



Fundación  
para el Debido  
Proceso



**OBSERVATORIO**  
PROTOSCOLOS DE CONSULTA E CONSENTIMENTO  
LIVRE, PRÉVIO E INFORMADO

**Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y del Trabajo en el Estado de Puebla, con residencia en San Andrés Cholula**

Amparo 1017/2015

***Amicus Curiae***

**“Estándares Internacionales sobre el Derecho al Consentimiento Libre, Previo e Informado de los Pueblos Indígenas”**

**Bogotá, Dourados-MS, Washington, D.C.  
18 de agosto de 2022**

## **Información de las organizaciones firmantes del amicus curiae**

### **Due Process of Law Foundation (DPLF) / Fundación para el Debido Proceso**

DPLF 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.

Sitio Web: [www.dplf.org](http://www.dplf.org)

### **Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA)**

AIDA es una organización regional no gubernamental de derecho ambiental (registrada en México como asociación civil) que desde 1998 trabaja por la protección de ecosistemas amenazados y las comunidades que dependen de ellos en el hemisferio americano. Contamos con amplia experiencia en derecho ambiental y derechos humanos, tanto desde el punto de vista del derecho internacional, como desde el derecho doméstico. Trabajamos en y contamos con equipo en ocho países de América Latina.

Sitio Web: <https://aida-americas.org/>

### **Observatorio de Protocolos Autónomos Comunitarios de Consulta y Consentimiento Libre Previo e Informado**

El Observatorio es una red de investigación que involucra universidades brasileñas, con participación de representantes de pueblos indígenas, comunidades negras quilombolas y otros pueblos tradicionales y organizaciones de la sociedad civil que se propone monitorear casos de amenazas y violaciones al derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado en Brasil y en otros países de América Latina. Ponemos a disposición el mapa de protocolos autónomos de autoconsulta con los documentos que fueron publicados por los pueblos que los elaboraron.

Sitio Web: <http://observatorio.direitosocioambiental.org/>

## **Tabla de Contenidos**

<b>Sección</b>	<b>Página</b>
1. Sobre el instituto del <i>amicus curiae</i> y el interés de la organización firmante de este escrito	3
2. Introducción y resumen de los hechos del caso	4
3. Derecho a la Consulta y al Consentimiento Libre, Previo e Informado	6
3.1 Los procesos de autoconsulta como expresión de la libre determinación	11
4. Obligatoriedad de la obtención del consentimiento indígena	12
5. Obligación de implementar sentencias judiciales firmes	15
6. Conclusiones y recomendaciones	16

### **1. Sobre el instituto del *amicus curiae* y el interés de las organizaciones firmantes de este escrito**

El presente escrito se enmarca en la tradición jurídica conocida como *amicus curiae*. Se trata de un instituto que remonta al Derecho Romano y cuyo significado literal (“amigo de la corte”) denota el propósito para el cual fue concebido: proporcionar subsidios sobre los hechos o *de iure* a un tribunal, para una mejor solución de una controversia jurídica<sup>1</sup>.

En el sistema legal anglosajón, los primeros registros de la intervención de los *amici curiae* han sido codificados en 1403, con un uso más extendido a partir del siglo XVII en el Reino Unido<sup>2</sup>. En los Estados Unidos, dicha figura fue utilizada por primera vez

---

<sup>1</sup> Scourfield McLauchlan, “Judithanne, Congressional Participation As Amicus Curiae Before the U.S. Supreme Court. LFB Scholarly Publishing” (2005), pág. 266.

<sup>2</sup> Salinas Ruiz, José, “Amicus curiae: institución robusta en Inglaterra y Estados Unidos, incipiente en México”. Derecho en Libertad, Revista de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey (2008), pág. 12.

ante la Suprema Corte en 1821 y, desde entonces, ha sido utilizada de forma recurrente por organizaciones de la sociedad civil, academia, abogados/as y entidades estatales<sup>3</sup>.

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 consolidación 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 doctrinal y jurisprudencial del Derecho.

