



# EN CONTEXTO: Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas.

---

“No existe una fórmula específica para consultar a los pueblos indígenas aplicable a todos los países en todas las circunstancias”  
S. James Anaya - Relator Especial de las Naciones Unidas

**Laura Jacqueline Ramírez Espinosa.**

Directora del Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública.

**Araceli Santiago Hernandez.**

Departamento de Análisis y de Opinión Pública.

**Fernando Rodolfo Gómez Cuevas.**

Departamento de Estudios Sociales.

# **CONTENIDO:**

<b>Introducción</b> .....	4
<b>¿Quiénes son los pueblos y comunidades indígenas?</b> .....	5
<b>El derecho a la consulta indígena</b> .....	6
<b>Pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca</b> .....	9
<b>Antecedentes Legislativos</b> .....	14
<b>a) Congresos federales</b> .....	14
<b>b) Congresos estatales</b> .....	16
<b>c) Congreso local</b> .....	17
<b>Los responsables y materia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas</b> .....	21
<b>Proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas</b> .....	28
<b>Consideraciones finales</b> .....	34
<b>Bibliografía</b> .....	34



# Introducción.



Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a ser consultados cuando un ente del Estado u órgano de la administración pública, en cualquiera de sus niveles, pretenda implementar medidas legislativas o administrativas cuya afectación directa recaiga sobre ellos; este derecho está garantizado en distintos instrumentos internacionales como el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual establece los criterios y medios para realizar consultas a los pueblos y comunidades indígenas, garantizando así su inclusión y el reconocimiento a sus derechos de participación en la formulación, implementación y evaluación de medidas y programas que les conciernen directamente.

Por otra parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, reconoce el valor cultural que poseen así como el respeto a su idiosincrasia, por lo cual el Estado debe garantizar su derecho a la libre determinación y participación, en apego a sus derechos humanos, civiles y políticos; en este sentido la Declaración de Viena de la Conferencia Mundial de Los Derechos Humanos en 1993, enmarca el deber de los Estados de “reconocer el valor, la diversidad de su diferentes identidades, culturas y sistemas de organización social”<sup>1</sup>.

Asimismo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 2º apartado B, fracción IX, establece que el gobierno debe consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, de los planes estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; si bien es cierto en este precepto no se abordan todas las opciones de consulta a las que tienen derecho los pueblos y comunidades indígenas, al respecto ya se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que advierte que los derechos consagrados en dicho artículo no son limitativos, por lo cual, estos pueden y deben ampliarse, de acuerdo a lo que establecen otros instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT.

Por lo anterior, resulta indispensable conocer los instrumentos jurídicos existentes con respecto a la consulta indígena, sus alcances y objetivos; haciendo énfasis en el marco legislativo federal y estatal que lleve a identificar las limitaciones para el pleno ejercicio de este derecho fundamental.

---

<sup>1</sup>Declaración y Programa de Acción de Viena, edición de Naciones Unidas, Nueva York, 1993, núm. 20, A/CONF.157.23.



## ¿Quiénes son los pueblos y comunidades indígenas?



La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define a los pueblos indígenas en su artículo 2°, como:

*“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” estableciendo que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”, reafirmando que “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”.*

El Convenio Núm 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, define en su artículo 1o., inciso b) que los indígenas son:

*“Considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una tesis que indica que “será indígena y sujeto de los derechos motivo de la reforma constitucional, aquella persona que se autoadscribe como indígena, que asuma como propios los rasgos sociales y las pautas culturales que caracterizan a los miembros de los pueblos indígenas.



# El derecho a la consulta indígena.



El derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se traduce en el reconocimiento de los mismos como actores de atención y los únicos legitimados para decidir sobre todos los asuntos que le conciernen, en este sentido existen distintos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que reafirman esta obligación para los Estados; estableciendo los criterios y principios con que deben realizarse. A continuación se muestra un cuadro comparativo con los principales instrumentos.

Instrumento	Abstract	Principios/ Criterios
<p><b>El Convenio Núm 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales.</b></p>	<p>Se establece el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados mediante procedimientos adecuados y en particular a través de sus autoridades representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las consultas deben ser formales, plenas y llevarse a cabo <b>de buena fe</b>; debe producirse un verdadero diálogo (...) caracterizado por la comunicación y el entendimiento, el respeto mutuo, la buena fe y el deseo sincero de alcanzar un acuerdo;</li> <li>2. Tienen que establecerse mecanismos apropiados a escala nacional y ello debe realizarse de una forma <b>adaptada a las circunstancias</b>;</li> <li>3. Tienen que llevarse a cabo consultas <b>a través de instituciones representativas</b> de los pueblos indígenas y tribales en relación con las medidas legislativas y administrativas;</li> <li>4. Deben llevarse a cabo consultas con el objetivo de llegar a un acuerdo o lograr el <b>consentimiento</b> sobre las medidas propuestas.</li> </ol>
<p>Documento base elaborado por la <b>Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)</b>, titulado <i>“Derecho a la consulta libre, previa e informada de los pueblos indígenas. Bases principios y metodología para su implementación por la administración pública federal”</i>.</p>	<p>Este documento recoge los más altos estándares internacionales en materia de consulta indígena, establecidos en los tratados y convenios de los que México es parte.</p>	<p>Los requisitos esenciales que deben estar presentes en los procesos de consulta indígena como son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El principio de <b>buena fe</b> durante los procesos.</li> <li>2. El <b>carácter previo</b> de la consulta.</li> <li>3. El <b>ejercicio libre</b> de la consulta.</li> <li>4. <b>Información basta</b> y suficiente.</li> <li>5. El <b>respeto de la cultura</b> e identidad de los pueblos indígenas.</li> <li>6. En los procesos de consulta, los pueblos indígenas <b>deben poder fijar sus propias condiciones y requisitos</b>, exigir que el proyecto se ajuste a su concepción de desarrollo y que puedan plantear otras alternativas.</li> <li>7. Respetar su <b>forma de generar consensos</b>.</li> <li>8. Respetar su forma de desarrollar sus <b>argumentos</b> y la importancia de los <b>símbolos</b> e imágenes a través de las cuales reflejan sus posiciones.</li> <li>9. Respetar los <b>tiempos y ritmos</b> que marcan sus propios procesos de toma de decisiones.</li> <li>10. La <b>obtención del consentimiento libre, previo e informado</b>, de acuerdo con sus costumbres y tradiciones.</li> </ol>

