

OEA/Ser.L/V/II  
Doc. 331  
4 noviembre 2021  
Original: español

**INFORME No. 321/21**  
**PETICIÓN 1416-13**  
INFORME DE ADMISIBILIDAD

PUEBLOS MAYA Y XINKA DE GUATEMALA Y OTROS  
GUATEMALA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 4 de noviembre de 2021.

**Citar como:** CIDH, Informe No. 321/21. Petición 1416-13. Admisibilidad. Pueblos Maya y Xinka de Guatemala y otros. Guatemala. 4 de noviembre de 2021.

**I. DATOS DE LA PETICIÓN**

<b>Parte peticionaria</b>	Saturnino Osorio Cortez y otros <sup>1</sup>
<b>Presunta víctima</b>	Pueblos Maya y Xinka de Guatemala y otros <sup>2</sup>
<b>Estado denunciado</b>	Guatemala <sup>3</sup>
<b>Derechos invocados</b>	Artículos 8 (garantías judiciales), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos <sup>4</sup> , en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)

**II. TRÁMITE ANTE LA CIDH<sup>5</sup>**

<b>Recepción de la petición</b>	3 de septiembre de 2013
<b>Información adicional recibida durante la etapa de estudio</b>	6 de septiembre de 2013, 21 de marzo y 11 de octubre de 2017, y 10 de noviembre y 3 de diciembre de 2019
<b>Notificación de la petición</b>	22 de octubre de 2020
<b>Primera respuesta del Estado</b>	9 de agosto de 2021

**III. COMPETENCIA**

<b><i>Ratione personae</i></b>	Sí
<b><i>Ratione loci</i></b>	Sí
<b><i>Ratione temporis</i></b>	Sí
<b><i>Ratione materiae</i></b>	Sí, Convención Americana (depósito de instrumento realizado el 25 de mayo de 1978)

**IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN**

<b>Duplicación y cosa juzgada internacional</b>	No
<b>Derechos admitidos</b>	Artículos 8 (garantías judiciales), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)
<b>Agotamiento de recursos o procedencia de una excepción</b>	Sí, 11 de marzo de 2013
<b>Presentación dentro de plazo</b>	Sí

**V. RESUMEN DE LOS HECHOS ALEGADOS**

1. Veintiún personas que se identifican como representantes de los pueblos indígenas de Guatemala; y una persona que se identifica como representante de la Asociación Comisión Paz y Ecología (en adelante “la parte peticionaria”) denuncian presuntas violaciones a los derechos humanos de los pueblos Maya y Xinka de Guatemala, y cuatro personas naturales que se identifican como pertenecientes a estos pueblos (en adelante “las presuntas víctimas”). Se alega que los derechos de las presuntas víctimas se han visto vulnerados

<sup>1</sup> La petición fue presentada por veintidós personas cuyos nombres y las entidades que indican representar se detallan en el anexo.

<sup>2</sup> La petición señala como presuntas víctimas a los pueblos Maya y Xinka de Guatemala, pero también señala como presuntas víctimas a cuatro personas naturales que son identificadas como pertenecientes a estos pueblos: Luis Rolando Tubac Pajoc (Pueblo Maya Kaqchikel), Humberto Gervacio Velásquez Cinto (Pueblo Maya Mam), Máximo Valeriano López Ambrocio (Pueblo Maya Sipakapense) y Ovidio Geovanni Olivares (Pueblo Xinka).

<sup>3</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Edgar Stuardo Ralón Orellana, de nacionalidad guatemalteca, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

<sup>4</sup> En adelante “la Convención Americana”.

<sup>5</sup> Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

porque el Estado no realizó una consulta previa con los pueblos indígenas antes de adoptar una Ley de Minería cuya entrada en vigor habría tenido un impacto especialmente negativo sobre la vida de estos pueblos.

2. Según la petición, la Ley de Minería fue publicada en el Diario Oficial el 17 de julio de 1997. En el proceso de formación de esta ley el Congreso de la República dio participación a la Gremial de Minas, Canteras y Procesadoras. Sin embargo, previo a la promulgación de la ley, no se habría realizado consulta ni brindado oportunidades de participación a los pueblos indígenas del país.

