

Nota técnica

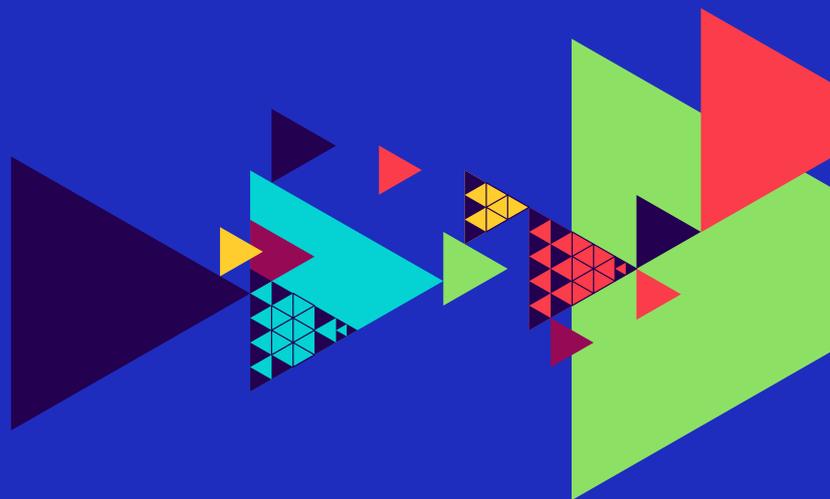
► **Perspectiva empresarial sobre la consulta
previa del C169 en América Latina**

México

Septiembre, 2021



Foto: © Unsplash/Marisol Benítez



Índice

Resumen ejecutivo	3
México	3
1. Contexto	5
2. Dimensión Regulatoria	7
Iniciativas de Ley sobre Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas	9
3. Dimensión Judicial	11
4. Dimensión Operativa	13
5. Hallazgos Principales	17
6. Recomendaciones	18
Glosario	20

Resumen ejecutivo

En México, país sujeto del presente estudio, se identifica una problemática derivada principalmente de que no se cuenta con una legislación a nivel nacional que regule la aplicación de los procesos de Consulta Previa conforme al Convenio 169, lo cual ha llevado a la judicialización de los proyectos de inversión. Las sentencias del Poder Judicial han sido disímbricas y contradictorias entre sí, incluyendo criterios derivados de otros instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que exceden la aplicación de los principios señalados en Convenio 169, principalmente en lo relativo a la obtención del consentimiento.

México

México llevó a cabo la ratificación de Convenio 169 en 1990, siendo el primer país de la Región en hacerlo. A partir de este momento se inicia un proceso de reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, y en el 2001 se reforma la Constitución para incluir la obligación del Estado Mexicano de Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los estatales y municipales.

Aun cuando en México no hay una Ley que regule la Consulta Previa, existen cuatro leyes sectoriales relacionadas con proyectos de inversión que incluyen de alguna manera el derecho a la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas: la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, las Leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica, y la Ley General de Desarrollo Forestal

Sustentable. Las Leyes de la Industria Eléctrica, de Hidrocarburos, y de Desarrollo Forestal Sustentable que fueron emitidas después de 2011 cuando se incluyó a nivel Constitucional el *Principio Pro Personae*, incluyen referencias derivadas de otros instrumentos internacionales más allá del C.169.

A nivel estatal, de las 32 entidades federativas que integran la República Mexicana, 30 de ellas cuentan con legislaciones que regulan derechos de los pueblos indígenas, y 26 reconocen de alguna manera el derecho a la consulta a pueblos y comunidades indígenas.

En diciembre de 2018 se crea el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) el cual tiene dentro de sus atribuciones el garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado. En cumplimiento de esta atribución, en junio de 2019 se llevó a cabo una "Consulta Libre, Previa e Informada para una Reforma Constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano", concluyendo que era necesario reformar el Artículo 2º Constitucional para reconocer expresamente el Derecho a la Consulta Previa Libre e Informada, e incluyendo los conceptos de consentimiento o rechazo para garantizar el respeto a la decisión de los pueblos indígenas, afromexicanos y comunidades equiparables.

México llevó a cabo la ratificación de Convenio 169 en 1990, siendo el primer país de la Región en hacerlo. A partir de este momento se inicia un proceso de reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, y en el 2001 se reforma la Constitución para incluir la obligación del Estado Mexicano de Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los estatales y municipales.

Aunque el resultado de esta Consulta no ha sido materializado en la presentación de una Iniciativa de Ley por el INPI, de octubre de 2019 a noviembre del 2020 se han presentado en el Congreso 11 Iniciativas. Algunos de los temas más preocupantes para el Sector Empleador sobre el contenido de estas iniciativas son que el objetivo de la consulta sea lograr el consentimiento a modo de derecho de veto de los proyectos de inversión y que se interprete erróneamente como un derecho de propiedad sobre los bienes que son de dominio exclusivo de la nación como los minerales y los recursos naturales; que no contemplen la creación de un padrón que identifique los pueblos y comunidades indígenas, sus territorios y autoridades representativas; y que establezcan la obligatoriedad de compartir los beneficios generados por los proyectos con las comunidades, entre otros temas que podrían llegar a frenar el desarrollo de proyectos de inversión en el país.

De 2013 a 2020 en México se realizado alrededor de 119 Consultas, 32 de las cuales habrían sido realizadas por el Instituto Nacional Electoral para la identificación de Distritos Electorales Indígenas. De las 87 Consultas restantes, 42 habrían sido para la realización de proyectos de carreteras, caminos e infraestructura en general, mientras que 19 se habrían derivado de la aplicación de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, y 26 han sido sobre proyectos energéticos.