Instrumento	Abstract	Principios/ Criterios
<p><b>Tesis: 2a. XXIX/2016 (10a.),</b> Pueblos y comunidades indígenas. Derecho a ser consultados. Requisitos esenciales para su cumplimiento (Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, junio de 2016)</p>	<p>Las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar en cada caso concreto si el proceso de consulta realizado por las autoridades cumple con los estándares.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) <b>Previa al acto</b>, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución;</li> <li>b) <b>Culturalmente adecuada</b>, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de <b>medios e instrumentos idóneos</b> para las comunidades indígenas, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho;</li> <li>c) <b>Informada</b>, al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser <b>proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados</b>, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión;</li> <li>d) <b>De buena fe</b>, pues la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada.</li> </ul>
<p><b>Tesis: 2a. XXVII/2016 (10a.)</b> Pueblos y comunidades indígenas. En su derecho a ser consultados, el estándar de impacto significativo constituye elemento esencial para que proceda. (Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, junio de 2016).</p>	<p>Las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas.</p>	<p>Se ha identificado (de forma enunciativa mas no limitativa) una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas como:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La pérdida de territorios y tierra tradicional;</li> <li>2. El desalojo de sus tierras;</li> <li>3. El posible reasentamiento;</li> <li>4. El agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural;</li> <li>5. La destrucción y contaminación del ambiente tradicional;</li> <li>6. La desorganización social y comunitaria;</li> <li>7. Los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros.</li> </ol>

Instrumento	Abstract	Principios/ Criterios
<p><b>Recomendación General Núm. 27/2016. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.</b></p> <p>11 de julio de 2016.</p>	<p>Recomendación sobre el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Libre:</b> no debe haber interferencias ni presiones.</li> <li>2. <b>Previa:</b> debe ser anterior a la adopción y aplicación de la medida legal o la administración nacional y a la ejecución del proyecto o actividad.</li> <li>3. <b>Informada:</b> se debe dar a conocer el objeto de la ley, decreto o proyecto a los posibles afectados.</li> <li>4. <b>Culturalmente adecuada:</b> se debe realizar a través de asambleas y de las instituciones representativas de cada pueblo indígena. Se debe tener en cuenta las peculiaridades de los pueblos, formas de gobierno, usos y costumbres. Así como tener un diálogo intercultural con las partes.</li> <li>5. <b>De buena fe:</b> debe haber buena disposición, un diálogo equitativo, imparcial, con igualdad de oportunidades de poder influir en la decisión final, y con reconocimiento del otro como interlocutor válido, legítimo y en igualdad de condiciones.</li> </ol>
<p><b>Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011).</b></p>	<p>El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los proyectos a gran escala.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Consulta previa, libre e informada.</b></li> <li>2. <b>De buena fe y culturalmente adecuada</b> es un derecho humano colectivo de los indígenas que les ayuda a prevenir el que puedan ser vulnerados sus derechos y se sustenta en principios internacionales como:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) La libre determinación.</li> <li>b) La igualdad.</li> <li>c) La identidad cultural.</li> <li>d) El pluralismo.</li> <li>e) El respeto a la tierra, territorio y recursos naturales.</li> </ol> </li> </ol>
<p><b>Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).</b></p>	<p>La Declaración precisa los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas y enfatiza en el derecho de los pueblos originarios a su plena y efectiva participación en todos los asuntos que les conciernen.</p> <p>Fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2007, teniendo 143 países a favor (México siendo uno de estos)</p>	<p>Una consulta previa debe cumplir con los siguientes criterios mínimos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Marcada por el <b>respeto y la confianza</b>, sin coerción, intimidación ni manipulación.</li> <li>2. Ejecución con <b>anterioridad</b> a la implementación de la medida planificada.</li> <li>3. <b>Participación de personas</b> e instituciones representativas de los <b>afectados</b>.</li> <li>4. Incorporación de <b>normas y procedimientos propios</b> (o sea, usos y costumbres) de los grupos consultados.</li> <li>5. <b>Información completa y verídica.</b></li> <li>6. <b>Pertinencia cultural y social.</b></li> <li>7. Objetivo: <b>alcanzar un acuerdo</b> o consentimiento.</li> </ol>
<p><b>Foro Permanente de las Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas</b></p> <p>Informe sobre el 17o período de sesiones (16 a 27 de abril de 2018).</p>	<p>El Foro examina los asuntos indígenas en cuanto al desarrollo social y económico, medio ambiente, cultura, derechos humanos, entre otros; y da asesorías y recomendaciones al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).</p>	<p>El Foro reitera que los Estados Miembros deberán actuar de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, en particular, celebrando consultas adecuadas con los pueblos indígenas afectados, respetando el derecho al:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Consentimiento libre, previo e informado</b> en todas las etapas.</li> <li>2. Asegurando al mismo tiempo la adopción de <b>medidas de mitigación, una indemnización, y;</b></li> <li>3. La <b>participación justa</b> y equitativa en los beneficios.</li> </ol>



## Pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca.



Oaxaca es el estado con mayor población indígena en el país, para su registro el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y lo que antes era la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), desarrollaron criterios para identificar a una persona como indígena.

