre actividades que podrían afectar el medio ambiente, la Corte Interamericana, citando al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), recuerda que cuando las autoridades realizan actividades que puedan implicar riesgos para la salud de las personas, tienen la obligación positiva de establecer procedimientos efectivos y accesibles para que las personas puedan acceder a toda la información y así evaluar los riesgos a los cuales podrían enfrentarse¹⁹. En su Opinión Consultiva 23, la Corte IDH expresó que el acceso a la información tiene una relación intrínseca con la participación pública, con respecto al desarrollo sostenible y la protección ambiental²⁰.

De este modo, el derecho de acceso a la información se encuentra sustentado jurídicamente en instancias internacionales, por lo que es necesario que los Estados en América Latina y el Caribe puedan implementar y desarrollar este derecho efectivamente, sobre todo en procesos relacionada con cuestiones ambientales, pues de las mayores causas de los conflictos socioambientales es la falta de información²¹.

4.3 Sobre el acceso a la información en casos de pueblos indígenas en cuestiones ambientales

La Corte IDH ha vinculado el derecho de acceso a la información con el derecho de consulta de los pueblos indígenas²² (que se desarrollará más adelante). Al respecto, el tribunal interamericano resaltó que:

¹⁶ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, (2010). El Derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Disponible en línea en:

http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/acceso/marco_juridico/index_DAIMJI.html

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 215.

²⁰ *Ibíd.* Párr. 217.

²¹ De acuerdo con el Atlas de Justicia Ambiental, se han reportado en 2016 1,731 conflictos socio-ambientales a nivel internacional: 372 casos son conflictos asociados a la exploración y explotación de minerales y materiales de construcción, 338 son conflictos relacionados con combustibles fósiles y justicia climática.

²² Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Maya Q'eqchi' Agua Caliente Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de mayo de 2023. Serie C No. 488. Párr. 252

Amicus Curiae “Estándares internacionales sobre acceso a la información y participación de los pueblos y comunidades indígenas en cuestiones medioambientales”

El acceso a información de interés público, bajo control del Estado, protege las posibilidades de participación, a la vez que fomenta la transparencia de las actividades estatales y la responsabilidad de funcionarios involucrados en la gestión pública. Específicamente, esta obligación resulta de particular relevancia en materia ambiental. Al respecto, la Corte ha indicado que “constituyen asuntos de evidente interés público el **acceso a la información sobre actividades y proyectos que podían tener impacto ambiental**” y, en particular “**información sobre actividades [...] en el territorio de las comunidades indígenas.**”²³ (Énfasis añadido al texto original).

Sobre el acceso a la información en cuestiones ambientales que podría afectar a pueblos indígenas, la Corte IDH ha resaltado que los Estados deben tomar en consideración

“[...] los datos que diferencian a los pueblos indígenas de la población en general y que conforman la identidad cultural de aquellos, y deben evitar regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios, así como adoptar las medidas necesarias para evitar prácticas de tal tipo. En tal sentido, el acceso a la información en el idioma propio de un pueblo indígena puede resultar esencial para que este pueda participar activamente y de manera informada [...] por el contrario, negarlo, puede llevar a que las personas integrantes del pueblo indígena concernido se vean excluidas de posibilidades efectivas de participación.”²⁴

5. Participación de los pueblos y comunidades indígenas en el desarrollo de políticas públicas, leyes o normas medioambientales

5.1 Participación en asuntos ambientales en los estándares internacionales

Respecto de la participación pública la Corte IDH ha explicado que ésta “[...] *representa uno de los pilares fundamentales de los derechos instrumentales o de procedimiento, dado que es por medio de la participación que las personas ejercen el control democrático de las gestiones estatales y así pueden cuestionar, indagar y considerar el cumplimiento de las funciones públicas*”²⁵.

La participación permite a las personas ejercer libremente su derecho a la libertad de expresión y a formar parte del proceso de toma de decisiones. Asimismo, permite que distintas voces y opiniones sean escuchadas y permite a las comunidades exigir a las autoridades determinadas responsabilidades, mientras que se mejora la eficiencia y la credibilidad de los procesos gubernamentales²⁶. Respecto de la participación, el tribunal interamericano ha resaltado que ésta requiere de publicidad y transparencia, para garantizar el control social, mediante una participación efectiva y responsable²⁷.