En el caso del sector energético, alrededor de la mitad de los proyectos que han sido consultados fueron sujetos de suspensiones judiciales una vez terminada la Consulta debido a la presentación de amparos por parte de comunidades indígenas y organizaciones de la sociedad civil, argumentando diversas causas entre las que se encuentran la falta de representación de las autoridades indígenas; la omisión en la inclusión de comunidades que se verían impactadas por el proyecto en cuestión; faltas en la implementación del protocolo de Consulta, incluyendo señalamientos sobre la coacción de las autoridades y de las empresas a las comunidades; o errores en la integración de los expedientes que acreditan la tenencia de la tierra, por lo que para el sector empleador la finalización del proceso de Consulta no otorga certeza jurídica de que el proyecto de inversión sea viable.

Ante estos casos, el Poder Judicial ha emitido diversas sentencias que han incluido principios derivados de otros instrumentos internacionales en materia de derechos humanos extralimitando la interpretación del Convenio 169, generando una gran confusión sobre los alcances reales que tiene la Consulta Previa regulada por dicho Convenio.

Con el objeto de garantizar a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas su derecho a la participación sobre los asuntos de su interés, y que al mismo tiempo otorguen certeza al Sector Empleador sobre las reglas con las cuales se podrán realizar los proyectos de inversión, se recomienda que

se dé reconocimiento Constitucional al Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, para posteriormente emitir una "Ley de Consulta Previa Reglamentaria del Artículo 2º Constitucional y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo" que defina entre otros temas los sujetos de derecho a la Consulta Previa, sus autoridades y territorios, y regule el derecho al consentimiento en estricto apego a lo señalado en el Convenio 169; que establezca los casos en los que aplica un proceso de Consulta Previa y el papel que habrán de jugar las empresas, asesores y observadores. En virtud de que esta Ley sería reglamentaria del Convenio 169 de la OIT, se recomienda



En virtud de que esta Ley ["Ley de Consulta Previa Reglamentaria del Artículo 2º Constitucional y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo"] sería reglamentaria del Convenio 169 de la OIT, se recomienda que el Estado Mexicano lleve a cabo la consulta tripartita con el Sector Empleador y el Sector Social respecto al contenido de la Ley.



que el Estado Mexicano lleve a cabo la consulta tripartita con el Sector Empleador y el Sector Social respecto al contenido de la Ley.

Aunado a lo anterior, se recomienda al Sector Empleador realizar Estudios de Impacto Social, Cultural y a Derechos Humanos sobre los proyectos de inversión que pretendan realizarse con el objeto de identificar si dentro del área de influencia social del proyecto se encuentran presentes pueblos o comunidades sujetos de derecho a la consulta, conocer las condiciones de desarrollo en la que se encuentran, y en su caso determinar si derivado de las diferentes obras y actividades del proyecto se presentarán impactos sobre sus usos y costumbres o se pueden afectar sus derechos.

1. Contexto

Como se puede observar en la siguiente Tabla, de conformidad con el Censo de Población y Vivienda realizado en el 2010 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el 6.2% de la población que habitaba en México correspondía a personas de tres años y más que hablaban alguna lengua indígena. El habla de una lengua originaria fue el indicador más relevante para identificar a la población indígena hasta 2015, cuando la Encuesta Intercensal incluye en las mediciones el autorreconocimiento como indígena o afroamericano, con lo que la población que se auto reconoce como indígena aumenta al 21.5% de la población, y se reconoce por primera vez al 1.1% de la población como personas que se autoadscriben como afroamericanos; a quienes de conformidad con la Reforma realizada en agosto de 2019 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se les reconocen los mismos derechos que a los pueblos indígenas, ello a fin de garantizar su libre autodeterminación, autonomía, derechos e inclusión social.

► **Tabla 1.** Indicadores de población Indígena y Afroamericana en México

Censo de Población y Vivienda 2010		
Población Total	Personas de 3 Años y Más que Hablan Alguna Lengua Indígena	Porcentaje
112,336,538	6,913,362	6.2%

Encuesta Intercensal 2015		
Población Total	Personas que se Autoadscriben Como Indígenas	Porcentaje
119,530,753	25,694,928	21.5%
Población Total	Personas que se Autoadscriben Como Afroamericanos	Porcentaje
119,530,753	1,381,776	1.1%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) ¹.

¹ Encuesta Intercensal Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/panorama2015/web/Webinicial.aspx>
Censo de Población y Vivienda 2010 Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/scitel/Default?ev=5>



El habla de una lengua originaria fue el indicador más relevante para identificar a la población indígena hasta 2015, cuando la Encuesta Intercensal incluye en las mediciones el autorreconocimiento como indígena o afroamericano [...].

Dicha Encuesta Intercensal realizada en 2015 indica que los estados con mayor población que se autoadscribe como indígena son Oaxaca, Yucatán, y Campeche. Mientras que los Estados con mayor población afroamericana son Guerrero, Oaxaca y Veracruz.

▶ **Tabla 2.** Estados con mayor población que se autoadscribe como indígena

Encuesta Intercensal 2015			
Estado	Población Total	Personas que se Autoadscriben Como Indígenas	Porcentaje
Oaxaca	3,967,889	2,608,093	65.7%
Yucatán	2,097,175	1,371,552	65.4%
Campeche	899,931	400,829	44.5%

Fuente: Encuesta Intercensal 2015. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) ².

▶ **Tabla 3.** Estados con mayor población que se autoadscribe como afroamericana

Encuesta Intercensal 2015			
Estado	Población Total	Personas que se Autoadscriben Como Afroamericanos	Porcentaje
Guerrero	3,533,251	229,661	6.5%
Oaxaca	3,967,889	196,411	4.9%
Veracruz	8,112,505	266,090	3.28%

Fuente: Encuesta Intercensal 2015. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) ³.

² Encuesta Intercensal Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/panorama2015/web/Webinicial.aspx>

³ Encuesta Intercensal Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/panorama2015/web/Webinicial.aspx>



2. Dimensión Regulatoria

A continuación se presenta un gráfico a manera de línea del tiempo de las reformas legales y constitucionales relacionadas con el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano en México desde 1990, cuando se llevó a cabo la ratificación del Convenio 169.

▶ **Gráfico 1.** Línea del Tiempo. Reformas Legales y Constitucionales a partir de la ratificación del C169



Fuente: Elaboración Propia.