La metodología aplicada por el INEGI contabiliza a:

1. Personas mayores de 3 años que hablan alguna lengua indígena;
2. Las que se autodenominan indígenas, lo que permite identificar a un segmento de la población que se considera indígena aún cuando no sea hablante de alguna lengua indígena y tampoco es integrante de algún hogar indígena. Sobre este punto La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una tesis que indica que “será indígena y sujeto de los derechos motivo de la reforma constitucional, aquella persona que se autoadscribe como indígena, que asuma como propios los rasgos sociales y las pautas culturales que caracterizan a los miembros de los pueblos indígenas”<sup>2</sup>.

Para la CDI consiste en indentificar a:

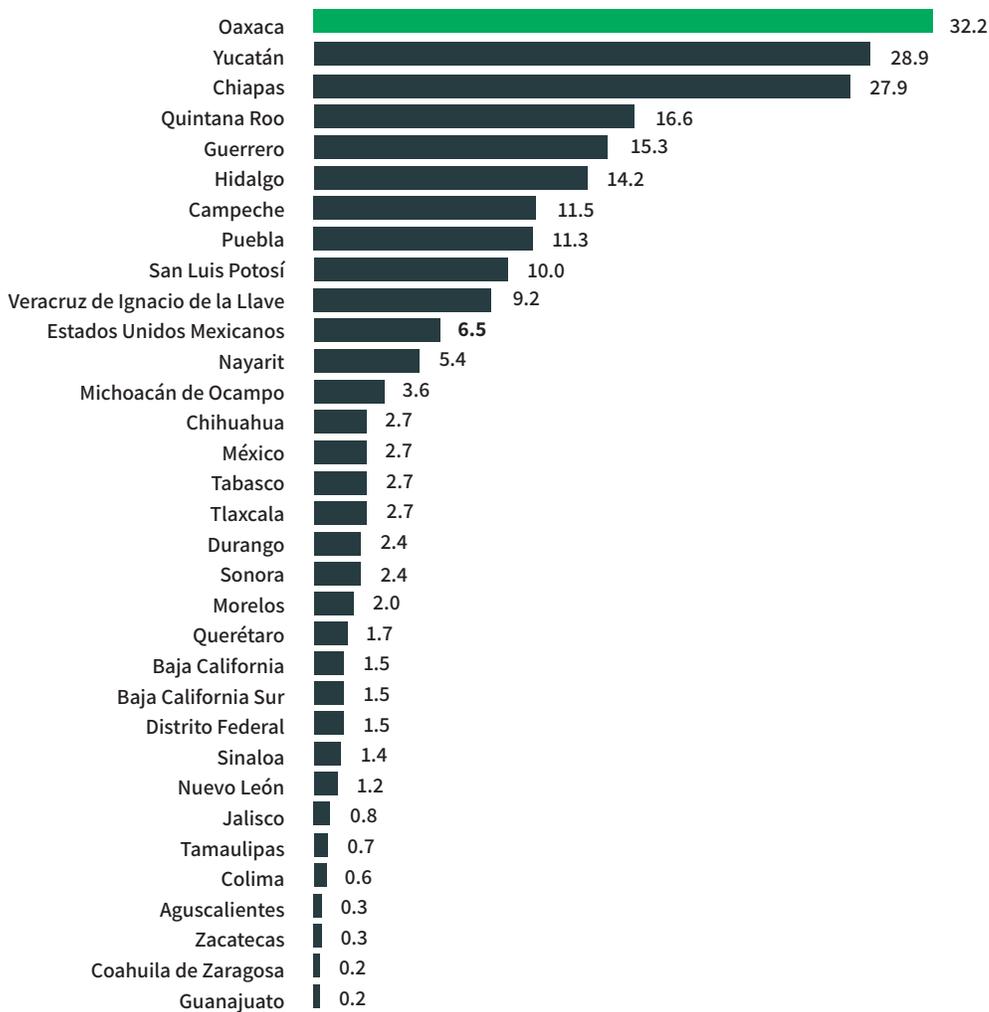
1. Personas descendientes de indígenas, que mantienen y transmiten sus costumbres y tradiciones;
2. Jefa o jefe de familia cónyuge o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)) hablen alguna lengua indígena. En este punto todos los habitantes del hogar se contabilizan como población indígena, aún cuando manifiesten no hablar alguna lengua indígena. Cabe mencionar que este criterio parte de considerar que el hogar es un espacio de identificación y transmisión de la cultura, mismos que inciden en el desarrollo de las identidades indígenas.

---

<sup>2</sup>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX, Diciembre de 2009, página 291, Tesis: 1ª. CCXII/2009, Tesis aislada, Materia: Constitucional.

Con base en lo anterior el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en la Encuesta Intercensal 2015, determina que en Oaxaca existe una población de 1 millón 205 mil 886 indígenas, que representa el 32.2 % de la población total del estado; de los cuales el 52.8 % son mujeres y el 47.2 % hombres.

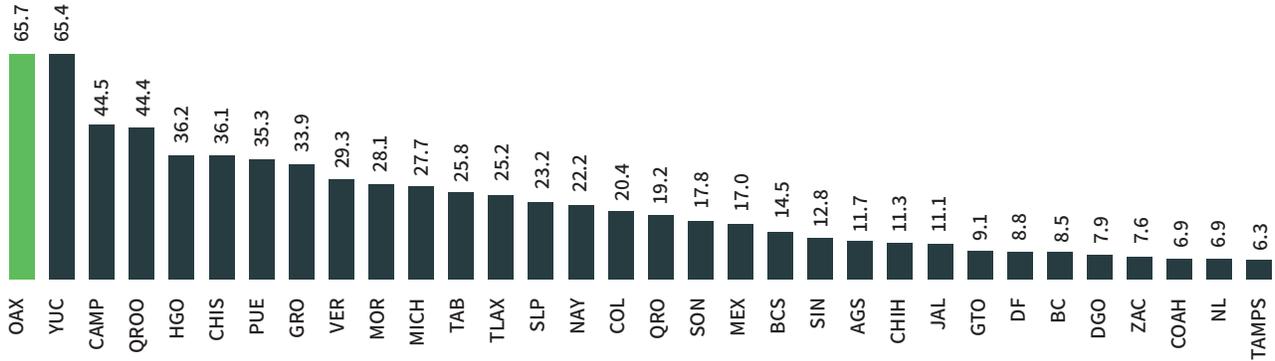
**Porcentaje de población de 3 años y más hablante de lengua indígena por entidad federativa.**



Fuente: Encuesta Intercensal 2015 (INEGI).