3. Se denuncia que la aprobación de la Ley de Minería ha incidido perjudicialmente en la vida de los pueblos indígenas de Guatemala. Se alega que el texto de la ley no contempló el requisito de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas pertinentes antes de la autorización de actividades mineras en tierras ancestrales. Se indica que la ausencia de este requisito en el texto de la ley ha sido utilizada por la Dirección General de Minería como pretexto para omitirlo. En el escrito inicial de la petición se señaló que para esa fecha se habían otorgado 32 licencias de explotación y 92 de exploración sin previa consulta a o participación de los pueblos indígenas; encontrándose además en ese momento 337 expedientes en trámite para la autorización de licencias de exploración. Se destaca además que un informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (emitido luego de su misión a Guatemala en 2010) corroboró que la mayoría de las licencias otorgadas bajo la Ley de Minería se ubicaban en departamentos de población mayoritariamente indígena. –Pero, no se especifica si en efecto la mayoría de las licencias de minería son en territorio ancestral–.

4. Se alega además que la problemática derivada de la promulgación de la Ley de Minería ha conllevado a situaciones tales como: la usurpación de tierras de los pueblos Maya Mam y Maya Sipakapense, mediante compras fraudulentas de terrenos para un proyecto minero, la criminalización de más de 32 líderes indígenas por su oposición a operaciones mineras autorizadas en violación a su derecho a ser consultados; y ataques contra la vida e integridad física de ocho personas por ejercer la resistencia pacífica en defensa de sus derechos a la vida y a la propiedad colectiva.

5. La petición señala que en algunos casos los pueblos indígenas han tenido éxito ante los tribunales obteniendo la suspensión de concesiones otorgadas sin consultárseles. Sin embargo, la protección de los tribunales no ha sido consistente, pues en varias sentencias se ha determinado la no suspensión del acto pese a reconocerse la violación del derecho a consulta. Esto, puesto que esas sentencias han concebido a la consulta como un mero requisito que puede realizarse después de ya adoptada la decisión; desconociendo así su carácter de derecho fundamental; y que esta debe ser previa.

6. La parte peticionaria sostiene que el Estado tiene una obligación internacionalmente adquirida de consultar a los pueblos indígenas en relación con toda medida legislativa o administrativa susceptible de afectarles directamente. Señala que esta obligación emana, entre otras fuentes, de la Convención Americana y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante “OIT”) el cual ha sido ratificado por Guatemala. También aduce que el derecho a ser consultados es de especial relevancia para los pueblos indígenas de Guatemala, porque su práctica tradicional es la “democracia deliberativa”, en la que los asuntos que les afectan son discutidos, consensuados y decididos de acuerdo con principios y valores que propician el equilibrio entre los seres humanos y el Uk’u’x Ulew (Corazón de la Tierra). Por estas razones se argumenta que el Estado tenía la obligación de someter a consulta de los pueblos indígenas una medida como la Ley de Minería, que estaba destinada regular las actividades de prospección y explotación de un recurso no renovable del subsuelo y que era susceptible afectar sus tierras y territorios.

7. La petición también alega que, dada la organización política tradicional de los pueblos indígenas de Guatemala, la consulta era un mecanismo necesario para concretizar a estos su derecho de participación en los asuntos públicos consagrado en el artículo 23.1 de la Convención Americana. De igual forma, se manifiesta que los derechos colectivos de participación, consulta y consentimiento constituyen garantías para lograr la igualdad efectiva de los pueblos indígenas ante su evidente desigualdad real en relación con otros sectores de la población del país. En adición, se reclama que el Estado incurrió en una forma de discriminación incompatible con el artículo 24 de la Convención Americana, cuando al formular la Ley de Minería no dio intervención a los pueblos indígenas, pero sí a la Gremial de Minas, Canteras y Procesadoras.

8. La parte peticionaria explica que el 12 de marzo de 2012 representantes de los Pueblos indígenas del territorio de Ixim Ulew plantearon ante la Corte de Constitucionalidad una acción de inconstitucionalidad general total contra la Ley de Minería, denunciando que ésta adolecía de un vicio total, porque el Estado incumplió su obligación de consultarla con los pueblos indígenas. Así, el 28 de febrero de 2013 la Corte de Constitucionalidad emitió declaró la inexistencia de la inconstitucionalidad planteada. La parte peticionaria señala que esta decisión fue notificada a la parte accionante el 11 de marzo de 2013; y que con esta notificación quedaron definitivamente agotados los recursos de la jurisdicción doméstica.

9. El Estado, por su parte, solicita que la petición sea inadmitida con fundamento en el artículo 47(b) de la Convención Americana; porque, a su juicio, esta no expone hechos que caractericen violaciones a la Convención Americana; y porque la Comisión carece de competencia *ratione materiae* y *ratione personae* para pronunciarse respecto a ciertos aspectos de la petición.