Actualmente, el instituto del *amicus curiae* se encuentra incorporado en la práctica jurisdiccional de la mayor parte de los altos tribunales latinoamericanos. De igual manera, la Corte Interamericana, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte de Justicia de la Unión Europea, entre otros tribunales y cortes internacionales, consagran expresamente en sus reglamentos o estatutos, o a través de una práctica consolidada, la intervención de los *amici curiae*. 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*<sup>4</sup>.

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.

Dada la amplia producción bibliográfica de las organizaciones que suscriben el presente documento sobre los estándares internacionales en materia de derecho de los pueblos indígenas, y teniendo en cuenta la trascendencia jurídica y social del caso, confiamos en que este *amicus curiae* será admitido y que la Honorable Jueza María Guadalupe Cruz Arellano tomará en cuenta los argumentos de hecho y de Derecho expuestos a continuación.

## **2. Introducción y resumen de los hechos del caso**

El presente *amicus curiae* guarda relación con la ejecución de una sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito el 3 de marzo de 2022, en el curso de una acción constitucional de amparo interpuesta por Nazario

---

<sup>3</sup> Fontana Pedrollo, Gustavo & de Campos Velho Marte, Leticia, “Amicus Curiae, Elemento de Participação Política nas decisões judiciais-constitucionais.” *Ajuris* (2005), pág. 163.

<sup>4</sup> Véase 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](http://www.reei.org/index.php/.../Estudio_PASCUAL_FcoJose.pdf)

Diego Téllez y otros integrantes del pueblo indígena Maseual (en adelante, los accionantes), ubicado en la Sierra Norte del Estado de Puebla. Entre otras, la acción impugna la constitucionalidad y convencionalidad de la concesión de tres títulos de concesión minera, por parte de la Secretaría de Economía, por vulnerar el derecho al consentimiento libre, previo e informado; la integridad cultural, la autonomía, territorio y el agua; entre otros derechos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales ratificados por México.

La acción plantea que los títulos reclamados autorizan actividades de explotación minera a gran escala en el territorio ancestral Maseual, lo cual implicaría daños irreparables a los recursos naturales que utilizan de forma tradicional y que son necesarios para su subsistencia física y cultural. Tras conocer la acción de amparo de primera instancia, la Jueza Quinto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo de Juicios Federales en el Estado de Puebla dictó sentencia el 3 de septiembre de 2018. En lo pertinente, este fallo amparó el derecho de los quejosos a la consulta libre, previa e informada, con relación a la expedición e inscripción en el Registro Público de Minería, de los tres títulos de concesión minera. Aclarando que tal consulta no debía hacerse con el fin de obtener el consentimiento del pueblo Maseual. Por otro lado, el fallo sobreseyó el análisis de la pretensión de los quejosos relacionada con la inconstitucionalidad de las disposiciones de la Ley Minera, los decretos que la reformaron, y actos administrativos de la Secretaría de Economía relacionados con los mencionados títulos de concesión.

Tras la interposición de recursos de revisión por las partes quejosas, demandas y por los terceros interesados y, habiéndose resuelto las controversias en materia de competencia y procedencia de la acción de amparo, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito se pronunció sobre el fondo de la controversia en torno a la validez de los títulos de concesión minera. En sentencia definitiva de 3 de marzo de 2022, estableció, en lo pertinente:

En el caso particular las autoridades de la Secretaría de Economía, durante el proceso de emisión de los títulos de concesión minera sobre los predios denominados “Atexcaco I” “Atexcaco II” y “Macuilquila”, debieron prever un procedimiento de consulta a la comunidad indígena, hoy parte quejosa, que cumpliera con todos los requisitos señalados por el Convenio 169 de la OIT, pues las actividades de extracción de los minerales del subsuelo, objeto de los títulos concesionarios, son bienes que comparten un doble régimen. Esto es, por una parte, el dominio pertenece al Estado Mexicano, sin embargo, el propio Convenio reconoce como parte de los derechos de las comunidades indígenas la participación en su utilización, administración y conservación.

[...]