En cuanto a los que se autodenominan indígenas, la cifra alcanza los 2 millones 607 mil 917 que en el porcentaje de la población total representa un 65.7 %; en donde la cifra de mujeres indígenas sigue siendo mayor con 53.8 % y de hombres el 47.5 %.

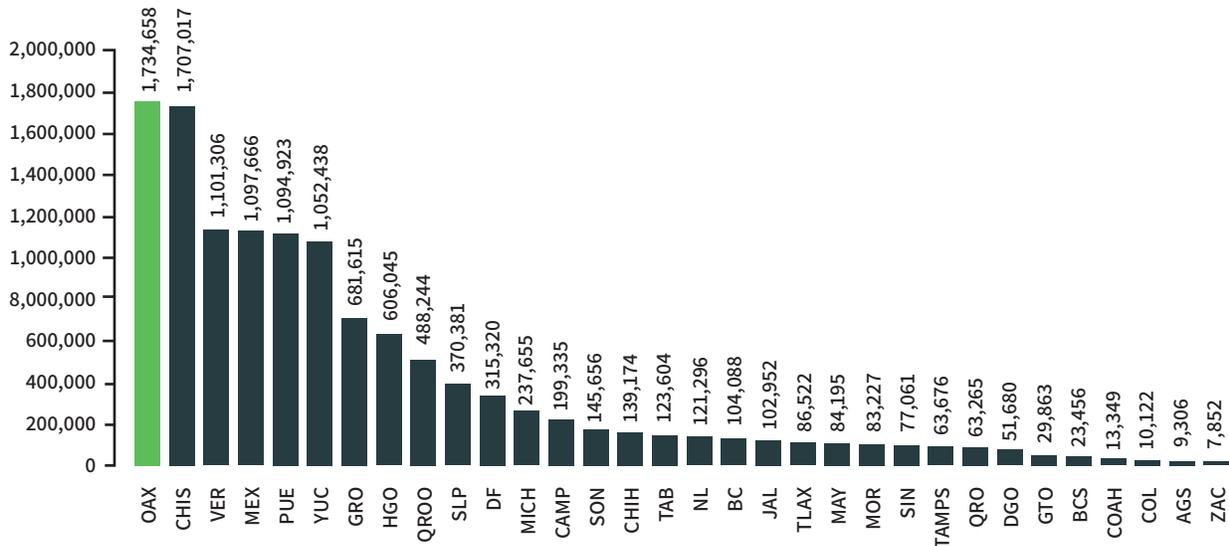
**Porcentaje de población que se autodenominan indígenas.**



Fuente: Encuesta Intercensal 2015 (INEGI).

De acuerdo al Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena de México de la CDI, en el estado de Oaxaca existe una población indígena de 1 millón 734 mil 658 personas.

**Población indígena por entidad federativa 2015.**



Fuente: CDI. Sistema de indicadores sobre la población indígena de México.

Aunque la población indígena se encuentra distribuida en todo el estado, existen municipios que concentran mayor población que otros, esto tomando como base la metodología que contabiliza a las personas mayores de 3 años, hablantes de una lengua indígena, siendo la región de la Sierra Norte la que posee el mayor porcentaje de población indígena y la de Valles Centrales con el menor.