Con relación a la participación pública en asuntos ambientales, la Corte IDH indicó que “[...] *representa un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan al medio ambiente.*”²⁸ Citando al TEDH, la

²³ *Ibíd.*

²⁴ *Ibíd.* Párr. 253

²⁵ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 226.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en

Amicus Curiae “Estándares internacionales sobre acceso a la información y participación de los pueblos y comunidades indígenas en cuestiones medioambientales”

Corte IDH destacó la importancia de la participación pública en las decisiones medioambientales y su carácter de garantía procesal del derecho a la vida privada y familiar; subrayando como elemento esencial de la participación pública como garantía procesal, la capacidad de las personas de **impugnar actos u omisiones oficiales que afecten sus derechos ante una autoridad**, así como de participar de forma activa en los procedimientos de planificación de actividades y proyectos, a través de la expresión de sus opiniones. (Énfasis añadido al texto original)²⁹.

El derecho a la participación ha sido recogido en varios instrumentos internacionales, entre los que se encuentra la Carta Democrática Interamericana, que en su artículo 6 establece que “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia. Además, el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, antes mencionada, no solo contempla lo relacionado con el derecho a la información, sino también con la participación, al respecto, este principio establece que:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. [...] Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos [...]. (El énfasis no es del texto original).

Por otro lado, la Carta Mundial de la Naturaleza, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 1982, establece:

*Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernen directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización*³⁰.

De forma similar, la Carta Mundial estatuye lo siguiente:

*Toda planificación incluirá, entre sus elementos esenciales, la elaboración de estrategias de conservación de la naturaleza, el establecimiento de inventarios de los ecosistemas y la evaluación de los efectos que hayan de surtir sobre la naturaleza las políticas y actividades proyectadas; todos los elementos **se pondrán en conocimiento de la población recurriendo a medios adecuados y con la antelación suficiente para que la población pueda participar efectivamente en el proceso de consultas y de adopción de decisiones al respecto***³¹. (Énfasis añadido al texto original).

La Corte Interamericana ha considerado que el derecho de participación en los asuntos públicos se deriva de la obligación estatal de garantizar la participación de las personas en la toma de decisiones y políticas que pudieran afectar el medio ambiente, derecho que debe ser garantizado sin ninguna discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente³², teniendo el

relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 228

²⁹ *Ibíd.* Párr. 229.

³⁰ Asamblea General ONU, Carta Mundial de la Naturaleza, 28 de octubre de 1982, párr. 23.

³¹ *Ibíd.* Párr. 16

³² Corte IDH. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 231.

Amicus Curiae “Estándares internacionales sobre acceso a la información y participación de los pueblos y comunidades indígenas en cuestiones medioambientales”

Estado además la obligación de garantizar oportunidades para la participación desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones³³.

5.2. Acuerdo de Escazú y la participación pública

México es Estado Parte del Acuerdo de Escazú desde enero de 2021. El Acuerdo de Escazú amplía la protección de una serie de derechos aplicables a la gestión de asuntos ambientales, por lo que su contenido resulta importante para la interpretación de las obligaciones estatales en materia de participación en los procesos de toma de decisiones ambientales.

El artículo 7 del Acuerdo de Escazú establece lo relacionado a este derecho y, entre otras cosas, contempla:

Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional. [...]

Cada Parte adoptará medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones. [...]

El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación.

La autoridad pública realizará esfuerzos por identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y promoverá acciones específicas para facilitar su participación.

Con relación al derecho a la participación en cuestiones ambientales para pueblos indígenas, la Corte IDH ha establecido que los Estados deben cumplir con ciertas salvaguardias, entre las que se destaca la participación en las obligaciones relativas a medidas que pueden afectar sus derechos³⁴. Para ello, deben “posibilitar la creación de canales de diálogo sostenidos, efectivos y confiables con los pueblos indígenas y tribales en los procedimientos de consulta y participación a través de sus instituciones representativas³⁵.”

³³ *Ibíd.* Párr. 232.

³⁴ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Maya Q'eqchi' Agua Caliente Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de mayo de 2023. Serie C No. 488, párr. 248

³⁵ *Ibíd.* Párr. 249.

Amicus Curiae “Estándares internacionales sobre acceso a la información y participación de los pueblos y comunidades indígenas en cuestiones medioambientales”

5.3. Derecho a la consulta previa a pueblos indígenas en el desarrollo de políticas públicas, leyes o normas medioambientales

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha desarrollado de manera amplia el alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada (CPLI). Esta obligación ha sido reconocida no sólo como un derecho fundamental, sino como un principio general del Derecho Internacional³⁶.