10. Guatemala aduce que la petición expone un mero desacuerdo de la parte peticionaria con la sentencia adoptada el 28 de febrero de 2013 por la Corte de Constitucionalidad, en la que se declaró sin lugar la acción de inconstitucionalidad presentada contra la Ley de Minería. El Estado explica que la Corte de Constitucionalidad fundamentó debidamente su decisión, verificando que la formación y sanción de la referida ley fue apegada a las normas constitucionales que regían la actividad legislativa del Congreso de la República. La Corte también estimó que la Ley de Minería era de alcance y naturaleza general y que su aplicación no se circunscribía a ninguna región, tierras, grupo cultural o étnico, o comunidad. Por estas razones, la Corte estimó que no resultaban procedentes las pretensiones de la parte accionante. La misma sentencia también instó al Congreso de la República a tomar en cuenta la necesidad de preparar legislación complementaria en materia de consulta a los pueblos indígenas. De igual forma, la sentencia indicó que en caso de existir una posible vulneración o afectación a los derechos de los pueblos indígenas como resultado de la aplicación de una ley, se debería proceder a “realizar las consultas reconocidas por el citado Convenio 169, como expresión de su voluntad para que el Estado tome las disposiciones necesarias que protejan sus intereses y para que compartan de manera efectiva sus beneficios”.

11. El Estado destaca que el proceso relativo a la referida acción de inconstitucionalidad se condujo con pleno respeto de las garantías judiciales otorgándose a la parte accionante participación en todos los actos procesales. También subraya el Estado que el hecho de que el fallo haya sido contrario a los intereses de la parte peticionaria no significa que aquel haya sido contrario a los derechos contemplados en la Convención Americana. Por lo tanto, el Estado considera que la parte peticionaria pretende utilizar al Sistema Interamericano como una vía para que se vuelva a revisar lo actuado por los tribunales nacionales; y como una instancia supra constitucional que conozca sobre la constitucionalidad de una norma ordinaria interna; lo que contraviene el principio de subsidiaridad que rige el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

12. También sostiene el Estado que Guatemala respeta plenamente los derechos de participación, consulta y consentimiento que asisten a los pueblos indígenas; y que ha dado cumplimiento a sus obligaciones emanadas del artículo 2 de la Convención Americana, implementado mecanismos para que esos derechos sean efectivizados. En este sentido, resalta que el Convenio 169 de la OIT ha sido incorporado al *corpus iuris* nacional, garantizando la aplicación de estos derechos en el momento en que se prevean medidas legislativas o administrativas que afecten directamente a los pueblos indígenas. De igual forma, destaca que el Código Municipal establece mecanismos de participación que incluyen consultas a las comunidades o autoridades indígenas de un municipio; que la Corte de Constitucionalidad emitió una sentencia en la que definió las “Pautas para realizar toda consulta a Pueblos Indígenas en Guatemala”; y que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social aprobó “Pautas para toda consulta a Pueblos Indígenas”.

13. El Estado también indica que en 2016 se desarrolló un proceso para la creación de un documento denominado “Guía Operativa para la implementación de la Consulta a Pueblos Indígenas”; proceso que contó con la participación de 2,300 líderes y autoridades de pueblos indígenas; y que culminó el 18 de julio de 2017 con la entrega del documento al Presidente del Congreso de la República. En adición, el Estado señala que Guatemala ofrece recursos efectivos para la tutela del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, citando ejemplos de cuatro sentencias de amparo en las que este derecho resultó tutelado; y varios pronunciamientos de la Corte de Constitucionalidad en los que se reconoce este derecho.

14. El Estado sostiene que la Ley de Minería no es incompatible con la Convención Americana ni produce afectación directa a los pueblos indígenas. También indica que la promulgación de esa ley no vulneró lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT respecto a la obligación de consultar a los pueblos interesados cuando se prevean medidas que les pueden afectar directamente; puesto que la Ley de Minería es una norma de carácter general que no fue emitida para afectar o regular directamente intereses particulares de la población indígena y cuya aplicación no se constriñe a ningún territorio en específico. El Estado añade que la intervención de la Gremial de Minas, Canteras y Procesadoras durante la formulación del proyecto de Ley de Minería no constituyó discriminación contra los pueblos indígenas; pues no se le otorgó a esta gremial un espacio potestativo, sino que se le pidió brindar opinión respecto a temas relacionados a minería y conceptos técnicos que de estos se derivaren.