En septiembre de 1990, México llevó a cabo la ratificación de Convenio 169 siendo el primer país de la Región en hacerlo. A partir de este momento se inicia un proceso de reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, y en 1992 se hace la primera Reforma Constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas, con la reforma al Artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la que se da el reconocimiento de México como un país pluricultural y se decreta la protección y promoción de las lenguas, culturas, usos y costumbres de los pueblos originarios.

En enero de 1994 se da el levantamiento en el estado de Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional integrado por diversas agrupaciones indígenas, sociales y campesinas, como una reacción ante la política de apertura económica del entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, y que tenía entre sus objetivos la defensa de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas. A raíz de este movimiento, en 1995 se forma la Comisión de Concordia y Pacificación integrada por Diputados y Senadores con el objeto de establecer un diálogo y llegar a acuerdos; los cuales fueron reflejados en un documento conocido como "Acuerdos de San Andrés Larráinzar", dentro de los cuales se da el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Retomando estos Acuerdos, en 1996 se presentó una iniciativa de ley conocida como "Ley COCOPA", misma que fue rechazada por el EZLN, lo que provocó la ruptura del diálogo.

En el 2000, Vicente Fox Quesada a su llegada a la Presidencia de la República retoma esta iniciativa de Ley y la envía al Congreso para su discusión. Tras diversas modificaciones realizadas a la iniciativa

enviada originalmente, en 2001 se reforman diversos artículos de la Constitución, estableciendo en el Apartado B del Artículo 2 la obligación del Estado Mexicano de Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. Cabe mencionar que ésta es la única mención que a la fecha existe en la Constitución sobre la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas.

En 2011 se incluye en el texto constitucional el reconocimiento de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en la interpretación de las normas sobre derechos humanos derivadas de estos tratados la protección más amplia (*Principio Pro Personae*); y en 2016 se reforma el Artículo 133 constitucional para dotar a los Tratados Internacionales jerarquía constitucional, con lo que a partir de ese momento, el C169 debe de ser interpretado y aplicado como Ley Suprema de la Nación.

Es a raíz de esta reforma constitucional de 2011 en la que se da el rango constitucional al *Principio Pro Personae*, cuando empieza a generarse una gran confusión tanto en el Poder Judicial como en el Legislativo y se incluyen tanto en leyes como en sentencias criterios derivados de otros instrumentos internacionales como la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Ejemplo de esta confusión es que a la fecha se encuentran referencias al derecho a la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003), la Ley de Planeación (2003), la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (2005), la Ley de Hidrocarburos (2014), la Ley de la Industria Eléctrica (2014), y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2018); incluyendo en las Leyes de la Industria Eléctrica, de Hidrocarburos, y de Desarrollo Forestal Sustentable que fueron emitidas a partir de 2014, la referencia a la Consulta Previa, Libre e Informada; y a la obtención del consentimiento.

Este mismo fenómeno se puede observar en las Recomendaciones que ha emitido la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual a partir de 2015 se refiere al derecho a la consulta previa, libre e informada; habiendo recomendado en 2016 al Ejecutivo Federal y a los Estatales, así como a sus respectivos Congresos, que en la esfera de sus respectivas atribuciones, presenten, discutan y voten iniciativas a nivel federal y estatal sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada; previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas.

La misma tendencia se repite en las Sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto; particularmente a partir de 2013 cuando la SCJN emite una Sentencia en la que se determina que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para todos los órganos jurisdiccionales, en tanto que favorezca de manera más amplia la protección de las personas (*Principio Pro Personae*). El caso del Poder Judicial se analizará con detalle más adelante.

Cabe mencionar que en lo que respecta a legislación a nivel estatal, de las 32 entidades federativas que integran la República Mexicana, 30 de ellas cuentan con legislaciones que regulan derechos de los pueblos indígenas, y 26 reconocen de alguna manera el derecho a la consulta a pueblos y comunidades



En 2011 se incluye en el texto constitucional el reconocimiento de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en la interpretación de las normas sobre derechos humanos derivadas de estos tratados la protección más amplia (*Principio Pro Personae*) [...].



indígenas. Es importante señalar que, aun cuando no se tiene noticia de que haya ocurrido, esta regulación a nivel estatal podría generar una duplicidad de Consultas, pues un proyecto de inversión que pudo haber sido sujeto de un Proceso de Consulta para la emisión de una autorización a nivel federal, podría ser sujeto nuevamente a una Consulta en el momento de que se emita una autorización a nivel estatal o municipal, como podría ser el otorgamiento de la licencia de construcción.



En diciembre de 2018, con la llegada a la Presidencia de Andrés Manuel López Obrador, se crea el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), en sustitución de la anterior Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas creada por el Ex Presidente Vicente Fox en 2003.

Iniciativas de Ley sobre Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas

En diciembre de 2018, con la llegada a la Presidencia de Andrés Manuel López Obrador, se crea el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), en sustitución de la anterior Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas creada por el Ex Presidente Vicente Fox en 2003. Se establece dentro de las atribuciones de este Instituto el garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo por primera vez al Pueblo Afromexicano, y al derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado.