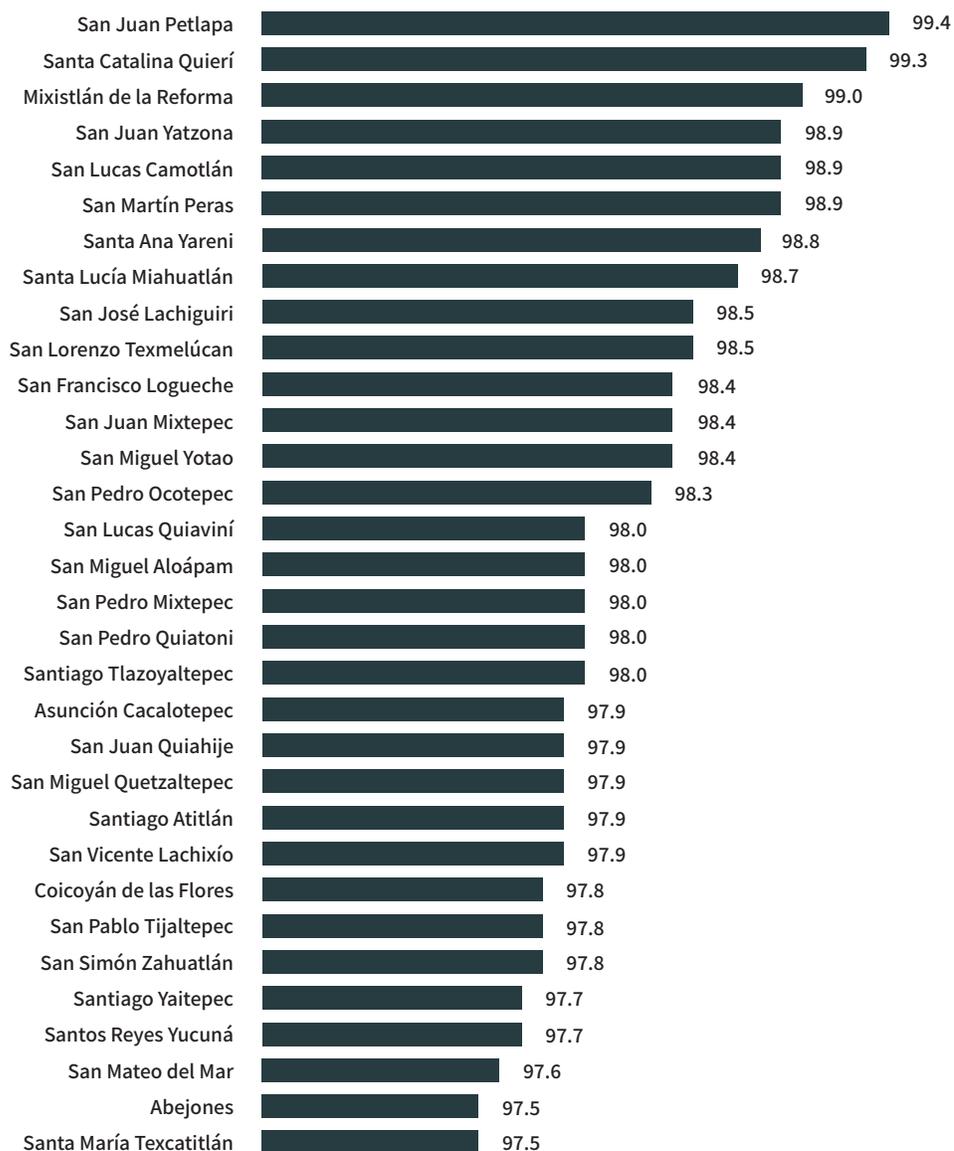


Región	Porcentaje
Sierra Norte	76.3
Cañada	71.5
Cuenca del Papaloapan	38
Mixteca	36.1
Sierra Sur	33.6
Istmo	31.5
Costa	31
Valles Centrales	16.4

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal, 2015.

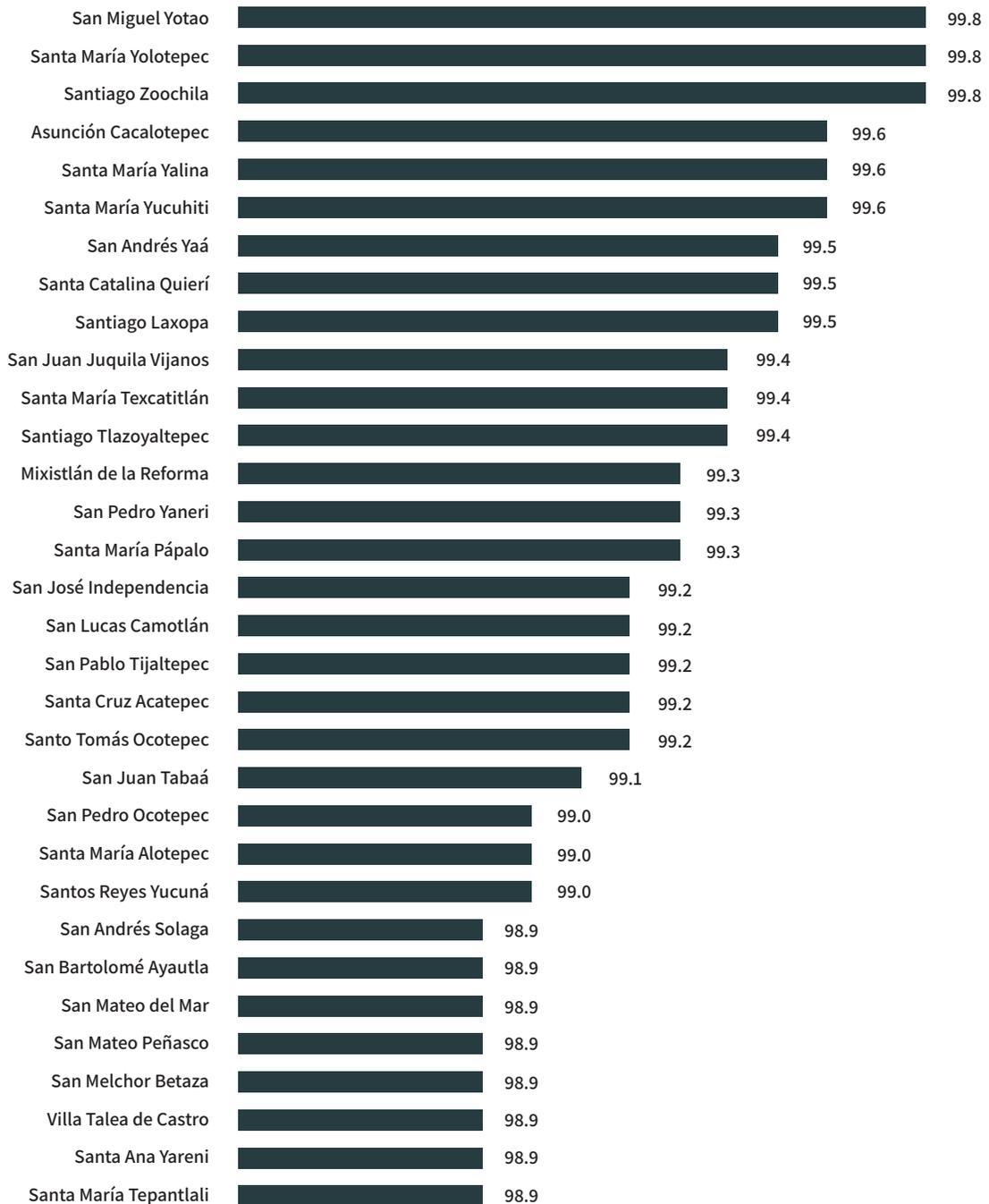
Siguiendo los mismos criterios del INEGI para la identificación de población indígena se encuentran Santa María Petlapa con un 99.4 % de su población bajo el criterio de hablantes de una lengua indígena y San Miguel Yotao con un 99.8 % de los que se autodenominan indígenas.

