

**Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
sobre la autorización para la construcción de una planta
de amoníaco sin previa consulta a pueblos indígenas**

*Ruling of the Supreme Court of Justice of the Nation
on the authorization for the construction of an Ammonia
plant without prior consultation with indigenous peoples*

KATIA PAULETTE HERNÁNDEZ CASTELLANOS
Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho
katiapaulettehc@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0002-5966-930X>

Recibido: 31/07/2024

Aceptado: 12/09/2024

<https://doi.org/10.36105/iut.2024n40.06>

RESUMEN

La consulta previa a los pueblos indígenas en México se fundamenta en el reconocimiento internacional y el marco jurídico nacional que busca proteger y promover los derechos de estas comunidades. Este proceso garantiza que los pueblos indígenas puedan participar en decisiones que afectan sus vidas, territorios y recursos. El Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, son claves en este reconocimiento. A nivel nacional, la Constitución y diversas leyes refuerzan este derecho. Sin embargo, la implementación de la consulta previa en México ha sido inconsistente, enfrentando desafíos como la falta de claridad en los

procedimientos y la resistencia de algunas autoridades y empresas. La reciente sentencia de la SCJN en el caso de la Planta de Amoniaco 2200 en Topolobampo subraya la obligación de realizar consultas genuinas y efectivas con las comunidades indígenas desde las primeras etapas de cualquier proyecto que las afecte.

Palabras clave: consulta previa, comunidades indígenas, suprema corte de justicia de la nación, derechos, proyectos.

ABSTRACT

The prior consultation of indigenous communities in Mexico is rooted in international recognition and the national legal framework that seeks to protect and promote these rights. This process is essential to ensure that indigenous communities can actively participate in decisions affecting their lives, territories, and resources. The 169 ILO Convention and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples establish the right to prior consultation. Mexico ratified the Convention, incorporating it into its legal framework. Nationally, the Mexican Constitution and various laws reinforce this right. Despite these legal advancements, the implementation of prior consultation in Mexico has faced challenges, including procedural ambiguities and resistance from authorities and businesses. The recent SCJN ruling on the Amparo en Revisión 498/2021 case emphasizes the necessity of conducting genuine and effective consultations with indigenous communities from the early stages of any project that may affect them.

Keywords: *prior consultation, indigenous communities, supreme court of justice, rights, projects.*

La consulta previa a los pueblos indígenas en México tiene sus raíces en el reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas y en el marco jurídico nacional que busca proteger y promover estos derechos. Este proceso es esencial para garantizar que los pueblos indígenas puedan participar activamente en las decisiones que afectan sus vidas, territorios y recursos.

Fue así que en 1989 surgió el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante “oit”) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, uno de los primeros y más importantes documentos interna-

cionales que establece el derecho a la consulta previa. Este convenio obliga a los Estados a consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. México ratificó este convenio en 1990, integrándolo así en su marco jurídico.

Posteriormente en 2007, surgió la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que, aunque no es vinculante, establece principios fundamentales sobre los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo el derecho a la consulta previa, libre e informada, especialmente en relación con proyectos que afecten sus tierras y recursos.

A nivel nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce los derechos de los pueblos indígenas en su artículo 2º, estableciendo que las comunidades indígenas tienen derecho a la autodeterminación y, en consecuencia, a decidir sobre sus formas de organización social, económica, política y cultural.

Por otro lado, la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de 2003, establece la obligación del Estado de promover el desarrollo integral y sostenible de los pueblos indígenas, garantizando su participación en las decisiones que les afecten.

De igual manera, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas promulgada en 2003, además de proteger las lenguas indígenas, también promueve la participación de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones que les afectan.

Con todo esto, a lo largo de los años, México ha desarrollado diversos protocolos y directrices para implementar la consulta previa, conforme a los estándares internacionales. Estos protocolos buscan garantizar que las consultas sean llevadas a cabo de manera adecuada, respetando los principios de buena fe, transparencia y participación efectiva.

La consulta previa ha sido aplicada en diversos contextos en México, especialmente en relación con proyectos de infraestructura, minería y energías renovables. Sin embargo, su implementación ha sido inconsistente y a menudo ha enfrentado desafíos debido a la falta de claridad en los procedimientos y a la resistencia de algunas autoridades y empresas.