El otorgamiento de títulos de concesión mineras dentro del territorio de pueblos indígenas, a diferencia de lo señalado por la tercera interesada y la autoridad responsable, sí genera afectaciones directas e inmediatas que impactan su autodeterminación, territorios y recursos naturales<sup>5</sup>.

Aunado a lo anterior, estas concesiones mineras generan una afectación al derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación desde su emisión, pues, no obstante que, para el inicio de la explotación, se requiere de otros actos administrativos, la concesión resta a la población indígena la capacidad de otra alternativa diferente a la minería.

Este derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación es reconocido por el artículo 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo [...]<sup>6</sup>.

En conclusión, conforme al artículo 2 Constitucional, así como los artículos 6 y 15 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo [...] y la jurisprudencia de la Corte Interamericana, la Comunidad Indígena quejosa contaba con un derecho a la consulta previa **y al consentimiento libre e informado**, de manera que, al haberse emitido los títulos de concesión minera reclamados afectando parte de sus tierras, sin haberse llevado a cabo dicha consulta, deben quedar insubsistentes<sup>7</sup>.

A continuación, describimos los principales estándares y parámetros de actuación estatal derivados de los pronunciamientos de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante también SIDH) aplicables a la implementación de la sentencia comentada.

### **3. Derecho a la Consulta y al Consentimiento Previo, Libre e Informado**

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia del SIDH, el derecho de propiedad, contenido en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante también CADH), “protege la vinculación estrecha que los pueblos indígenas guardan con sus tierras, así como con los recursos naturales de las mismas y los elementos incorporales que se desprendan de ellos”<sup>8</sup>. Con base en ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante también Corte IDH) ha establecido

---

<sup>5</sup> Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, Amparo en Revisión 149/2019, sentencia de 3 de marzo de 2022, págs. 311 y 313.

<sup>6</sup> Idem, pág. 331

<sup>7</sup> Idem, pág. 338 (destacado añadido al texto original).

<sup>8</sup> Corte IDH. Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C No. 284. párr. 111.

salvaguardias especiales de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, que pueden ser resumidas de la siguiente manera:

- 1) la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado;
- 2) la posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro;
- 3) el Estado debe delimitar, demarcar y otorgar título colectivo de las tierras a los miembros de los pueblos indígenas;
- 4) los miembros de los pueblos indígenas que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen el derecho de propiedad sobre las mismas, aún a falta de título legal, salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe;
- 5) los miembros de los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras, y éstas han sido trasladadas legítimamente a terceros inocentes, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad<sup>9</sup>.

La Corte IDH ha establecido que, además de los requisitos comúnmente aplicados en la restricción de la propiedad individual (legalidad, necesidad y estricta proporcionalidad), las restricciones derivadas de la concesión de actividades económicas que afecten a los pueblos indígenas no deberán poner en peligro la integridad cultural de la comunidad respectiva y, en última instancia, su supervivencia como pueblo culturalmente diferenciado<sup>10</sup>.

Como señaló la Corte en la sentencia de interpretación del caso *Saramaka*, la “supervivencia” no se identifica con la mera subsistencia física, sino que “debe ser entendida como la capacidad [de los pueblos indígenas] de ‘preservar, proteger y garantizar la relación especial que tienen con su territorio’, de tal forma que puedan ‘continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas (...)’”. Por tanto, el término ‘supervivencia’

---

<sup>9</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de agosto de 2010. Serie C. 214, párr. 109. Véase igualmente Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C. 124, párr. 209; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 151 y 153. Corte IDH. Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C No. 284, párr. 117.

<sup>10</sup> 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. 128.

significa, en este contexto, mucho más que supervivencia física<sup>11</sup>. En sentido similar, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CIDH”), “el término ‘supervivencia’ no se refiere solamente a la obligación del Estado de garantizar el derecho a la vida de las víctimas, sino también a la obligación de adoptar todas las medidas adecuadas para garantizar la relación continua del pueblo [indígena] con su territorio y su cultura”<sup>12</sup>.