Es así como en junio de 2019 el INPI, conjuntamente con la Secretaría de Gobernación, lanzan una Convocatoria a los Pueblos Indígenas y Afromexicano para llevar a cabo una “Consulta Libre, Previa e Informada para una Reforma Constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano” que incluiría un total de 104 reformas a 20 artículos constitucionales. Para la realización de esta Consulta se llevaron a cabo 56 foros con la participación de alrededor de 27,000 personas; y como resultado de la misma en lo que respecta a la Consulta Previa, se concluyó que era necesario reformar el Artículo 2º Constitucional para reconocer expresamente el Derecho a la Consulta Previa Libre e Informada, incluyendo los conceptos de consentimiento o rechazo para garantizar el respeto a la decisión de los pueblos indígenas, afromexicanos y comunidades equiparables.⁴

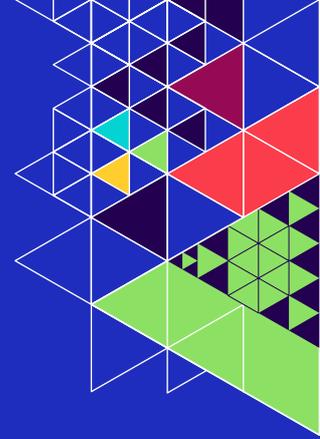
Aunque el resultado de esta Consulta realizada por el INPI no ha sido materializado en la presentación de una Iniciativa de Ley por dicho Instituto, en las actuales Legislaturas de las Cámaras de Diputados y Senadores, de octubre de 2019 a noviembre del 2020, se han presentado 11 Iniciativas de Ley sobre Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas, incluyendo todas ellas la referencia a la obtención del Consentimiento; lo cual no sería consistente con las disposiciones del Convenio 169.

4 Conclusiones y Propuestas del Foro Nacional de los Pueblos Indígenas y Afromexicano:

- Reformar el Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que se reconozca **el Derecho a la Consulta libre, previo e informado, cuando se afecte de manera administrativa y legislativa susceptibles de afectarles directa e indirectamente al pueblo Afromexicano y a las comunidades equiparables**; así como para la elaboración de los Planes de Desarrollo Nacional, Estatal y Municipal, desde lo local y queden plasmadas las aspiraciones de vida de los pueblos, garantizando el presupuesto para el mismo fin.

- **Incluir los conceptos de “consentimiento o rechazo”** para que se garantice y se respete la decisión del Pueblo Afromexicano y comunidades equiparables.

Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/484269/conclusiones-foro-nacional-inpi.pdf>



Algunos de los temas más preocupantes para el sector empleador sobre el contenido de estas iniciativas, que en algunos casos no corresponden con lo señalado en el Convenio 169 y que podrían frenar el desarrollo de proyectos de inversión en el país, son los siguientes:



Que el objetivo de la consulta sea lograr el consentimiento, a modo de derecho de veto de los proyectos de inversión.



No contemplan la creación de un registro o padrón que aporte claridad para la identificación de los pueblos y comunidades indígenas, ni sobre sus territorios.



No se establece la forma en la que se garantizará la legitimidad de sus representantes o autoridades representativas.



En muchos casos se establece como requisito para la Consulta el temor de una afectación; sin que esta sea directa, significativa, o diferenciada; por lo que no queda claro cuándo habrá de llevarse un proceso de Consulta para proyectos de inversión.



Establecen la obligatoriedad de compartir los beneficios generados por el proyecto de inversión con el pueblo o comunidad indígena, lo que podría entenderse como un nuevo impuesto a cargo de los proyectos.



No se define claramente qué autoridad financiará el proceso de consulta.



No se establece claramente cuál será la participación de la empresa en el proceso, ni de los terceros interesados como organizaciones de la sociedad civil.



Se plantea que la Consulta se realice previo al otorgamiento de cualquier clase de concesión.



Que la consulta se interprete erróneamente como un derecho de propiedad sobre los bienes cuyo dominio corresponde a la nación de conformidad con el artículo 27 de la Constitución; como es el agua, los recursos naturales, los minerales y los hidrocarburos.

A decir del propio sector empleador, la omisión de una regulación nacional para la implementación de la Consulta Previa, ha limitado el ejercicio del derecho a la participación de los pueblos y comunidades indígenas que debería de ser garantizada por el Estado Mexicano, imposibilitando la integración de sus visiones e intereses en el desarrollo armónico e intercultural del País; y obstaculizando que el sector privado logre construir una licencia social sólida que le dé certeza a su inversión.

Aunado a lo anterior, la falta de un ordenamiento específico que regule adecuadamente el proceso de consulta ha traído diversas consecuencias, entre ellas, y una de las principales preocupaciones para el



sector empleador, es que se entiende en muchos casos el consentimiento como un derecho de veto por parte de los pueblos y comunidades sobre la explotación de los recursos naturales que se encuentran presentes en sus territorios, y que de conformidad con el Artículo 27 Constitucional su dominio pertenece a la Nación.

3. Dimensión Judicial

A falta de una regulación en la materia, tanto los Tribunales Colegiados de Circuito como la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su facultad de Control Constitucional han emitido diversas sentencias sobre temas relacionados con la Consulta Previa, que van desde la identificación del sujeto colectivo de derecho a la consulta, hasta cuándo aplica el deber del Estado para llevarlas a cabo, y cómo deben de realizarse los procesos.

Las causas que han llevado a la judicialización de los casos relacionados con Consulta Previa han estado vinculadas en su mayoría a la aprobación de legislación por los Congresos Estatales sin que ésta haya pasado por un proceso de Consulta, afectando con ello el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas; o a la alegación de no haber sido consultados cumpliendo los parámetros de previa, culturalmente adecuada, libre, informada y de buena fe, en el caso de proyectos de inversión.

Como se mencionó anteriormente, a raíz de la inclusión en el texto constitucional en 2011 del *Principio Pro Personae*, el criterio de la Corte ha sido resolver incluyendo el contenido de diversas Declaraciones sobre Derechos de los Pueblos Indígenas para garantizar lo que se considera como la protección más amplia de sus derechos; lo cual aunado a la propia Sentencia de la SCJN en la que se establece a la jurisprudencia emitida por la CIDH como vinculante para los órganos jurisdiccionales, ha llevado a que se extralimite la interpretación del Convenio 169 en lo relacionado con la Consulta Previa. A continuación se presenta el texto de algunas sentencias para ilustrar lo anterior.

Registro Digital: 2004170 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época Primera Sala, Libro XXIII ⁵

► 2013

- **Comunidades y pueblos indígenas. Todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos, antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses**
- En esta sentencia emitida en agosto de 2013, se establece que “*todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados*”.