La CPLI es considerada como el medio a través del cual se garantiza la participación efectiva de los pueblos indígenas o tribales respecto de medidas susceptibles de afectar sus derechos y, en particular, su derecho a la propiedad comunal³⁷. El derecho a la consulta y al consentimiento se encuentran cimentados, además, en otros derechos como el derecho a la identidad cultural³⁸.

Para la Corte IDH, la consulta previa a los pueblos indígenas debe realizarse “de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción [...] que se lleve a cabo dentro del territorio [...]”³⁹. Además, la Corte ha considerado que:

“(...) cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio [indígena], el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar al pueblo indígena, sino también debe obtener el consentimiento previo, libre e informado de éste, según sus costumbres y tradiciones”⁴⁰.

Los órganos del SIDH han sido enfáticos en señalar que los procesos de consulta deben cumplir con determinados requisitos, como realizarse de modo **previo**, a saber, “desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones”⁴¹.

Además, el proceso de consulta debe ser **culturalmente adecuado** y tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo correspondiente para la toma de decisiones, así como sus formas propias de representación⁴². Adicionalmente, debe ser **informada**, requisito que supone la provisión de información plena y precisa de la naturaleza y consecuencias del proceso a las comunidades consultadas⁴³.

³⁶ Corte IDH, Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 305., Párr. 158; Caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs Ecuador, párr. 164.

³⁷ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. Párr. 160; Caso del Pueblo Saramaka, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 134.

³⁸ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 159. CIDH, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales Sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 diciembre 2009, Párr. 276; CIDH, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1050.

³⁹ Corte I.D.H., Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Suriname. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 127, 128. Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párrs. 159-167.

⁴⁰ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Suriname. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. párr. 134.

⁴¹ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 167 y párr. 180-182. Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133.

⁴² Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 27, 131, 133, 154. Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párrs. 201-202.

⁴³ CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 142. Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133. CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997. CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador.

Amicus Curiae “Estándares internacionales sobre acceso a la información y participación de los pueblos y comunidades indígenas en cuestiones medioambientales”

Por último, debe realizarse de **buena fe** y con la **finalidad de llegar a un acuerdo**⁴⁴. El requisito de “buena fe” ha sido observado por la Corte frente a prácticas como la corrupción de líderes o autoridades indígenas, la creación de estructuras de autoridad paralelas o los intentos de desintegración comunitaria mediante el ofrecimiento a la venta individual de la tierra indígena⁴⁵.

Tanto la Corte IDH como la CIDH han establecido amplios criterios sobre el proceso de CPLI respecto a concesiones sobre la exploración y explotación de recursos naturales en sus territorios. También existen pronunciamientos por parte de estos órganos sobre la obligación de los Estados de llevar a cabo procesos de consulta cuando se trata de decisiones legislativas u otros actos normativos de alcance general.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) posee sendos pronunciamientos sobre las directrices que un proceso de CLPI debe observar, en aplicación directa del Convenio 169 de la OIT. Tales precedentes replican, en gran medida, los parámetros jurisprudenciales desarrollados por la Corte IDH.

La sentencia de la Segunda Sala en el amparo en revisión 921/2016, de 5 de abril de 2017, se adhiere a la definición de la jurisprudencia interamericana sobre el carácter libre, previo, culturalmente adecuado, informado, comprensible y de buena fe de la consulta.⁴⁶ Sobre el carácter informado y comprensible, el fallo estatuye que la información brindada por el Estado debe ser “proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de tal suerte que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para emitir una opinión”.⁴⁷

Bajo la jurisprudencia constante de la SCJN, la obligación de llevar a cabo procesos de CLPI también es aplicable al Poder Legislativo y frente a actos normativos de alcance general.⁴⁸ Al respecto, la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 134/2021, el 16 de febrero de 2022 dispuso que “las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa [de la CLPI] cuando se trate, incluso, de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas”.⁴⁹

Dicha obligación se desprende del texto expreso del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, cuyo Art. 6.1 establece lo siguiente:

Artículo 6.1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

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

Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997. CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 248.

⁴⁴ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133. Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párrs. 185-187.

⁴⁵ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 186.

⁴⁶ SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 921/2016, 5 de abril de 2017, pp. 54 a 56.