## Municipios con mayor porcentaje de población de 3 años y más hablante de lengua indígena.



Fuente: Encuesta Intercensal 2015 (INEGI).

## Municipios con mayor porcentaje de población que se considera indígena.



Fuente: Encuesta Intercensal 2015 (INEGI).



# Antecedentes Legislativos.



El derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas debe comprometer un marco legislativo acorde a las necesidades y a los máximos estándares exigidos por los instrumentos internacionales.

Existen varios esfuerzos por legislar en esta materia, en los siguientes cuadros se mencionan las iniciativas que han sido presentadas tanto en las Cámaras Federales, en los Congresos Estatales y en especial en el Congreso Local del estado de Oaxaca.

## a) Congresos federales.

En el ámbito federal, a la fecha no existe ninguna Ley General (ley secundaria) que salvaguarde el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, solo las inciativas de ley que a continuación se exponen.

Título	Proponente/Congreso/Legislatura	Fecha	Abstract	Principios que establece
<b>Iniciativa que expide la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas.</b>	Dip. Teófilo Manuel García Corpus.  Cámara de Diputados Federal.  LXIV Legislatura.	18 de septiembre de 2018.	La iniciativa consta de 29 artículos y cinco transitorios, donde se establecen los supuestos bajo los que se deberá realizar una consulta a pueblos y comunidades indígenas, así como las autoridades encargadas de su realización, las cuales son: <i>La consulta deberá realizarse cuando el Estado prevea actos legislativos o administrativos que los puedan afectar o los afecten directamente en sus derechos; estarán obligados a realizar la consulta, la dependencia o entidad del Poder Ejecutivo en sus tres órdenes de gobierno, órganos autónomos y del Poder Legislativo Federal o Estatal que prevea actos que puedan afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.</i>	I. Buena fe. II. Equidad de género. III. Equidad. IV. Interculturalidad. V. Participación. VI. Respeto a la libre determinación. VII. Transparencia.

	Proponente/Congreso/Legislatura	Fecha	Abstract	Principios que establece
<b>Iniciativa que expide la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas.</b>	Dip. Armando Contreras Castillo.  Cámara de Diputados Federal.  LXIV Legislatura.	13 de septiembre de 2018.	La iniciativa consta de 26 artículos y cinco transitorios los cuales buscan garantizar a los pueblos y comunidades indígenas su derecho a consulta cuando el Estado prevea medidas legislativas o administrativas que los puedan afectar o los afecten directamente; establecen también que estas consultas se harán a través de sus instituciones o autoridades Representativas. El órgano responsable de la consulta será la dependencia o Entidad del Poder Ejecutivo, en sus tres órdenes de gobierno, órganos autónomos y del Poder Legislativo Federal o Estatal, que prevea medidas o acciones que puedan afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.	I. Respeto a la libre determinación. II. Buena fe. III. Equidad. IV. Equidad de género. V. Interculturalidad. VI. Participación. VII. Transparencia.
<b>Iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas.</b>	Benjamín Robles Montoya y Armando Ríos Pítter.  Cámara de Senadores.  LXII Legislatura.	01 de abril de 2014.	Integrada por 43 artículos y cuatro transitorios, en los que se establecen los casos que ameriten realizar la consulta, siendo la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas CDI (actualmente Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas INPI), el órgano técnico encargado de realizar la consulta así como de brindar todo el apoyo y asesoría necesaria para cumplir con los objetivos de la consulta; los sujetos obligados a realizar la consulta son los organismos de cada una de las dependencias de la administración pública federal, de los gobiernos estatales o municipales, así como de los congresos federal y estatales, que pretenden emitir o llevar a cabo un acto administrativo o legislativo que pueda afectar directamente a los pueblos o comunidades indígenas.	I. Ausencia de coacción o condicionamiento. II. Autonomía. III. Buena fe. IV. Diversidad cultural. V. Equidad. VI. Flexibilidad. VII. Información oportuna. VIII. Interculturalidad. IX. Participación X. Plazo razonable. XI. Transparencia.

## b) Congresos Estatales.

En los estados; 25 congresos locales<sup>3</sup> han incluido en sus legislaciones en mayor o menor medida los objetos y alcances de una consulta indígena (dentro de alguna ley), sin embargo, hasta la fecha solo 2 estados de la República han realizado una ley específica para garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.

Es importante mencionar que el pasado 11 de diciembre de 2018, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó un punto de acuerdo por el cual exhorta a los gobiernos de las entidades federativas y al Gobierno de la Ciudad de México para adecuar sus marcos normativos e incorporar el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana, atendiendo a la recomendación General no. 27/2016 emitida por la Comisión Nacional de los derechos Humanos, de fecha 11 de julio de 2016.

Título	Proponente/Congreso/Legislatura	Fecha	Abstract
<b>Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí</b>	H. Congreso del estado de San Luis Potosí.	29 de junio de 2010, última reforma 06 de octubre de 2012.	Compuesta por 31 artículos y cuatro transitorios; los cuales regulan el procedimiento por el cual se presentan a los pueblos y comunidades indígenas, iniciativas, propuestas de planes y programas, modelos de políticas públicas y reformas institucionales, que les afectan directamente, con el propósito de conocer sus opiniones y recoger e identificar sus propuestas. Regula también las etapas que debe tener dicha consulta así como los requisitos a considerar dentro de su convocatoria.
<b>Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango</b>	LXVI Legislatura del estado de Durango	06 de septiembre de 2015	Consta de 26 artículos y dos transitorios en los que se regula la materia objeto de consulta, los sujetos de consulta y las autoridades responsables de realizarla, en sus tres niveles de gobierno y considerando también los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

<sup>3</sup>Congresos locales: Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California, Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche, Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas, Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua, Ley sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Colima, Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango, Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato, Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco, Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos, Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit, Ley de los Derechos indígenas en el Estado de Nuevo León, Ley de Derechos de los pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades indígenas del Estado de Puebla, Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Sinaloa, Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora, Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco, Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala, Ley de Derechos y Culturas Indígenas para El estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán.