5 Registro Digital: 2004170 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Décima Época Primera Sala, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, Pág. 736. Tesis Aislada (Constitucional) Número de Tesis: 1a. CCXXXVI/2013 (10a.) Disponible en: https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apndice=1000000000000&Expresion=consulta%2520a%2520pueblos%2520ind%25C3%25ADgenas&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=2&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=2004170&Hit=1&IDs=2004170,2000733&tipoTesis=&Semanario=0&tabla

Controversia Constitucional 32/2012 ⁶

▶ 2014

- ▶ **Comunidad indígena de Cherán en Michoacán tiene el DH a ser consultado a través de sus representantes y debe respetarse de buena fe y mediante procedimientos apropiados.**
- ▶ En mayo de 2014 el Pleno de la SCJN analiza el caso de una reforma realizada a la Constitución del estado de Michoacán en la que se establece que las comunidades indígenas podrían elegir a sus autoridades de conformidad a sus usos y costumbres, pero esta reforma no habría sido consultada con ellos, por lo que se declara inválida ya que después del análisis realizado sobre el caso, se estaría *“ante una violación a un proceso legislativo, en el que de acuerdo con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, no se le dio la participación que le corresponde al municipio indígena”*.

Registro Digital: 2011957 Localización: 10a. Época, 2a. Sala, Gaceta del S.J.F., Libro 31, junio de 2016 ⁷

▶ 2016

- ▶ **Pueblos y comunidades indígenas. En su derecho a ser consultados, el estándar de impacto significativo constituye elemento esencial para que proceda**
- ▶ En junio de 2016, la SCJN establece los casos en los que deben de llevarse a cabo un Proceso de Consulta, señalando que sólo deberán de realizarse *“en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno. Así, se ha identificado -de forma enunciativa mas no limitativa- una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas como:*
 - ▶ 1) *la pérdida de territorios y tierra tradicional;*
 - ▶ 2) *el desalojo de sus tierras;*
 - ▶ 3) *el posible reasentamiento;*
 - ▶ 4) *el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural;*
 - ▶ 5) *la destrucción y contaminación del ambiente tradicional;*
 - ▶ 6) *la desorganización social y comunitaria; y*
 - ▶ 7) *los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros”*.

6 SCJN, Controversia Constitucional 32/2012. Ponente: Min. Margarita Luna Ramos. Sesionada los días 26, 27 y 29 de mayo de 2014
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive>
<http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=138752&SeguimientoID=593&CAP=>

7 Registro Digital: 2011957 Localización: 10a. Época, 2a. Sala, Gaceta del S.J.F., Libro 31, junio de 2016, Tomo II , p. 1213, [A], Constitucional. Número de tesis: 2a. XXVII/2016 (10a.)

Amparo en Revisión 601/2018⁸

▶ 2018

- ▶ El 21 de noviembre de 2018, la Primera Sala de la SCJN resuelve sobre la impugnación presentada por personas del pueblo indígena zapoteca sobre la violación a su derecho a una consulta previa, libre, de buena fe e informada para la construcción de un parque eólico en el estado de Oaxaca en la que se establece como parámetro normativo tanto al Convenio 169, como *“el derecho de consulta y el deber estatal correlativo se vinculan con el derecho a la participación reconocido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además, con lo artículos 1.1 que reconoce el principio de igualdad y no discriminación y el artículo 2 que establece la obligación de adecuar el ordenamiento interno a las normas de la Convención. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre el derecho a la consulta de los pueblos indígenas y tribales, al resolver los Casos Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador y Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras...”* Cabe mencionar que esta sentencia establece los requisitos que la Consulta a pueblos y indígenas deberá de cumplir para ser previa, culturalmente adecuada, informada, y de buena fe.

Como podemos ver en los recuadros anteriores, la constante tendencia en los órganos de control constitucional mexicano de incluir dentro de sus criterios otros instrumentos internacionales que van más allá del Convenio 169, ha propiciado una gran confusión sobre los alcances reales que tiene la Consulta Previa regulada por dicho Convenio.

Finalmente, es relevante mencionar que en junio del presente año, la SCJN emitió una sentencia en la que falla a favor de una comunidad indígena en Oaxaca, quienes solicitaban que se emitiera una legislación que regulara la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas, y señala que es necesario que *“el Congreso de la Unión cumpla con la obligación contenida en el parámetro de regularidad constitucional que integran los artículos 1, 2, apartado B, fracción IX, y apartado C, de la Constitución Federal, transitorio segundo, de su Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, así como 6 y 7 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y, en su esfera de atribuciones, regule las reglas y el procedimiento de consulta, previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.”*⁹ Esta sentencia fue notificada tanto a la Cámara de Senadores como de Diputados en octubre de 2020, señalando como fecha límite para emitir dicha legislación el 30 de agosto de 2021.

4. Dimensión Operativa

Uno de los mayores problemas a los que se enfrenta un proyecto de inversión es la falta de certeza sobre la existencia de Pueblos o Comunidades Indígenas en la zona donde se van a desarrollar, ya que de conformidad con el Artículo 2° de la Constitución, son las Entidades Federativas las encargadas de dar el reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas que se encuentran asentadas en su territorio; sin embargo, aunque la mayor parte de ellas han sido omisas al respecto, en otras ocasiones los padrones difieren de las bases de datos a nivel federal. Por otra parte, algunas comunidades indígenas al no encontrar su reconocimiento en los padrones estatales, han solicitado su reconocimiento ante los Tribunales Agrarios, o a través de las Distritaciones Electorales, por lo que es necesario

8 Amparo en Revisión 601/2018. Ponente: Min. José Ramón Cossío Díaz. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=240166>

9 Amparo en Revisión 1144/2019. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-05/1144_0.pdf

revisar una serie de bases de datos, a veces contradictorias entre sí, para identificar la presencia de Pueblos o Comunidades Indígenas o Afromexicanas en una zona determinada. Ello, aunado a que de conformidad también con el Artículo 2° de la Constitución, es la conciencia de la identidad indígena el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas, ha llevado a que comunidades que no contaban con reconocimiento oficial, al momento de la llegada de un proyecto de inversión se autoadscriban como indígenas, lo cual es reconocido de manera prácticamente automática ante cualquier tribunal, en muchos casos sin la necesidad de realizar un peritaje antropológico.