⁴⁷ *Ibid*, p. 55, párr. 3. Véase también, SCJN, Sala Segunda, Amparo en Revisión 928/2019, 13 de enero de 2021, párr. 42.

⁴⁸ SCJN, Sala Segunda, Amparo en Revisión 928/2019, 13 de enero de 2021, párr. 55.

⁴⁹ SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 134/2021, 16 de febrero de 2022, párr. 67.

Amicus Curiae “Estándares internacionales sobre acceso a la información y participación de los pueblos y comunidades indígenas en cuestiones medioambientales”

Uno de los conceptos fundamentales para determinar si y cuando un Estado debe llevar a cabo un proceso de consulta previa tiene que ver con “afectación directa.” A la luz del art. 6 del Convenio 169 de la OIT, los gobiernos de los Estados parte deberán “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.” Si bien el convenio no aclara el alcance de “afectación directa”, la jurisprudencia constitucional comparada la ha definido, a la luz de los estándares internacionales, como “el impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica⁵⁰.” Bajo este parámetro, corresponde siempre realizar un proceso de consulta previa cuando hay evidencias razonables de que una medida estatal puede provocar una de estas situaciones. La Corte Constitucional colombiana posee una línea jurisprudencial sostenida que aclara los supuestos de afectación directa. En sus palabras, ello ocurre cuando:

- (i) se perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales; (ii) existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica; (iii) se imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento y (iv) se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio. Igualmente, según la jurisprudencia, la consulta previa también procede (v) **cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales;** (vi) cuando la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (vii) asimismo si se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica; (viii) o por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido⁵¹.

Al hacer referencia a la “afectación directa” el máximo tribunal constitucional de Colombia ha subrayado que “es un concepto esencial para determinar cuándo se activa la consulta previa y se identifican los impactos que se ocasionan a las comunidades étnicas, tanto en su territorio, como en su ambiente, salud y estructuras sociales y culturales⁵².” En el caso concreto, el Convenio de Colaboración, como lo ha desarrollado el IFDP en su acción de amparo, tiene impactos en los derechos a un medio ambiente sano y al agua de pueblos indígenas que viven en el entorno adyacente a las unidades de producción porcícolas, por lo que cualquier decisión que se tome para atender la problemática de dichas unidades de producción, son de interés de estos pueblos.

Si bien la OIT no establece un modelo específico bajo el cual se deben realizar los procesos de consulta, dando a los Estados el margen necesario para implementarlo de acuerdo a la diversidad e identidad de los respectivos pueblos indígenas,⁵³ estos procesos deben ser realizados en todas las etapas relativas a la planificación, coordinación, ejecución y evaluación de las medidas,⁵⁴ incluyendo las legislativas.

De acuerdo con la OIT, garantizar y proteger los derechos de los pueblos indígenas a la consulta implica la posibilidad de participar significativamente en los procesos de toma de decisión⁵⁵. Así como la OIT ha contribuido para el reconocimiento del derecho a la consulta previa, también ha

⁵⁰ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU123/18, 15 de noviembre de 2018, párr. 7.2

⁵¹ *Ibid*, párr. 7.3.

⁵² *Ibid*, párr. 7.6.

⁵³ *Ibid*, pg. 65

⁵⁴ *Ibid*, pg. 36

⁵⁵ International Labour Office, Indigenous Peoples and Climate Change: From Victims to Change Agents through Decent Work, (Geneva: ILO, 2017), pg. 33.

Amicus Curiae “Estándares internacionales sobre acceso a la información y participación de los pueblos y comunidades indígenas en cuestiones medioambientales”

establecido que la falta de procesos de consulta ha llevado a situaciones de explotación y discriminación, las cuales son la causa de vulnerabilidad en materia social, económica y ambiental⁵⁶.

En este sentido, la OIT concluye que la realización de procesos de consulta no se da únicamente en el marco de satisfacción de derechos sino que constituye también un medio para asegurar la inclusión social y prevención de conflictos socioambientales⁵⁷. Es decir, la consulta incluye el derecho a que los pueblos indígenas propongan y decidan en torno a sus prioridades y formas de desarrollo, incluyendo su progreso económico, social y cultural⁵⁸.

Por lo tanto, el cumplimiento del proceso de consulta en todos los ámbitos públicos que afecten sustancialmente a los pueblos indígenas, incluyendo las medidas legislativas, no sólo es una obligación internacional o garantías de derechos, sino también una forma de prevenir conflictos y promover la superación de las desventajas históricas enfrentadas por los pueblos indígenas.

