



Nivel D

Curso 12.1

Nivel D. Curso 12.1 Instrumentos de Participación Social CONSULTA INDÍGENA

La figura de *consulta indígena* es una forma específica de consulta a la población, que obliga a los gobiernos a *consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*.

El propósito de la *consulta indígena* es obtener el consentimiento o acuerdo¹ de la población indígena para efectuar alguna medida que pueda afectarles.

La consulta debe hacerse a los pueblos indígenas interesados –a los que pueda afectar directamente–, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas.

Procede ante reformas institucionales, iniciativas de ley, planes, programas y políticas públicas, y acciones que puedan modificar condiciones de vida de la población indígena, o se efectúen en zonas con población indígena.

Las regula la Constitución del país², tratados internacionales de los que México forma parte, leyes nacionales como la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Hidrocarburos y disposiciones administrativas federales. Está implícita en la Ley de Participación Ciudadana, por el *principio de interculturalidad*³ y como uno de los instrumentos *que reconocen las leyes respectivas*⁴.

¿Quiénes son indígenas en México?

Son **pueblos indígenas** “*aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.*

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”⁵.

¹ *El derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), pág. 5, disponible en la página web de la CNDH.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2.

³ LPCCH, artículo 5.

⁴ Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua (LPCCH), artículo 61, fracción 11.

⁵ CPEM, artículo 2, párrafo primero.

“Son **comunidades** integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.”⁶

En México, la **población indígena** representa el 21.5% de la población total del país, unos 25.7 millones de personas, de 68 pueblos indígenas.

Los **pueblos indígenas originarios de Chihuahua** son 4: Rarámuri o Tarahumara, Ódami o Tepehuán del Norte, Guarijíos o Macurawe y O’oob o Pima. El más numeroso es el Rarámuri, seguido del Ódami.

Derechos de los pueblos indígenas

Además de tener los derechos de todas y todos los mexicanos, las comunidades indígenas y las personas que son parte de ellas, tienen derechos específicos por el hecho de ser indígenas. En general, esos derechos se refieren a su libre determinación y autonomía⁷ para:

- ✓ **decidir sus formas internas de convivencia y organización** social, económica, política y cultural;
- ✓ **aplicar sus propios sistemas normativos** en la regulación y solución de sus conflictos internos, en las condiciones que marca la Constitución.
- ✓ **elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.**

¿Qué efectos tiene la *consulta indígena*?

El derecho de la población indígena a **ser consultada** “*constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos y los demás derechos culturales y patrimoniales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen*”⁸: al desarrollo sustentable, la propiedad ancestral, la biodiversidad cultural, la identidad cultural y otros más.

Si en la *consulta indígena* no se logran acuerdos suficientes, la obra o acción no podrá efectuarse.

¿Quiénes están obligado a consultar a la población indígena?

El derecho a la *consulta indígena* conlleva la obligación de la autoridad de consultarlos.

*La Federación, las entidades federativas y los Municipios deberán consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen*⁹.

*Los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*¹⁰.

⁶ CPEM, artículo 2, párrafo tercero.

⁷ CPEUM, artículo 2, apartado A.

⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en revisión 270/2015. Pág. 62.

⁹ CPEUM, artículo 2, apartado B.

¹⁰ Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, Núm. 169; Organización Internacional del Trabajo (OIT), artículo 6, fracción 1. a).

¿Cuándo se debe efectuar una consulta indígena?

Debe efectuarse una *consulta indígena* “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”, como ya se indicó

Ha de efectuarse antes de iniciar cualquier actividad previa o ejecución de la acción.

¿Cómo se realiza una *consulta indígena*?

El derecho a la *consulta* implica la obtención del **consentimiento previo, libre e informado**, para lo cual debe reunir características precisas:

1. **Tener la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento** acerca de las medidas propuestas.
2. **Mediante una efectiva participación.** Implica el deber del Estado de consultar con la comunidad, según las costumbres y tradiciones, para promover una comunicación amplia y abierta entre las partes, y de vigilar que se brinde la información completa y oportuna.
3. **A través de un mecanismo adecuado.** Equivale a contar con los métodos y procedimientos que faciliten y permitan la participación, la comunicación y el uso de los medios de divulgación y obtención de opiniones adecuadas a cada una de las circunstancias propias.

Debe tomarse en cuenta, por una parte, la importancia de que se conozcan plenamente las condiciones y características culturales de los pueblos implicados, y, por la otra, que se cuente con la información especializada del programa, proyecto, modificación legislativa o acciones que se desarrollarán.

4. **A través de instituciones representativas.** Cada pueblo y comunidad cuenta con un sistema de organización propio, con características específicas de cargos, funciones y nombramiento de autoridades de acuerdo con las formas y la cultura tradicionales.

Éstas deben ser tomadas en cuenta para los procedimientos y mecanismos de participación, así como para la toma de decisiones por las comunidades; los procedimientos internos de las comunidades deben armonizarse con los que se propongan para llevar a cabo la consulta.

5. **Conforme a las circunstancias y a un principio de buena fe.** Implica que las acciones emprendidas respondan a un fundamento de honestidad y respeto de acuerdo con las tradiciones y la cultura de los pueblos.