En otras palabras, a pesar de los avances en el marco jurídico para la protección de los pueblos indígenas, la implementación efectiva de la consulta previa sigue siendo un desafío. Es necesario fortalecer los mecanismos y procesos para garantizar que las consultas sean genuinas y respeten plenamente los derechos de los pueblos indígenas.

Además, es crucial capacitar a las autoridades y a las empresas sobre la importancia de la consulta previa y sobre cómo llevarla a cabo de manera respetuosa y efectiva. Solo así se puede garantizar realmente la participación activa de los pueblos indígenas en todos los niveles de toma de decisiones, lo que resulta fundamental para el respeto de sus derechos y para el desarrollo sostenible de sus comunidades.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante “SCJN”) resolvió el 06 de abril de 2022, el Amparo en Revisión 498/2021,¹ con el objetivo de proteger diversos derechos fundamentales, entre los que se pueden destacar el derecho a un medio ambiente sano y el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (en adelante “SEMARNAT”), a través de una Resolución sobre la Evaluación del Impacto Ambiental, autorizó de manera condicionada el proyecto denominado Planta de Amoniaco 2200, en Topolobampo, Sinaloa.

Sin embargo, algunos miembros de la comunidad indígena que se asenta en la misma bahía que la planta de amoniaco, consideraron que la SEMARNAT omitió su deber de realizar una consulta previa, libre e informada, tal como se establece en el artículo 4º, fracción IV del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental:

“Artículo 4o.- Compete a la Secretaría:

(...)

IV. Llevar a cabo el proceso de consulta pública que en su caso se requiera durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental;

(...).”²

Como ya ha sucedido en otros casos, la Segunda Sala de la SCJN remarcó a la SEMARNAT como autoridad responsable, que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta previa, libre e informada está previsto en la Constitución y en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, por lo que su realización es obligatoria y no potestativa.

En consecuencia, se debe involucrar lo antes posible en el proyecto a las comunidades indígenas afectadas o potencialmente afectadas. Es

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 498/2021, [en línea] <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=290025> pp. 2-60.

² Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, art. 4º, Fr. IV, vigente al 11 de julio de 2024 en: https://www.diputados.gob.mx/LevesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_MEIA_311014.pdf

decir, el involucramiento de los pueblos indígenas afectados debe suceder desde las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo y no hasta que sea estrictamente necesario obtener la aprobación de la comunidad.

Asimismo, la sentencia de la Segunda Sala de la SCJN recordó que la auto adscripción de las personas que conforman las comunidades indígenas es un elemento suficiente para ser consideradas como integrantes de las mismas. Por lo tanto, los derechos que la Constitución reconoce a los pueblos o comunidades indígenas son colectivos, no obstante, es completamente válido que sus miembros, hagan valer sus derechos de manera individual, cuando se sientan amenazados por una afectación personal, que a su vez puede ser colectiva.

Por todo lo anterior, la SCJN concedió el amparo a la comunidad indígena *Mayo-Yoreme* para obligar a la SEMARNAT como autoridad responsable a que se realizara la consulta previa, libre e informada, con la finalidad de escuchar las opiniones de los miembros de la comunidad, tal como lo establece el marco jurídico nacional e internacional.

Fue así que en los días 25 y 26 de junio de 2022 el Gobierno mexicano, a través de la SEMARNAT, llevó a cabo la consulta previa sobre el proyecto “Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa”, que busca ser un complejo petroquímico que incluirá una planta de amoniaco y una planta de metanol.

De acuerdo con el informe del Gobierno Federal, en el ejercicio participaron más de 60 localidades pertenecientes al pueblo indígena *Mayo-Yoreme* del estado de Sinaloa. La consulta se realizó en sus centros ceremoniales. Aunque finalmente la consulta indígena se realizó por cumplir con la sentencia de la Segunda Sala de la SCJN, el Gobierno de México aseguró que existirá un mayor compromiso por impulsar mecanismos que realmente permitan escuchar la voz de las comunidades y pueblos indígenas³.