La Corte IDH ha establecido tres condiciones, orientadas a garantizar la supervivencia como pueblos indígenas y tribales, en los términos señalados, frente a decisiones que afecten a los pueblos indígenas o sus territorios ancestrales. Tales garantías específicas consisten en:

- a) asegurar la participación efectiva del pueblo y sus miembros en la toma de la decisión de conformidad con sus costumbres, tradiciones y derecho consuetudinario, **y obtener su consentimiento cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tengan un mayor impacto dentro del territorio indígena;**
- b) garantizar que el pueblo y sus miembros se beneficien razonablemente del plan o proyecto que se lleve a cabo dentro de su territorio, siempre y cuando consientan aquellas actividades con un impacto social y ambiental más pronunciado en su territorio; y
- c) garantizar que no se emita ninguna concesión dentro del territorio ancestral a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental<sup>13</sup>.

Tal como ha señalado el Honorable Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito en su sentencia de 3 de marzo de 2022, la consulta previa es un corolario del derecho a la libre determinación de un pueblo o comunidad indígena. La concesión, sin su consentimiento, de un proyecto de exploración o explotación minera en su territorio conllevaría a la desnaturalización de sus modos de vida y la imposición vertical de un modelo de desarrollo contrario a la autonomía que gozan en la definición de sus propias prioridades de desarrollo.

El vínculo entre los derechos de propiedad colectiva, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado y el principio de libre determinación de los pueblos indígenas

---

<sup>11</sup> Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 37.

<sup>12</sup> Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 29.

<sup>13</sup> 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. 129. 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. 157.



ha sido reconocido en la doctrina de la CIDH y jurisprudencia de la Corte IDH. Al decidir el *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*, la Corte IDH reiteró que el derecho de propiedad colectiva derivado del artículo 21 de la CADH debe ser interpretado a la luz de las obligaciones previstas en el artículo 1 del PIDESC, y otros instrumentos internacionales que protegen la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas. Sobre el particular, la Corte señaló que

El Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que es el organismo de expertos independientes que supervisa la implementación del PIDESC por parte de los Estados Parte, ha interpretado el artículo 1 en común de dichos pactos como aplicable a los pueblos indígenas. Al respecto, **en virtud del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas conforme a dicho artículo 1, los pueblos podrán “provee[r] asimismo a su desarrollo económico, social y cultural” y pueden “disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales”** para que no se los prive de “sus propios medios de subsistencia”. Conforme al artículo 29.b de la Convención Americana, esta Corte no puede interpretar las disposiciones del artículo 21 de dicho instrumento en el sentido que limite el goce y ejercicio de los derechos reconocidos por Surinam en dichos Pactos.

[...]

El análisis anterior sustenta una interpretación del artículo 21 de la Convención Americana al grado de exigir el derecho de los integrantes de los pueblos indígenas y tribales a que determinen y gocen, libremente, de su propio desarrollo social, cultural y económico, el cual incluye el derecho a gozar de la particular relación espiritual con el territorio que han usado y ocupado tradicionalmente. Por ello, en el presente caso, el derecho a la propiedad protegido conforme al artículo 21 de la Convención Americana, e interpretado a la luz de los derechos reconocidos en los artículos 1 en común y 27 del PIDCP, los cuales no podrán ser restringidos al interpretar la Convención Americana en el presente caso, confiere a los integrantes de los Pueblos Kaliña y Lokono **el derecho al goce de su propiedad de conformidad con su tradición comunitaria**<sup>14</sup>.

La CIDH se ha pronunciado igualmente sobre el derecho a la libre determinación por medio de informes temáticos, tales como el Informe sobre Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en las Américas de 2013<sup>15</sup>, el Informe sobre Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes e Industrias Extractivas de

---

<sup>14</sup> Corte IDH. *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párrs. 122 y 124, destacado añadido a la versión original.