El derecho a la consulta previa incluye no únicamente el derecho de posicionarse en torno a una decisión estatal, sino también el derecho del pueblo o comunidad de proponer sus propias prioridades, de conformidad con su libre determinación. Esta afirmación implica que los pueblos indígenas tienen derecho a decidir cuáles son sus propias prioridades de desarrollo económico, social y cultural⁵⁹.

En la misma línea de los instrumentos y precedentes mencionados, el Art. 19 de la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas⁶⁰ señala que:

Artículo 19

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de **adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas** que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Esto ha sido igualmente desarrollado por el Relator Especial de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, al establecer que la aplicación de la consulta previa debe darse:

“(…) siempre que una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad. Una incidencia diferenciada de esa índole se presenta cuando la decisión se relaciona con los intereses o las condiciones específicos de determinados pueblos indígenas, incluso si la decisión tiene efectos más amplios, como es el caso de ciertas leyes”.⁶¹

⁵⁶ Ibid, pg. XI

⁵⁷ International Labour Organization, Indigenous & Tribal People's rights in practice: A Guide to ILO Convention No. 169, op. cit., pg. 60

⁵⁸ Ibid, pg. 60

⁵⁹ International Labour Organization, Indigenous & Tribal People's rights in practice: A Guide to ILO Convention No. 169, op. cit., pg. 60.

⁶⁰ Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, A/61/L.67 y Add.1), 13 de septiembre de 2007. Disponible en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf

⁶¹ A/HRC/12/34, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 15 de julio de 2009, párr. 43.

Por ejemplo, la legislación sobre el uso de la tierra o de los recursos puede tener efecto general pero, al mismo tiempo, puede afectar los intereses de los pueblos indígenas de modos especiales debido a sus modelos tradicionales de tenencia de la tierra o a modelos culturales conexos, lo que, en consecuencia, da lugar al deber de celebrar consultas.

Amicus Curiae “Estándares internacionales sobre acceso a la información y participación de los pueblos y comunidades indígenas en cuestiones medioambientales”

Dicha disposición es replicada en el Art. XXXI, literal 2, de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁶², la cual establece:

Artículo XXXI

2. Los Estados promoverán, con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, la adopción de las medidas legislativas y de otra índole, que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en esta Declaración.

En el caso *Sarayaku v. Ecuador* la Corte IDH señaló la obligación de los Estados de realizar procesos de consulta especiales y diferenciados con los pueblos indígenas o tribales cuando sus intereses puedan ser afectados⁶³. Particularmente, resaltó la obligación de consultar:

“[...] 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”⁶⁴.

De igual manera, en el caso *Saramaka vs. Suriname* la Corte IDH dispuso que el Estado en cuestión adopte medidas legislativas, a través de consultas previas, efectivas y plenamente informadas con el pueblo Saramaka, necesarias para reconocer sus derechos territoriales⁶⁵.

Por su parte, la CIDH ha indicado que “cualquier medida administrativa que pueda afectar jurídicamente los derechos o intereses de los pueblos indígenas y tribales sobre sus territorios debe estar basada en un proceso de participación plena.”⁶⁶ En su más reciente informe “*Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*” la CIDH reiteró dicha obligación⁶⁷ y resaltó que el procedimiento de consulta y consentimiento no debe limitarse a asuntos que afecten los derechos de propiedad indígena sino que también son aplicables a otras acciones administrativas o legislativas de los Estados que tienen un impacto sobre los derechos o intereses de los pueblos indígenas⁶⁸.

El SIDH establece la obligación de los Estados parte de CADH de realizar consultas sobre cualquier medida del Estado que pueda afectar sustancialmente los derechos de los pueblos indígenas.

De lo anterior se evidencia que toda consulta realizada en virtud del Convenio 169 de la OIT y otras normas internacionales aplicables debe llevarse a cabo con anterioridad a la adopción de

⁶² Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, AG/RES. 2888 (XLVI-O/16), 14 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

⁶³ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, Párr. 165

⁶⁴ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, Párr. 166

⁶⁵ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172.