Lo anterior es completamente necesario, pues tienen el derecho a ser considerados en la toma de decisiones en materia ambiental, ya que es indiscutible que históricamente han sido ellos quienes han habitado y protegido el territorio mexicano. Es así que, al garantizar los derechos de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas, también se protege al medio ambiente.

³ Cfr. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, *Histórica Consulta Indígena Libre, Previa e Informada respecto del proyecto Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa*, 2022, [en línea] <https://www.gob.mx/inpi/articulos/historica-consulta-indigena-libre-previa-e-informada-respecto-del-proyecto-planta-de-amoniaco-2200-tmpd-en-topolobampo-sinaloa-306207> [consulta: 11 de julio de 2024].

La consulta previa a los pueblos indígenas es un derecho fundamental reconocido tanto a nivel internacional como nacional, diseñado para proteger y promover los intereses y la autodeterminación de estas comunidades. Sin embargo, en la práctica, este derecho a menudo es ignorado o subvalorado por las autoridades mexicanas, quienes frecuentemente priorizan los intereses económicos asociados a macro proyectos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Esta situación revela una serie de tensiones y desafíos que deben ser abordados con urgencia para garantizar un desarrollo más justo y equitativo.

La necesidad de consultar a los pueblos indígenas se deriva de principios básicos de derechos humanos y justicia social. Según el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, estos pueblos deben ser consultados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Este proceso de consulta busca asegurar que los pueblos indígenas tengan una voz activa en las decisiones que impactan sus vidas, territorios y recursos naturales.

Sin embargo, la realidad en México a menudo contradice estas disposiciones. Muchas veces, las autoridades y las empresas involucradas en proyectos de gran envergadura, como proyectos mineros, de infraestructura o de energía, se enfocan en los beneficios económicos y el desarrollo rápido, sin prestar la debida atención a los derechos de los pueblos indígenas. Esta priorización de los intereses económicos sobre los derechos indígenas no solo viola normas legales y éticas, sino que también genera conflictos sociales y ambientales significativos.

La falta de consulta efectiva no es solo una cuestión de omisión, sino que a menudo implica procesos de consulta superficiales o manipulados, diseñados para cumplir formalmente con las obligaciones legales sin realmente involucrar a las comunidades afectadas de manera significativa. Este enfoque no solo es injusto, sino que también puede resultar contraproducente, ya que los proyectos que no cuentan con el consentimiento y la participación activa de las comunidades locales a menudo enfrentan resistencia y pueden fracasar.

Es esencial que las autoridades mexicanas reconozcan y respeten plenamente el derecho de consulta de los pueblos indígenas. Esto no solo es un imperativo legal y moral, sino que también es fundamental para lograr un desarrollo sostenible y equitativo. Los proyectos que respetan los derechos de las comunidades indígenas y buscan su participación activa desde el principio, tienden a ser más exitosos y a generar beneficios más amplios y duraderos, pues no se ven impedidos posteriormente.

En conclusión, la consulta previa a los pueblos indígenas no debe ser vista como un obstáculo para el desarrollo, sino como un componente crucial de un desarrollo verdaderamente sostenible y justo. Las autoridades mexicanas deben comprometerse a respetar este derecho desde los inicios del proyecto, no hasta que sea completamente necesario y obligatorio, como en este caso, por una sentencia de la SCJN. Además, se deben priorizar los intereses y el bienestar de las comunidades indígenas, incluso cuando estos entren en conflicto con los intereses económicos de grandes proyectos. Al final del día, solo a través de un enfoque verdaderamente inclusivo y respetuoso se podrán construir sociedades más equitativas y armoniosas.

Bibliografía

- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, *Histórica Consulta Indígena Libre, Previa e Informada respecto del proyecto Planta de Amoniaco 2200 TMPD en Topolobampo, Sinaloa*, 2022, [en línea] <https://www.gob.mx/inpi/articulos/historica-consulta-indigena-libre-previa-e-informada-respecto-del-proyecto-planta-de-amoniac-2200-tmpd-en-topolobampo-sinaloa-306207>
- Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, art. 4º, Fr. IV, vigente al 11 de julio de 2024. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_MEIA_311014.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 498/2021, [en línea] <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/Paginas-Pub/DetallePub.aspx?AsuntoID=290025>