En lo que tiene que ver con la aplicación de procedimientos de Consulta Previa, aun cuando no se cuenta con una Legislación a Nivel Nacional que los regule, de 2013 a 2020 en México se han llevado a cabo alrededor de 119 Consultas por autoridades federales, 32 de las cuales habrían sido realizadas por el Instituto Nacional Electoral para la identificación de Distritos Electorales Indígenas, lo cual como se señaló anteriormente ha contribuido a crear una base de datos paralela a la reportada en los Censos de Población y Vivienda realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y de los padrones existentes en algunas Entidades Federativas.



En lo que tiene que ver con la aplicación de procedimientos de Consulta Previa, aun cuando no se cuenta con una Legislación a Nivel Nacional que los regule, de 2013 a 2020 en México se han llevado a cabo alrededor de 119 Consultas por autoridades federales [...].

De las 87 Consultas restantes, 42 habrían sido para la realización de proyectos de carreteras, caminos e infraestructura en general, incluyendo algunos componentes de proyectos mineros; mientras que 19 se habrían derivado de la aplicación de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; y 26 han sido sobre proyectos energéticos derivado de lo establecido en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de la Industria Eléctrica. Hasta el momento no se ha llevado a cabo ninguna Consulta sobre proyectos de extracción del sector minero, siendo una preocupación del Sector Empleador que pueda llegar a establecerse que se realicen Consultas para el otorgamiento de concesiones, siendo que ese momento no se contaría con la información suficiente del proyecto en cuestión para poder llevar a cabo una Consulta que cumpla cabalmente con el carácter de ser informada, y que el otorgamiento de una concesión no le otorgaría al promovente del proyecto la autorización para llevar a cabo la explotación minera.

Es importante mencionar que tanto en la Ley de Hidrocarburos como en la Ley de la Industria Eléctrica se establece la obligatoriedad a cualquier interesado en obtener un permiso o autorización para proyectos del sector energético que debe de presentar un Estudio de Evaluación de Impacto Social en el que habrá de señalarse si de conformidad con las bases de datos oficiales y los estudios de campo realizados existe la presencia de pueblos y comunidades indígenas en el área de influencia social del proyecto. Este estudio es sometido a evaluación por parte de la Secretaría de Energía, quien emite el resolutivo correspondiente y en su caso dictamina si es procedente llevar a cabo un proceso de Consulta Previa, siendo esta propia autoridad la responsable de llevar a cabo dicha consulta. Este precepto ha permitido contar con mayor certeza en el sector energético sobre los proyectos de inversión que podrían ser sujetos de un proceso de consulta, a diferencia de otros sectores como el minero o el carretero donde no se requiere de la elaboración de dichos estudios ni está claramente establecido quién es la autoridad responsable de realizar las Consultas.



▶ Gráfico 2. Consultas a pueblos y comunidades indígenas realizadas por autoridades federales de 2013 a 2020**119 Consultas (2013-2020)**

▶ 32 Distritación Electoral, *Instituto Nacional Electoral*

▶ 42 Carreteras, caminos e infraestructura en general *Diversas autoridades*

▶ 19 Organismos Genéticamente Modificados, *Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de OGMs*

▶ 26 Proyectos Sector Energético (Hidrocarburos y Electricidad) *Secretaría de Energía*

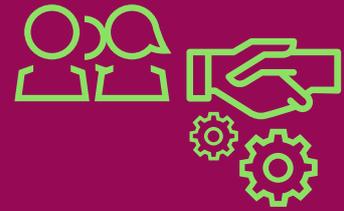
Fuente: Elaboración Propia.

Estas consultas han sido realizadas de conformidad con el “Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”¹⁰ habiendo fungido como Autoridad Responsable en cada caso la Secretaría de Energía, la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados, el Instituto Nacional Electoral, y la Secretaría de Medio Ambiente respectivamente; con el apoyo como autoridades técnicas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y actualmente del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

Dicho Protocolo fue desarrollado en 2013 por la hoy extinta Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; que tiene como objetivo “*Establecer los procedimientos metodológicos y técnicos para que los pueblos y comunidades indígenas sean consultados a través de sus instituciones y agentes representativos en la formulación, aplicación y evaluación de planes, programas, proyectos y acciones gubernamentales, que inciden en sus derechos y en su desarrollo*”. Es un instrumento de carácter general, por lo que es adecuado a las particularidades de cada consulta a realizar, y establece como objetivo esencial del derecho a la consulta “*asegurar la efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones que les conciernen; y asegurar las condiciones para el establecimiento de acuerdos, o bien, del consentimiento libre, previo e informado, acerca de las medidas a proponer*”.

Cabe mencionar que en el caso del sector energético, alrededor de la mitad de los proyectos que han sido consultados fueron sujeto de suspensiones judiciales una vez terminada la Consulta, debido a la presentación de amparos por parte de comunidades indígenas y organizaciones de la sociedad civil, aduciendo diversas causas entre las que se encuentran la falta de representación de las autoridades indígenas, la omisión en la inclusión de comunidades que se verían impactadas por el proyecto en cuestión, faltas en la implementación del protocolo de Consulta, incluyendo señalamientos sobre la coacción de las autoridades y de las empresas a las comunidades, o errores en la integración de los expedientes que acreditan la tenencia de la tierra; por lo que para el sector empleador la finalización del proceso de Consulta no otorga certeza jurídica de que el proyecto de inversión sea viable.