15. También manifiesta el Estado que la Comisión carece de competencia *ratione materiae* para establecer violaciones al Convenio 169 de la OIT y por lo tanto no debe aplicar las normas de ese convenio que no pertenece al cuerpo normativo del Sistema Interamericano. Señala además que la Comisión carece de competencia *ratione personae* respecto a las cuatro personas naturales que han sido señaladas como víctimas en la petición, dado que la parte peticionaria no ha explicado los motivos por los que considera se violaron los derechos de estas personas. En este sentido, el Estado subraya que estas personas no pueden ser consideradas como víctimas; pues meramente se ha invocado que una ley viola sus derechos sin indicarse que la ley efectivamente ha sido aplicada en su detrimento.

## VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

16. La parte peticionaria sostiene que los recursos internos quedaron definitivamente agotados con la notificación de la decisión que rechazó la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley de Minería. Por otro lado, el Estado no ha presentado observaciones respecto a si la petición cumple o no los requisitos de agotamiento de los recursos internos y presentación dentro de plazo.

17. Para efectos de determinar la vía procesal adecuada que debe ser agotado en el ordenamiento interno la Comisión requiere establecer, preliminarmente, el objeto de la petición presentada a su conocimiento<sup>6</sup>. La presente petición se refiere a la supuesta vulneración de los derechos de pueblos indígenas por haberse adoptado la Ley de Minería sin previa consulta a o participación de estos. Esta reclamación fue planteada a nivel doméstico mediante una acción de inconstitucionalidad la que fue declarada definitivamente sin lugar. El Estado no ha indicado ni surge del expediente que la acción de inconstitucionalidad no fuera la vía idónea para que los agravios que dan objeto a la petición fueran planteados a nivel doméstico; o que existan otros recursos no agotados que pudieran ser idóneos para tal fin. Por lo tanto, la Comisión concluye que la presente petición cumple con el requisito del artículo 46.1.a) de la Convención Americana. Dado que la decisión definitiva con respecto a la acción de inconstitucionalidad fue notificada a la parte accionante el 11 de marzo de 2013, y la petición presentada el 3 de septiembre de 2013, esta cumple con el requisito del artículo 46.1.b) de la Convención Americana.

## VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN

18. Dado que el Estado ha presentado alegatos referidos a la llamada fórmula de “cuarta instancia”, la Comisión reitera que, a los efectos de la admisibilidad, esta debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de derechos, según lo estipulado en el artículo 47(b) de la Convención Americana, o si la petición es “manifiestamente infundada” o es “evidente su total improcedencia”, conforme al inciso (c) de dicho artículo.

19. La petición plantea que una ley, cuyos efectos han sido especialmente perjudiciales para los pueblos Maya y Xika de Guatemala, fue promulgada sin previa consulta a o participación de éstos; y que las

<sup>6</sup> CIDH, Informe No. 56/08, Petición 11.602. Admisibilidad. Trabajadores despedidos de Petróleos Del Perú (Petroperú) Zona Noroeste – Talara. Perú. 24 de julio de 2008, párr. 58.

autoridades judiciales domésticas no tutelaron efectivamente el derecho de estos pueblos a ser consultados antes de la adopción de medidas legislativas que pudieran afectarlos directamente.

20. A este respecto, la Corte Interamericana ha reconocido que:

La obligación de consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1)<sup>7</sup>.

Por su parte, la Comisión ha establecido que *“el examen de normas y políticas sobre la base del principio de igualdad efectiva y la no discriminación abarca también el posible impacto discriminatorio de estas medidas, aun cuando parezcan neutrales en su formulación, o se trate de medidas de alcance general y no diferenciado”*<sup>8</sup>.

21. En el presente caso Guatemala ha argumentado que la obligación de consulta previa no resultaba aplicable en el caso de la Ley de Minería, porque esta era una norma de carácter general que no fue emitida para afectar o regular directamente intereses particulares de la población indígena; y cuya aplicación no estaría circunscrita a sus territorios; y porque el Estado ofrece garantías y mecanismos para que los pueblos indígenas efectivicen su derecho a ser consultados cuando se tomen decisiones que les afecten en aplicación de Ley de Minería. Sin embargo, la parte peticionaria ha explicado las razones por las que considera que la Ley de Minería, pese a su carácter general, tendría impacto especial en la vida de los Pueblos Maya y Xika. La Comisión estima que estas razones no pueden tacharse *prima facie* de manifiestamente infundadas. Por lo tanto, se hace necesario un análisis del fondo de la petición a fin de determinar si los derechos de estos pueblos y sus integrantes se vieron vulnerados por la promulgación de la Ley de Minería sin consultarles previamente; así como si la protección judicial brindada a las presuntas víctimas fue efectiva.