El Estado está obligado a velar porque esto sea ampliamente respetado a fin de evitar que pierda el sentido de responsabilidad que tiene para las decisiones en favor de los derechos de todos los implicados.

La *consulta indígena* debe ser:

- A. **Consulta previa.** Efectuarse antes de iniciar cualquier actividad relacionada con la acción o decisión que se pretenda llevara cabo.

Todas las autoridades en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas: “antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses” ... “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”¹¹.

- B. **Consulta libre.** Realizarse sin presiones o condicionamientos a la decisión de la población indígena.

Libre de interferencias externas, y exento de “coerción, intimidación y manipulación”¹², como lo sería el “condicionar servicios sociales básicos”, el “planteamiento en disyuntiva sobre desarrollarse o continuar en la pobreza y marginación”¹³, buscar la división de los sujetos de consulta y la criminalización, por mencionar algunos.

- C. **Consulta informada.** La población a consultar debe conocer y entender las medidas que se pretende realizar y sus efectos inmediatos y mediatos sobre sus condiciones y modos de vida.

Antes y durante la *consulta indígena*, el Estado debe mantener comunicación constante, brindar información precisa que permita a la comunidad conocer “la naturaleza y consecuencias de proyecto”, los beneficios e indemnizaciones a que podrían hacerse acreedores, así como los riesgos a la salubridad y al medio ambiente, lo que le obliga a realizar estudios de “impacto social y ambiental”¹⁴.

Las etapas, fases y características de la *consulta indígena* forman el **protocolo de la consulta**, que debe elaborarse previamente de manera conjunta y consensada con las comunidades a consultar. Desde el inicio del protocolo, deben recabarse evidencias de todos los acuerdos.

¿Quiénes llevan a cabo la consulta indígena?

Para llevar a cabo la *consulta indígena*, se requiere la participación de seis figuras¹⁵:

- I. **Autoridad responsable**, *tiene el deber principal de consultar cuando existan o pueden existir decisiones o proyectos que afecten los derechos e intereses de los pueblos indígenas”.*

Puede ser la entidad gubernamental perteneciente a cualquiera de los tres niveles de gobierno, de cualquier sector, o “una entidad pública autónoma o descentralizada, que tenga la potestad de autorizar la puesta en marcha de tales medidas o acciones”.

¹¹ SCJN. Décima Época. Registro: 2004170. Instancia: Primera Sala. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXIII, agosto 2013. Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCXXXVI/2013 (10a.)

¹² Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Cuarto período de sesiones Nueva York, 16 a 27 de mayo de 2005. “Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas” Nueva York, 17 a 19 de enero de 2005. E/C.19/2005/3, párr. 46-48.

¹³ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), “El derecho a la consulta de los Pueblos Indígenas: La importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala”, 2011, pág 35.

¹⁴ Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz Vs. Honduras*, párr. 156. CIDH. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. IX. Derechos a la participación, la consulta y el consentimiento, párr. 299.

¹⁵ “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” de la OIT, y “Protocolo para la Implementación del Proceso de Consulta previa, libre e informada sobre el Desarrollo de un proyecto de generación de energía eólica, de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” suscrito por la SRE, SEDATU, SEMARNAT, SENER, SEGOB y CDI.

- II. **Órgano técnico de consulta**, tiene la responsabilidad de preparar a la autoridad responsable durante el proceso, brindando la asesoría técnica y metodológica; tal es el caso del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, antes Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- III. **Órgano garante**, funge como testigo de la consulta. En México, diversas instituciones y organismos han participado y tienen la capacidad de intervenir con esta calidad, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Subsecretaría de Derechos Humanos y la Comisión para el Diálogo con los Pueblos indígenas de México, ambas de la Secretaría de Gobernación.
- IV. **Comité Técnico Asesor**, se constituye de diversas instancias, con la finalidad de “*aportar conocimiento, asesoría, metodología, información sustantiva y análisis especializado al proceso de consulta previa*”¹⁶, pudiendo integrarse por las Secretarías del Gobierno Federal, las Estatales, los Ayuntamientos, por mencionar algunos.
- V. **Grupos asesores de academia y las organizaciones de la sociedad civil**, son instancias que coadyuvan en la “*construcción de una metodología intercultural*”⁹⁰, su intervención tiene por objeto, acompañar y asesorar a los sujetos de consulta cuando así lo requieran.
- VI. **Observadores** pueden ser: el representante de la OIT y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México; integrantes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, todos de la ONU, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, los Organismos Estatales de Protección de los Derechos Humanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

INFÓRMATE

Para mayor información sobre consulta pública, vea los demás cursos de capacitación sobre la Ley de Participación Ciudadana y consulte el texto de la Ley de Participación Ciudadana.

Cursos de capacitación
Ley de Participación
Ciudadana

Ley de Participación
Ciudadana del Estado
de Chihuahua

Para mayor información sobre consulta indígena, vea la Recomendación General Número 27/2016, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en la página de esa Comisión, y el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales y protocolos relativos:

**Recomendación
General Núm.
27/2016 CNDH**

**Convenio Núm. 169 de
la OIT sobre Pueblos
Indígenas y Tribales**

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/recomendaciones/generales/recgral_027.pdf

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

¹⁶ “Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional ...”. Op. Cit., pág. 36.