10 Disponible en: http://www.semear.gob.mx/Pueblos_Indigenas.pdf Consultado por última vez el 6 de diciembre de 2019.



Dentro de los problemas reportados por el Sector Empleador que han surgido durante la implementación de las Consultas se encuentran que:

- No hay reglas claras de cuándo el objetivo de la Consulta será llegar a acuerdos o cuándo se busca el consentimiento, por lo que en la mayor parte de las ocasiones las consultas se han entendido como un derecho de veto.
- La duración de las Consultas puede llegar a durar varios años, con lo cual se pone en riesgo la viabilidad financiera de los proyectos de inversión.
- Se desconoce si las autoridades o representantes con los que se llevan a cabo los procesos cuentan con la legitimidad de sus representados.
- No hay claridad sobre si hay un mayor número de comunidades que puedan reclamar una afectación, además de las que están siendo consultadas, ni se cuenta con una clara delimitación de los territorios que ocupan los pueblos indígenas.
- Los costos de las Consultas recaen sobre las empresas pues las autoridades responsables no cuentan con presupuesto para llevarlas a cabo; lo cual posteriormente es interpretado por organizaciones de la sociedad civil y observadores, como una forma de coacción y manipulación.
- Las empresas han sido las encargadas de proponer programas de beneficios sociales y mejoras para las comunidades, en suplencia de la obligación del Estado Mexicano al respecto.
- Los observadores internacionales no incluyen en sus reportes la versión de las empresas, y estos reportes posteriormente son incluidos en los expedientes de los amparos presentados por las comunidades para judicializar los proyectos una vez terminadas las consultas.
- La autoridad permite el involucramiento de terceros ajenos a las comunidades, como organizaciones de la sociedad civil, que en muchas ocasiones sus intereses no están relacionados con el éxito de los procesos.
- No hay certeza de la duración de los procesos de Consulta, pues en muchas ocasiones los funcionarios encargados de encabezarlas atienden diversos asuntos y no tienen el tiempo suficiente para supervisar los procesos.
- No se implementa una perspectiva de género para incluir el punto de vista de las mujeres durante las Consultas.
- No hay garantía del cumplimiento de acuerdos por ambas partes.

Sin embargo, es importante mencionar que el Sector Empleador ve como positiva la implementación de procesos de Consulta pues realizándolos de manera adecuada con el objetivo de llegar a acuerdos, se garantiza el derecho a la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la planificación del desarrollo, lo que permite el abatimiento de la pobreza y marginación en la que muchos de ellos se encuentran.

Un caso de éxito reportado por el propio Sector Empleador es el relacionado con la Consulta realizada en 2018 para la construcción y operación de una presa de agua para uso sustentable en los procesos de la mina San Julián en Chihuahua, promovido por la Compañía Minera Fresnillo PLC. En este proceso, mediante el diálogo constructivo y la participación inclusiva, se obtuvo el acuerdo de la comunidad indígena Rarámuri para la construcción del proyecto. Entre los acuerdos a los que se llegaron, la empresa se comprometió a mitigar los efectos en la biodiversidad de la construcción de la presa de agua, poniendo en práctica reubicación de plantas de pinos, robles y biznagas en 7.5 hectáreas; reforestar plantas de invernadero con pinos en 9.2 hectáreas; capturar y liberar fauna, incluyendo zorros, zorrillos, ardillas y serpientes, entre otros; construir obras de conservación de suelos; construir presas de filtrado para aumentar la filtración natural de agua y proteger la calidad del arroyo; capturar fotos (trampas de foto) para seguimiento de la flora y fauna; y dar seguimiento comunitario de la calidad del agua con la participación del Gobierno de Chihuahua.

5. Hallazgos Principales

- ▶ México, aun cuando fue el primer país de la región en ratificar el Convenio 169, aun no cuenta con una legislación a nivel nacional que regule la Consulta Previa.
- ▶ La actual Administración Federal ha establecido el compromiso con los Pueblos Indígenas y Afromexicano de elevar a rango Constitucional el derecho a la Consulta Previa; lo cual, aunado a que recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha solicitado al Congreso de la Unión que legisle al respecto, abre la posibilidad de que en efecto se emita una legislación en la materia antes de que termine la actual Administración en 2024.
- ▶ El sector empleador encuentra necesario y positivo la emisión de una Ley a nivel nacional sobre Consulta Previa, siempre y cuando ésta regule la Consulta Previa de conformidad con lo establecido en el Convenio 169. Sin embargo, las Iniciativas de Ley de Consulta presentadas a nivel federal en la actual Legislatura incluyen el derecho al consentimiento y otros conceptos derivados de otros instrumentos internacionales.
- ▶ El Poder Judicial ha incluido criterios que van más allá de lo señalado en el Convenio 169 al momento de resolver sobre asuntos relacionados con Consulta Previa, incluyendo en sus sentencias criterios derivados de otros instrumentos internacionales.
- ▶ La mayor parte de las entidades federativas cuentan con leyes estatales sobre derechos de los pueblos indígenas, y muchas de ellas regulan de alguna manera la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas.
- ▶ Un gran número de los proyectos de inversión del sector energético que han pasado por un proceso de consulta son impugnados en tribunales, con lo que no se tiene certeza de que al terminar la Consulta y haber llegado a acuerdos, se pueda arrancar el proyecto.





[...] se emiten las siguientes recomendaciones que permitan garantizar a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas su derecho a la participación sobre los asuntos de su interés, y que al mismo tiempo otorguen certeza al Sector Empleador sobre las reglas con las cuales se podrán realizar los proyectos de inversión [...].

6. Recomendaciones

La falta de una regulación sobre Consulta Previa ha limitado la posibilidad de integrar las visiones e intereses de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanos en los proyectos de inversión, y ha abierto la puerta a interpretaciones ajenas a lo establecido en el Convenio 169, particularmente en lo referente al consentimiento, pues al entender el resultado de una Consulta como un derecho de veto se ha generado en muchas ocasiones un poder de facto paralelo al Estado, quien ha dejado en manos de los pueblos y comunidades indígenas la decisión sobre proyectos de inversión de sectores estratégicos para el desarrollo nacional, como es el caso de la energía.