<sup>15</sup> CIDH, Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 30 de diciembre de 2013

2015<sup>16</sup>, y el informe sobre la Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía<sup>17</sup>. Más recientemente, adoptó el informe “Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales”. Publicado en diciembre de 2021, el documento se adhiere a los estándares más avanzados de otros sistemas supranacionales y del Derecho Comparado, en torno a las diferentes manifestaciones de la libre determinación indígena<sup>18</sup>. Entre los diversos aportes del informe, merece destaque la reubicación de ciertas obligaciones estatales ampliamente desarrolladas en la jurisprudencia del SIDH, tales como la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, en el marco del derecho a la libre determinación indígena.

Ello implica la primacía de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas, tales como su autonomía para definir sus prioridades de desarrollo, el control sobre sus territorios y recursos naturales y el reconocimiento de sus instancias y procedimientos tradicionales de toma de decisión, sobre obligaciones estatales de carácter procedimental, como es la Consulta Previa Libre e Informada. La ponderación entre la libre determinación y el interés del Estado de explotar los recursos naturales ubicados en territorios indígenas es particularmente importante en aquellos supuestos en que la actividad que se busca concesionar genera una afectación más acentuada a la subsistencia física y cultural de la comunidad respectiva.

Un componente indisociable de la libre determinación indígena tiene que ver con la autonomía organizativa y el autogobierno, definidos por la Relatoría Especial de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como la capacidad de organizar y dirigir sus asuntos internos, de conformidad con sus instituciones, mecanismos y entidades representativas<sup>19</sup>.

En este sentido, los procesos o protocolos autónomos de consulta, conducidos por los propios pueblos indígenas sin la mediación estatal son un mecanismo cada vez más utilizado en diferentes países del continente. Se trata de una manifestación de la libre determinación en que los pueblos o comunidades indígenas dan a conocer al Estado cómo se debe respetar el derecho propio, sus jurisdicciones propias y formas de

---

<sup>16</sup> CIDH. 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 de diciembre de 2015. Para una explicación del contenido del informe, véase Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés), Resumen Infográfico del Informe de la CIDH “Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo”, 30 de marzo de 2017, disponible en: [http://www.dplf.org/sites/default/files/informe\\_cidhddhh\\_extractivas\\_digital.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_cidhddhh_extractivas_digital.pdf)

<sup>17</sup> CIDH, Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía, OEA/Ser.L/V/II. Doc.176/19, 29 de septiembre de 2019.

<sup>18</sup> CIDH, Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 413, 28 de diciembre de 2021.

<sup>19</sup> Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, “Esfuerzos destinados a aplicar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, 3 de mayo de 2021, párr. 12.

organización social en un proceso de consulta previa y ante cualquier decisión susceptible de afectarles directamente.

En su reciente informe sobre el derecho a la libre determinación, la CIDH subrayó que

Los pueblos indígenas y tribales han empleado sus propios mecanismos para la implementación de la consulta y consentimiento, principalmente a través de protocolos de consulta, o protocolos comunitarios autónomos de consulta. La CIDH recibió información sobre diversas iniciativas por parte de los pueblos indígenas y tribales al respecto.

[...]

La CIDH considera que la elaboración de los protocolos autónomos de consulta ha coadyuvado a que estos instrumentos dejen de estar centrados en la interpretación y aplicación de la consulta que hacen los Estados y se transforman en instrumentos de autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas y tribales. Los procesos de construcción de protocolos pueden ayudar a reforzar las instituciones e instrumentos normativos de autogobernanza y de toma de decisiones de estos pueblos, y pueden ayudar a fortalecer la unidad dentro de los pueblos y comunidades, y consolidar sus posturas respecto a las medidas necesarias para respetar sus derechos<sup>20</sup>.