22. En atención a estas consideraciones, y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión considera que la petición no resulta manifiestamente infundada y requiere un estudio de fondo pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos podrían caracterizar violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno).

23. La Comisión toma nota de la objeción del Estado respecto a la falta de competencia de la Comisión para aplicar al Convenio 169 de la OIT; sin embargo, la parte peticionaria no ha solicitado a la Comisión que declare violaciones a ese instrumento. En todo caso, la Comisión recuerda que carece de competencia *ratione materiae* para pronunciarse sobre violaciones a los derechos contenidos en tratados fuera del Sistema Interamericano, sin perjuicio que pueda recurrir a los estándares establecidos en otros tratados a fin de interpretar las normas de la Convención en virtud de su artículo 29<sup>9</sup>.

## VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 23, 24 y 25 de la Convención Americana, en concordancia con sus artículos 1.1. y 2, y;

<sup>7</sup> Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 166.

<sup>8</sup>CIDH. Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos. OEA/Ser. L/V/II.171 Doc. 31. 12 de febrero de 2019, párr. 41.

<sup>9</sup> CIDH, Informe No. 26/17, Petición 1208-08. Admisibilidad. William Olaya Moreno y familia. Colombia. 18 de marzo de 2017, párr. 9.

2. Notificar a las partes la presente decisión; proceder con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 4 días del mes de noviembre de 2021. (Firmado): Antonia Urrejola, Presidenta; Julissa Mantilla Falcón, Primera Vicepresidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño y Joel Hernández, Miembros de la Comisión.

## Anexo

### Personas Peticionarias y Pueblos y Autoridades que Indican Representar

#### Pueblo Maya Achi

1. Saturnino Osorio Cortez (Consejo del Pueblo Maya Achi)
2. Mariano de Jesús Morente Cojón (Consejo del Pueblo Maya Achi)
3. Matías Raymundo Sente (Consejo del Pueblo Maya Achi)

#### Pueblo Maya Ixil

4. Miguel Rivera Solís del B'oq'ol Q'esal Tenam Naab'a' (Alcaldía Indígena de Nebaj)
5. Concepción Santay Gómez (Consejo de Autoridades Ancestrales de Cotzal)

#### Pueblo Maya Kaqchikel

6. Rudy Cuat Vásquez (Consejo de acianos/as y Principales del Pueblo Kaqchikel de San Andrés Itzapa)
7. Luis Rolando Tubac Pajoc (12 comunidades del Pueblo Maya Kaqchikel de San Juan Sacatepéquez)

#### Pueblo Maya K'iche'

8. José Luiz Ramírez (Consejo Cargador del Consejo Maya K'iche' de Quetzaltenango)
9. Gumercindo Cael Sontay (Consejo de Autoridades Comunitarias de Momostenango)
10. Aura Lolita Chavez Ixcaquic (Consejo del Pueblo K'iche')
11. José Santos Sapon Táy (Junta Directiva de Alcaldes Comunales de los 48 cantones de Totonicapán)
12. Santos López y López (Junta Directiva de la Asociación Indígena San Francisco el Alto)

#### Pueblo Maya Mam

13. Manuel Vaíl Mateo (Consejo Cargador del Consejo Mam de Quetzaltenango)
14. María Eliza Orozco Pérez de Estrada (Consejo Cargador del Consejo Mam de Quetzaltenango)
15. Rolando López Crisóstomo (Consejo Coordinador del Consejo Mam Te Txe Chman)
16. Elbia Karina Coronado Gabriel (Consejo Coordinador del Consejo Mam Te Txe Chman)
17. Damian Vaíl Alonzo (Consejo Maya Mam de Retalhuleu)
18. Víctor Manuel Sales Ortíz (Junta Cargadora del Consejo Maya Mam Saq Tx'otx)

#### Pueblo Maya Popti

19. Francisco Rocael Mateo Morales (Junta Directiva de la Red Huista)

#### Pueblo Maya Sipakapense

20. Máximo Valeriano López Ambrocio (Consejo de Autoridades Maya Sipakapense)

#### Pueblo Xinka

21. Ovidio Geovanni Olivares (Junta Directiva del Pueblo Xinka de Guatemala)

#### Asociación Comisión Paz y Ecología

22. Alvaro Leonel Ramazzini Imeri