Es por ello que se emiten las siguientes recomendaciones que permitan garantizar a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas su derecho a la participación sobre los asuntos de su interés, y que al mismo tiempo otorguen certeza al Sector Empleador sobre las reglas con las cuales se podrán realizar los proyectos de inversión; contribuyendo a que a través del diálogo intercultural se pueda llegar a acuerdos que permitan superar la marginación en la que viven actualmente muchas comunidades indígenas y las prácticas discriminatorias de las que han sido objeto, y así poder consolidar un país incluyente en el que estén representados todos los intereses.

1. Que se de reconocimiento en el Artículo 2° de la Constitución al Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, y se modifique el Artículo 73 Constitucional para que sea facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar al respecto.

- Con ello se eliminarían las facultades de los Congresos Estatales para regular en la materia y se aseguraría un único criterio de aplicación para la Consulta Previa en todo el País, garantizando un régimen homogéneo de protección a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y procesos claros y coordinados; abarcando todas las materias concurrentes y eliminando la posibilidad de la duplicidad de Consultas para un mismo proyecto de inversión.

2. Emitir una Ley de Consulta Previa Reglamentaria del Artículo 2° Constitucional y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

- Definir los sujetos de derecho a la Consulta Previa, utilizando no únicamente el criterio de Autoadscripción señalado en el Artículo 2° de la Constitución, sino también incluyendo los demás criterios señalados en dicho Artículo, es decir, aquellas comunidades que *“formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”*¹¹.

11 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 2°. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

- Definir claramente las situaciones en las que el objetivo de la Consulta será llegar a acuerdos, y en qué casos será necesaria la obtención del consentimiento, en estricto apego a lo señalado en el Convenio 169.
- Evitar que el derecho al consentimiento pueda ser caso interpretado como un derecho de propiedad de los pueblos y comunidades sobre los recursos naturales presentes en sus territorios, cuyo dominio corresponde exclusivamente al Estado Mexicano conforme al artículo 27 de la Constitución.
- Establecer que los acuerdos a los que se lleguen en el proceso de Consulta serán vinculantes para todas las partes; señalando los medios de impugnación legales que podrán ejercerse en su caso, y quienes tendrían el interés jurídico para hacerlo.
- Definir claramente los casos en los que aplica un proceso de Consulta Previa evitando términos como “afectaciones indirectas” o “temores” que pueden ser sujetos a una amplia interpretación.
- Contemplar la creación del Sistema Nacional de Información y Estadística sobre Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, el cual habrá de definir el territorio que ocupan, e incluir el registro de los representantes o autoridades de los pueblos y comunidades indígenas.
- Establecer el procedimiento para acreditar la representatividad de las autoridades y representantes de los pueblos y comunidades que atienden a los procesos de consulta.
- Definir la forma en la que se podrán tomar las decisiones por los pueblos y comunidades.
- Delimitar claramente el papel que habrán de jugar las empresas cuando se trata de proyectos de inversión.
- Establecer el proceso para la participación de los observadores y la acreditación de los terceros interesados y asesores, tales como organizaciones de la sociedad civil.
- Definir claramente el papel que jugarán las autoridades responsables en caso de concurrencia de varias entidades en el otorgamiento de medidas administrativas para un mismo proyecto, evitando la duplicidad de consultas
- Establecer la fuente de los recursos económicos, humanos y materiales con los que el Estado llevará a cabo las Consultas.
- Definir el procedimiento de Consulta, de manera tal que posibilite la participación oportuna de los pueblos y comunidades indígenas, respetando sus usos y costumbres, y estableciendo los tiempos mínimos y máximos que durará cada etapa del proceso, evitando malas prácticas como el aplazamiento de la toma de decisiones o el cambio de representatividad para anular acuerdos previos.

3. En cumplimiento del Convenio 144 de la OIT, y en virtud de que se recomienda que sea una Ley Reglamentaria del Convenio 169, que se lleve a cabo por parte del Estado Mexicano la Consulta Tripartita prevista en el Artículo 2 del Convenio 144.

- Derivado de la aplicación del Convenio 144 será necesario que el Estado Mexicano lleve a cabo la consulta tripartita con el Sector Empleador y el Sector Social respecto al contenido de la Ley.

Aunado a lo anterior, se recomienda al Sector Empleador realizar Estudios de Impacto Social, Cultural y a Derechos Humanos de los Pueblos y Comunidades Indígenas o Afromexicanas sobre los proyectos de inversión que pretendan realizarse, aunque éstos no sean solicitados legalmente más que para el sector energético, con el objeto de identificar si dentro del área de influencia social del proyecto se encuentran

presentes pueblos o comunidades sujetos de derecho a la consulta, conocer las condiciones de desarrollo en la que se encuentran, y en su caso determinar si derivado de las diferentes obras y actividades del proyecto se presentarán impactos sobre sus usos y costumbres o se puedan afectar sus derechos.

Glosario

CES	Consejo Económico y Social
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
CONPAH	Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras
COPINH	Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
DINAFROH	Dirección de Pueblos Indígenas y Afrohondureños
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (México)
MASTA	Muskitia Asla Takanka
OFRANEH	Organización Fraternal Negra Hondureña
OGMs	Organismos Genéticamente Modificados
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PIAH	Pueblos Indígenas y Afrohondureños
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SCJN	Suprema Corte de Justicia de Nación (México)



Países de la serie

Brasil ▶ Chile ▶ Colombia ▶ Guatemala
Honduras ▶ México ▶ Paraguay ▶ Perú



Organización
Internacional
del Trabajo

ACT/EMP

La Oficina de Actividades para los Empleadores de la OIT (ACT/EMP) agradece a quienes colaboraron con la elaboración de esta Nota Técnica, en particular a los líderes de las organizaciones empresariales que nos dieron su tiempo para la creación colectiva del documento. De igual manera, se agradece a **María de las Nieves García-Manzano**, quien lideró el trabajo de investigación, y al equipo de ACT/EMP implicado en el proceso de producción integrado por Roberto Villamil y Andrés Yurén.