⁶⁶ CIDH, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales Sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09 30 diciembre 2009, Párr. 281

⁶⁷ CIDH, Informe Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15 31, diciembre 2015, Párr. 152; CIDH, Informe Derechos De Los Pueblos Indígenas y Tribales Sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos Informe CIDH OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09 30 diciembre 2009

⁶⁸ CIDH, Informe Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15 31, diciembre 2015, Párr. 152

Amicus Curiae “Estándares internacionales sobre acceso a la información y participación de los pueblos y comunidades indígenas en cuestiones medioambientales”

la medida estatal, ***incluyendo medidas legislativas***⁶⁹. Dicha obligación no admite excepción, abarcando incluso los procesos de elaboración o reformas de normas constitucionales⁷⁰. Como se verá a continuación, el incumplimiento de dicha obligación, o su realización sin observar las características esenciales de un proceso de consulta, compromete la responsabilidad internacional de los Estados⁷¹.

La obligación de consultar a los pueblos indígenas debe producirse “con ***respecto a medidas administrativas o legislativas de aplicación general***” cuando dichas medidas pudieran de algún modo afectar de manera diferenciada a los pueblos indígenas dadas sus condiciones y derechos específicos.⁷² Además, este deber de consulta no se ve limitado a las circunstancias en que una medida propuesta afecte un derecho reconocido previamente por el Estado. Por ejemplo, con respecto a tierras ancestrales indígenas aún no reconocidas legalmente por el Estado, esta obligación “se plantea siempre que estén en juego sus intereses particulares incluso si dichos intereses no corresponden a un derecho a la tierra reconocido”⁷³.

En el caso de la adopción de una medida legislativa, “los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa, y dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas iniciales siempre que tengan relación con las ideas matrices de la medida en cuestión”⁷⁴.

Si el Estado decidiera avanzar con una medida legislativa o administrativa sin un acuerdo, el mismo sería válido únicamente si se respetan los requisitos procedimentales de la consulta, y asegurándose que el proyecto no tiene un impacto social, cultural o ambiental significativo sobre el pueblo indígena afectado. Asimismo, el Estado tiene que tener o implementar medidas que permitan salvaguardar todos sus derechos, inclusive su derecho a sentar sus propias prioridades para el desarrollo⁷⁵. Por lo tanto, existe un deber de consulta a los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les afectan directamente.

La regulación de la consulta y la evaluación de los casos que requieren el consentimiento de los pueblos indígenas debe, como punto de partida, centrar su atención en la evaluación de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas que estarían en juego⁷⁶.

Si las medidas o actividades que se barajan pueden afectar significativamente los derechos sustantivos de los pueblos indígenas, la regla general establece que el consentimiento es obligatorio para que las mismas puedan implementarse⁷⁷.

Cuando las medidas o actividades propuestas no cuentan con el consentimiento de la parte indígena, el Estado tiene que demostrar que existen medidas que garantizan que sus derechos sustantivos y su supervivencia como pueblo diferenciado no se verán afectados, y que se

⁶⁹ James Anaya, op. cit.

⁷⁰ James Anaya, Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, 2009.

⁷¹ Caso del Pueblo Saramaka v. Surinam, Sentencia de 28 noviembre 2007, Serie C. Nº 172.

⁷² Victoria Tauli, op. cit., en relación con Comentario sobre propuesta de consulta - Chile, párr. 43.

⁷³ Informe RE 2009, párr. 44.

⁷⁴ James Anaya, op. cit., párr. 20.

⁷⁵ James Anaya, op. cit., párrafo 38.

Conviene matizar que El contenido de las consultas a los pueblos indígenas con la reforma constitucional no es, en sentido estricto, jurídicamente vinculante.

⁷⁶ Victoria Tauli Corpuz, op. cit., pág. 18.

⁷⁷ Victoria Tauli Corpuz, op. cit., pp. 9 y 13.

Incluyen, inter alia, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. También debe tenerse en cuenta la jurisprudencia interpretativa desarrollada por los respectivos órganos de supervisión de estos instrumentos.

Amicus Curiae “Estándares internacionales sobre acceso a la información y participación de los pueblos y comunidades indígenas en cuestiones medioambientales”

cumplen los requisitos de legalidad, necesidad, idoneidad y proporcionalidad. Si el Estado no fuera capaz de probar dichos requisitos, “no se debería proceder con la medida o actividad”⁷⁸.