### **3.1 Los procesos de autoconsulta como expresión del consentimiento indígena y su libre determinación**

Cabe traer a colación un pronunciamiento reciente del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, sobre las condiciones en las que el consentimiento libre, previo e informado debe ser observado, respetándose los protocolos y procesos autónomos de consulta conducidos por las instituciones de toma de decisiones de la comunidad o pueblo indígena respectiva, para que sea una manifestación genuina de su libre determinación:

Otra manera de expresar la libre determinación de los pueblos indígenas, relacionada con la participación y el establecimiento y mantenimiento de sus propias instituciones de toma de decisiones, es por medio de protocolos sobre el consentimiento libre, previo e informado dirigidos por indígenas, por ejemplo, en la Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Canadá, Colombia, los Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, el Paraguay y Surinam. En el Perú se están redactando protocolos de este tipo. Estos protocolos son un instrumento importante para preparar a los pueblos

---

<sup>20</sup> CIDH, Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 413, 28 de diciembre de 2021, párr. 289 y 331.

indígenas, los Estados y otras partes a participar en un proceso de consentimiento libre, previo e informado, pues enuncian cómo, cuándo, por qué y con quién se ha de consultar.

Hay muchos ejemplos de casos de pueblos indígenas en todas las regiones que expresan su libre determinación negándose a dar el consentimiento a proyectos de construcción en sus tierras, u oponiéndose a ellos, y que a menudo han recurrido a los tribunales nacionales.

El consentimiento libre, previo e informado es un componente básico del ejercicio del derecho a la libre determinación y puede brindar oportunidades para que los Estados, las terceras partes y los pueblos indígenas logren un cierto equilibrio de poder y refuercen sus asociaciones. Sin embargo, algunos pueblos indígenas desconfían de la frecuente confusión entre el consentimiento libre, previo e informado —cuando está gestionado a través del Estado— y el derecho a la libre determinación, que ha tenido consecuencias no deseadas para algunos pueblos indígenas. Por ese motivo, el Mecanismo de Expertos alienta a los Estados y al sector privado a promover y respetar los protocolos de los pueblos indígenas como medio esencial de preparar al Estado, a terceros y a los pueblos indígenas para entablar consultas y cooperar<sup>21</sup>.

De lo anterior, se desprende que la comunidad o pueblo indígena en cuyo territorio se pretende llevar a cabo una actividad extractiva a gran escala tiene la autonomía para ejercer su consentimiento libre, previo e informado a partir de sus propias instancias organizativas y de deliberación. Imponer un proceso de consulta previa, conducido según las reglas y procedimientos definidas por el Estado implicaría desconocer la voluntad manifestada autónomamente por el pueblo indígena, en el ejercicio de su libre determinación.

#### **4. Obligatoriedad de la obtención del consentimiento indígena**

Tanto la CIDH como la Corte IDH se han referido de manera constante a la protección de los derechos de los pueblos indígenas, en especial al derecho al territorio y su relación intrínseca con el derecho al consentimiento. De acuerdo con la CIDH, el consentimiento debe:

“(…) interpretarse como una salvaguarda reforzada de los derechos de los pueblos indígenas, dada su conexión directa con el derecho a la vida, a la identidad cultural y a otros derechos esenciales en relación con la ejecución de

---

<sup>21</sup> Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, “Esfuerzos destinados a aplicar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, 3 de mayo de 2021, párr. 28, 29 y 47

planes de desarrollo e inversión que afecten al contenido básico de dichos derechos”<sup>22</sup>.

Se trata pues de un “deber limitado de obtener el consentimiento libre, previo e informado”<sup>23</sup>, donde el consentimiento no puede ser circunscripto solamente como un objetivo del proceso de consulta, sino un verdadero derecho fundamental.

La Corte IDH ha establecido una serie de circunstancias bajo las cuales el consentimiento es exigible cada vez que el Estado tome decisiones o medidas que afecten los territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas. Adicionalmente, ha establecido una serie de circunstancias en donde la obtención del consentimiento de los pueblos indígenas por parte del Estado es de obligatorio cumplimiento.

Esas circunstancias o supuestos del consentimiento como mandatorio guardan estricta relación con los proyectos de inversión de gran impacto, así como de los casos de desplazamientos territoriales de los pueblos indígenas, los que detallaremos a continuación.

#### **a. Proyectos de inversión de gran impacto**

Sobre este supuesto, la Corte IDH ha señalado que:

(...) cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones”<sup>24</sup>.