### c) Congreso local.

En el H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca se encuentran 5 iniciativas de ley, de las cuales 2 se presentaron en la LXIII Legislatura y 3 en la presente legislatura (LXIV).

Es importante mencionar que, para Oaxaca, existe el amparo en revisión número R-496/2018; promovido mediante escritos presentados el veintitrés de marzo de dos mil dieciocho por Liliana Lizbeth Méndez Cruz, Andrés Emmanuel García Arango y Moisés Rosalío Zárate Vásquez, quienes se autoadscribieron como indígenas zapotecos de los valles centrales de Oaxaca, por ser pertenecientes a las comunidades de Santa Lucía del Camino, San Sebastián Tutla y Santa Cruz Xoxocotlán.

El instrumento antes mencionado establece que el Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca debe emitir una ley que regule la consulta previa, libre, informada y de buena fe de los derechos de los pueblos indígenas en el estado de Oaxaca, lo que deberá realizar antes de que finalice el segundo período de sesiones del primer año de ejercicio de la LXIV Legislatura; es decir, hasta antes del treinta de septiembre del dos mil diecinueve.

Título	Proponente/Congreso/Legislatura	Fecha	Abstract	Principios que establece
<b>Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide La Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Oaxaca.</b>	Diputado Horacio Antonio Mendoza, integrante de la fracción del Partido de la Revolución Democrática.  LXIII Legislatura.	27 de julio de 2018.	La iniciativa consta de 37 artículos y dos transitorios, en los cuales se establecen los casos que ameritan realizar la consulta. Será la Comisión permanente de Asuntos Indígenas y Migración del Congreso del Estado de Oaxaca y la Secretaría de Asuntos Indígenas quienes fungirán como el grupo técnico. El Grupo técnico sólo durará un periodo. Estará integrado por una o más instituciones y podrá auxiliarse de consultorías técnicas y de especialistas en el tema. El órgano responsable de la consulta será la dependencia o Entidad del Poder Ejecutivo, en sus tres órdenes de gobierno, órganos autónomos y del Poder Legislativo Federal o Estatal, que prevea medidas o acciones que puedan afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas. Sugiere realizar foros de consulta para legislar respecto al tema.	I. Buena fe. II. Libre. III. Previo. IV. Informado. V. Culturalmente adecuada. VI. Máxima publicidad. VII. Deber de acomodo. VIII. Deber de adoptar decisiones razonadas.

Título	Proponente/Congreso/Legislatura	Fecha	Abstract	Principios que establece
<p><b>Iniciativa con proyecto de Ley que Regula la Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.</b></p>	<p>Diputada Hilda Graciela Pérez Luis, integrante de la fracción del Partido del MORENA.</p> <p>LXIII Legislatura. (1) LXIV Legislatura. (1)</p>	<p>03 de agosto de 2018.</p>	<p>La iniciativa consta de 40 artículos y tres transitorios, los cuales establecen los casos en los que se amerite realizar la consulta. Será la Comisión permanente de Asuntos Indígenas y Migración del Congreso del Estado de Oaxaca y la Secretaría de Asuntos Indígenas quienes fungirán como el grupo técnico. El Grupo técnico sólo durará un periodo. Estará integrado por una o más instituciones y podrá auxiliarse de consultorías técnicas y de especialistas en el tema. El órgano responsable de la consulta será la dependencia o Entidad del Poder Ejecutivo, en sus tres órdenes de gobierno, órganos autónomos y del Poder Legislativo Federal o Estatal, que prevea medidas o acciones que puedan afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas. Sugiere realizar foros de consulta para legislar respecto al tema.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>I. Buena fe.</li> <li>II. Libre.</li> <li>III. Previo.</li> <li>IV. Informado.</li> <li>V. Culturalmente adecuada.</li> <li>VI. Máxima publicidad.</li> <li>VII. Deber de acomodo.</li> <li>VIII. Deber de adoptar decisiones razonadas.</li> </ul>

Título	Proponente/Congreso/Legislatura	Fecha	Abstract	Principios que establece
<p><b>Iniciativa con proyecto de Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Oaxaca.</b></p>	<p>Diputado Saúl Cruz Jiménez, integrante de la fracción del Partido del Trabajo.</p> <p>LXIV Legislatura.</p>	<p>13 de febrero de 2019.</p>	<p>La iniciativa consta de 44 artículos y tres transitorios, en los que se establecen los casos que ameriten realizar la consulta. Son la Secretaría de Asuntos Indígenas y la Comisión Permanente de Asuntos Indígenas y Migración del H. Congreso del Estado de Oaxaca los órganos técnicos que coadyuvarán con las autoridades y dependencias. Adicionalmente conformarán los grupos técnicos operativos las siguientes dependencias de la administración estatal:</p> <p>I. La o el titular de la Secretaría de Asuntos Indígenas.</p> <p>II. La o el presidente de la comisión.</p> <p>III. La o el titular de la Secretaría General de Gobierno.</p> <p>IV. La o el titular de la Fiscalía General del Estado.</p> <p>V. La o el titular del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca.</p> <p>El órgano responsable de la consulta será la dependencia o Entidad del Poder Ejecutivo, en sus tres órdenes de gobierno, órganos autónomos y del Poder Legislativo Federal o Estatal, que prevea medidas o acciones que puedan afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>Sugiere realizar foros de consulta para legislar respecto al tema.</p>	<p>I. Acceso a la información.            II. Autonomía.            III. Buena fe.            IV. Consentimiento previo.            V. Culturalmente adecuada.            VI. Deber de acomodo y deber de razonabilidad.            VII. Equidad.            VIII. Flexibilidad.            IX. Igualdad de género.            X. Interculturalidad.            XI. Libertad.            XII. Máxima publicidad.            XIII. Participación.            XIV. Plazo razonable.            XV. Transparencia.</p>