En el ámbito de las Naciones Unidas, los comités y órganos de control de la aplicación del PIDCP, PIDESC y CERD han emitido decisiones que reiteran la obligación de los Estados parte de realizar procesos de consulta previa. A modo de ejemplo, podemos mencionar los siguientes pronunciamientos:

Comité de Derechos Humanos

El Comité considera que la permisibilidad de las medidas que comprometen significativamente las actividades económicas de valor cultural de una minoría o comunidad indígena o interfieren en ellas, guarda relación con el hecho de que los miembros de esa comunidad hayan tenido oportunidad de participar en el proceso de adopción de decisiones relativas a esas medidas y de que sigan beneficiándose de su economía tradicional. El Comité considera que la participación en el proceso de decisión debe ser efectiva, por lo que **no es suficiente la mera consulta sino que se requiere el consentimiento libre, previo e informado de los miembros de la comunidad**. Además, las medidas deben respetar el principio de proporcionalidad, de manera que no pongan en peligro la propia subsistencia de la comunidad y de sus miembros⁷⁹.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

El Comité exhorta en particular a los Estados Partes a que:

[...]

d) Garanticen que los miembros de los pueblos indígenas gocen de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública y que **no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado**;

[...]

El Comité exhorta especialmente a los Estados Partes a que reconozcan y protejan los derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales, y en los casos en que se les ha privado de sus tierras y territorios, de los que tradicionalmente eran dueños, o se han ocupado o utilizado esas tierras y territorios sin el **consentimiento libre e informado** de esos pueblos, que adopten medidas para que les sean devueltos⁸⁰.

6. Conclusiones y petitorio

Como se desprende de los hechos expresados por el Instituto Federal de Defensoría Pública en el amparo indirecto presentado contra el Convenio de Coordinación multicitado en el presente escrito de *amicus curiae*, y de los estándares internacionales citados, en el presente caso, los

⁷⁸ Victoria Tauli, op. cit., p. 20.

⁷⁹ Comité de Derechos Humanos. Comunicación N° 1457/2006, *Poma Poma vs. Perú*, dictamen del 27 de marzo de 2009, párr. 7.6. Destacado añadido al texto original. Disponible en: <https://juris.ohchr.org/casedetails/1495/en-US>

⁸⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación general N° 23 (1997), sobre los pueblos indígenas, párrs 4.d) y 5. Destacado añadido al texto original. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/publisher/CERD.GENERAL..5d7fc37fa.0.html>

Amicus Curiae “Estándares internacionales sobre acceso a la información y participación de los pueblos y comunidades indígenas en cuestiones medioambientales”

derechos a la participación y acceso a la información en cuestiones ambientales y el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas se encuentran en riesgo significativo. La consulta del Convenio de Coordinación únicamente realizada con el sector empresarial y su publicación en el Diario Oficial de la Federación, cuatro meses después de su promulgación, sin que éste hubiese sido público para su consulta para la ciudadanía que pudiera ser afectada, son indicativos de deficiencias en el derecho al acceso a la información, privándose a las comunidades afectadas de la información para comprender y evaluar el impacto del Convenio sobre el medio ambiente y sus derechos.

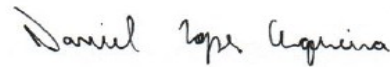
De igual forma, el derecho a la participación política en asuntos ambientales, se he visto comprometido en este caso, en el que, como se ha referido el IFDP en su amparo, fue promulgado un Convenio que afecta los derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas sin una consulta efectiva y representativa a las comunidades afectadas. Ello se agrava en el caso de los pueblos indígenas, quienes tienen el derecho a ser consultados de forma previa, desde las primeras etapas de planificación de la propuesta, a través de procesos culturalmente adecuados, con la provisión de información plena y precisa, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.

Por todo lo expuesto, la Fundación para el Debido Proceso solicita respetuosamente al Honorable Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Yucatán, que admita el presente escrito de *amicus curiae* y tome en consideración los elementos de hecho y derecho aquí referidos en su fallo, que no solo sería un paso crucial en la salvaguarda de los derechos constitucionales y humanos de las comunidades y personas afectadas, sino que también reafirmaría el compromiso con los estándares internacionales de derechos humanos y la protección ambiental.

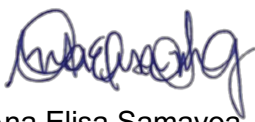
Muy atentamente,



Katya Salazar
Directora Ejecutiva
Fundación para el Debido Proceso



Daniel Cerqueira
Director del Programa Justicia
Climática y Derechos Humanos
Fundación para el Debido Proceso



Ana Elisa Samayoa
Oficial del Programa Justicia
Climática y Derechos Humanos
Fundación para el Debido Proceso