Cuando la ejecución de planes de inversión o desarrollo o de concesiones de explotación de los recursos naturales amenace con el despojo de su territorio a los pueblos indígenas, así como de los recursos naturales para la subsistencia de los mismos, requiriendo *per se* el consentimiento de éstos.

---

<sup>22</sup> 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 de diciembre de 2009, párr. 332.

<sup>23</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Norma y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, CIDH, Washington, 2010, pág. 125.

<sup>24</sup> 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.

Al respecto, la CIDH ha indicado que “algunas actividades pueden considerarse *prima facie* a gran escala, como las grandes explotaciones mineras [...]”<sup>25</sup>. Asimismo, ha precisado que existen “evidentes diferencias entre pequeñas actividades mineras y los grandes tajos propios de la 'megaminería', que implica la remoción de altas cantidades de materia por año y la afectación de una amplia superficie”, actividades que constituirían proyectos de gran impacto.

## **b. Desplazamiento territorial**

El desplazamiento es una medida excepcional para llevar a cabo proyectos de inversión dentro de los territorios indígenas, debido a que sus efectos principales

[...] “comprenden la pérdida de territorios y tierra tradicional, el desalojo, la migración y el posible reasentamiento, agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, la desorganización social y comunitaria, los negativos impactos sanitarios y nutricionales de larga duración [y], en algunos casos, abuso y violencia”<sup>26</sup>.

Consecuentemente, el Estado tiene el deber de garantizar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas. Al respecto el Art. 16.2 del Convenio 169 de la OIT señala que “cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa.”

Concordantemente, el artículo 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, que añade lo siguiente:

Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. **No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas** interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso (enfaticado añadido).

En su informe titulado “Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes y Recursos Naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, exploración y desarrollo”, la CIDH abordó detalladamente los supuestos que requieren el consentimiento de los pueblos afectados. Allí, la CIDH ratificó la

---

<sup>25</sup> CIDH. *Informe sobre 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 de diciembre de 2015. párr. 187.

<sup>26</sup> 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. 135.

posición de la Corte IDH en el caso *Saramaka vs. Surinam*, en el sentido de que los proyectos a gran escala deben ser precedidos no solo de la consulta, sino del consentimiento del pueblo indígena o tribal afectado.

En el mencionado documento, la CIDH desarrolló pautas para definir a un proyecto como “a gran escala”, a partir de la magnitud del proyecto, volumen e intensidad de la afectación al territorio e impacto humano y social de la actividad. En este sentido, la CIDH mencionó expresamente la extracción de minerales, gas y petróleo como ejemplos de actividades a gran escala que requieren el consentimiento del pueblo o comunidad indígena en cuyos territorios se pretenden concesionar tales actividades<sup>27</sup>.

## **5. La obligación de ejecutar las decisiones judiciales de manera integral**

Es importante subrayar lo dispuesto en el artículo 25.2.c) de la Convención Americana. Según dicha norma, la protección judicial requiere el inmediato cumplimiento de toda decisión emanada de una autoridad judicial competente. En palabras de la Corte, la efectividad de una sentencia depende de que su ejecución se realice de manera completa, perfecta, integral y sin demora<sup>28</sup>.

Al interpretar el artículo 25.2.c) de la Convención Americana, el máximo Tribunal Interamericano ha invocado la jurisprudencia del Sistema Europeo de Derechos Humanos y aseverado que “el derecho a la protección judicial sería ilusorio si el ordenamiento jurídico interno del Estado Parte permite que una decisión judicial final y obligatoria permanezca ineficaz en detrimento de una de las partes”<sup>29</sup>.

En su reciente sentencia sobre el *Caso Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios vs. Perú*, la Corte IDH recalcó que “la efectividad de las sentencias depende de su ejecución, cuyo proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea dicho pronunciamiento<sup>30</sup>.” En este sentido, las y los impartidores de justicia, al ordenar el impulsar el proceso de ejecución, deben adoptar una posición de vigilancia del

---

<sup>27</sup> CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, 31 de diciembre de 2015, paras. 185 a 193.

<sup>28</sup> Corte IDH. *Caso Furlán y Familiares Vs. Argentina*. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246. Párr. 209, Cfr. *Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador*, párr. 104, *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Competencia, párr. 82, y *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú*, párr. 72.

<sup>29</sup> Corte IDH. *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú*. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, párr. 219, en el que se hace referencia a CEDH, 20 de julio de 2000; *Immobiliare Saffi v. Italy* [GC], no. 22774/93, para. 63, EHCR, 1999-V; y *Hornsby v. Greece* judgment of 19 March 1997, ECHR, Reports of Judgments and Decisions 1997-II, para. 40.

<sup>30</sup> Corte IDH. *Caso Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (FEMAPOR) vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 1 de febrero de 2022. Serie C No. 448, párr. 78.

procedimiento respectivo, a fin de que el estándar adoptado en la resolución de fondo sea garantizado.

En el caso en cuestión, el derecho al consentimiento del pueblo Maseual se coloca en una posición central, pues vía la resolución dictada por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito el 3 de marzo de 2022, se determinó que la comunidad indígena quejosa contaba con un derecho a la consulta previa y al consentimiento libre e informado, de manera que, al haberse emitido los títulos de concesión minera reclamados afectando parte de sus tierras, sin haberse llevado a cabo dicha consulta, [los títulos de concesión] deben quedar insubsistentes.

Es decir, al otorgar el amparo al pueblo maseual el Tercer Tribunal Colegiado determinó que su derecho al consentimiento, tanto como a la consulta, fue violentado. Por lo tanto, se importante que, al ordenar el cumplimiento de la sentencia y actuar en su carácter de vigilante de dicho proceso, la Honorable Jueza de ejecución tome en cuenta los parámetros emanados de la resolución del Tribunal Colegiado y del estándar nacional e internacional en la materia.

Debe primar, entonces, la obtención del consentimiento del pueblo maseual a través de un procedimiento de consulta, (en caso de que la insubsistencia de las concesiones no se considerase como cumplimiento total de la sentencia) y admitirse el uso de los procesos propios de autoconsulta de la comunidad amparada a tal efecto. De hacerlo así, se estaría garantizando tanto el cumplimiento de la sentencia como la aplicación del más alto estándar en la materia.

## **6. Conclusiones y recomendaciones**

Sobre la base de lo expuesto, solicitamos respetuosamente que la Excelentísima Jueza titular del Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y del Trabajo en Puebla admita el presente escrito de *amicus curiae* y lo integre al expediente del caso *sub judice*. Asimismo, recomendamos que, al proceder con la ejecución de la sentencia dictada el 3 de marzo de 2022 por el Ilustre Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, la Honorable Jueza tome en consideración los estándares internacionales aquí descritos, con relación al derecho al consentimiento libre, previo e informado y su vínculo con la libre determinación de los pueblos indígenas. Lo anterior, a la luz de los principios *pro persona*, *de pluriculturalidad* y de interpretación conforme, así como la obligación de realizar un debido control de convencionalidad de las normas internas, derivados de los artículos



1º y 133 de la Constitución Federal Mexicana<sup>31</sup> y de la jurisprudencia de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>32</sup>.

Muy atentamente,

Daniel Cerqueira  
Director de Programas  
Derechos Humanos y Recursos Naturales  
Due Process of Law Foundation (DPLF)

Katya Salazar  
Directora Ejecutiva  
Due Process of Law Foundation (DPLF)

Liliana Andrea Avila  
Coordinadora  
Programa de Derechos Humanos  
Asociación Interamericana para la  
Defensa del Ambiente (AIDA)

Liana Amin Lima da Silva, PhD  
Coordinadora del Observatorio de  
Protocolos Autonómicos Comunitarios  
y Profesora del Programa de Pós-Grado  
en Derechos Humanos y Fronteras  
(UFGD)

---

<sup>31</sup> Véase, Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coord.), La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 44 y 45.

<sup>32</sup> CJSN, Pleno, tesis p./J. 21/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima Época, libro 5, tomo i, registro 2006265, abril de 2014, pág. 204