Título	Proponente/Congreso/Legislatura	Fecha	Abstract	Principios que establece
<p><b>Iniciativa con proyecto de Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Oaxaca.</b></p>	<p>Diputada María de Jesús Sánchez Mendoza, integrante de la fracción del Partido Acción Nacional.  LXIV Legislatura.</p>	<p>20 de febrero de 2019.</p>	<p>La iniciativa consta de 28 artículos y cuatro transitorios, mismos que establecen los casos en los que se amerite realizar la consulta, siendo el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, el órgano técnico encargado de realizar la consulta y en coadyuvancia con los órganos responsables. El órgano responsable de la consulta será la dependencia o Entidad del Poder Ejecutivo, en sus tres órdenes de gobierno, órganos autónomos y del Poder Legislativo Federal o Estatal, que prevea medidas o acciones que puedan afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas. Sugiere realizar foros de consulta para legislar respecto al tema.</p>	<p>I. Libre. II. Informada. III. De buena fe.</p>



## Los responsables y materia de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas.



El derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, implica en sí mismo a otros derechos como lo es el derecho a la libre determinación, a la participación, el acceso a la información, además del respeto a la identidad cultural, la soberanía popular, a su territorio y recursos naturales. Lo anterior nos lleva a observar la materia de consulta y los actores responsables, que permitan garantizar en su conjunto los derechos humanos antes planteados.

En cuanto a la materia de consulta el convenio 169 de la OIT establece lo siguiente:

- 1. Medidas legislativas o administrativas:** cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente<sup>4</sup>. (En relación con la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 19).
- 2. Recursos naturales:** con relación a la prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras<sup>5</sup>.
- 3. Enajenación de tierras:** deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad<sup>6</sup>. (En relación con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 32.2).
- 4. Programas especiales de formación profesional:** todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos pueblos, los cuales deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento<sup>7</sup>.
- 5. Educación:** los gobiernos deberán reconocer el derecho a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad<sup>8</sup>.

<sup>4</sup>Convenio 169 de la OIT, artículo 6.

<sup>5</sup>Convenio 169 de la OIT, artículo 15.

<sup>6</sup>Convenio 169 de la OIT, artículo 17.2

<sup>7</sup>Convenio 169 de la OIT, artículo 22.3

<sup>8</sup>Convenio 169 de la OIT, artículo 27.3

La Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas especifica además otras materias de consulta:

1. En el caso de que puedan llegar a ser afectados en sus bienes culturales, intelectuales, religiosos o espirituales<sup>9</sup>.
2. En la adopción de medidas para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación<sup>10</sup>.
3. En la definición de políticas encaminadas a proteger a los niños indígenas contra la explotación económica<sup>11</sup>.
4. En los casos de almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas<sup>12</sup>.
5. En los casos en los que sea necesario utilizar sus tierras y territorios para actividades militares<sup>13</sup>.
6. Con motivo de la aprobación de cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo<sup>14</sup>.
7. La adopción de medidas para facilitar la relación y cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros, así como con otros pueblos, a través de las fronteras<sup>15</sup>.

En relación a los actores responsables de las consultas indígenas, el Convenio 169 de la OIT establece que las consultas deben hacerse “mediante procedimientos apropiados, en particular a través de sus instituciones representativas”, a las que alude el artículo segundo constitucional estableciendo a la Federación, los estados y municipios como responsables de garantizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

<sup>9</sup>Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 11.

<sup>10</sup>Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 15.

<sup>11</sup>Idem, artículo 17.

<sup>12</sup>Idem, artículo 29.

<sup>13</sup>Idem, artículo 30.

<sup>14</sup>Idem, artículo 32.

<sup>15</sup>Idem, artículo 36.

La Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas en su artículo 4, fracción XVII; le otorga al Instituto la tarea de ser el órgano técnico en “los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos”, esto a través de un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas que fungirá como órgano de participación, consulta y vinculación con los pueblos indígenas y afromexicano, el cual estará integrado por:

- 1.** Representantes de los pueblos indígenas y afromexicano.  
 Para garantizar la participación de estos pueblos se atenderá a los criterios de autoadscripción acreditada, representatividad y reconocimiento comunitario, etnolingüísticos, distribución geográfica y demográfica. Asimismo, se promoverá la participación igualitaria de las mujeres indígenas.
- 2.** Representantes de instituciones académicas y de investigación nacionales, especialistas en materia indígena.
- 3.** Representantes de organizaciones indígenas que trabajen sobre derechos y desarrollo de los pueblos indígenas y afromexicano.
- 4.** Dos representantes de la población indígena migrante residente en el extranjero, particularmente en los Estados Unidos de América y Canadá.
- 5.** Los integrantes de las mesas directivas de las Comisiones de Asuntos Indígenas de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, de conformidad con lo que establezca la Junta de Gobierno.
- 6.** Un representante por cada uno de los gobiernos de las entidades federativas en las que estén asentados pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con lo que establezca la Junta de Gobierno, y
- 7.** Una representación de organismos internacionales especializados en la materia, en consulta con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

A continuación se realiza un comparativo de las iniciativas de ley en materia de consulta indígena, las federales, estatales y locales con respecto a los actores responsables y la materia de consulta.

Título	Autoridad responsable	Órgano técnico	Materia de consulta
<p><b>Iniciativa que expide la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas.</b></p> <p><b>Dip. Teófilo Manuel García Corpus.</b></p>	<p>1. Dependencia o entidad del Poder Ejecutivo en sus tres órdenes de gobierno. 2. Órganos Autónomos. 3. Poder Legislativo Federal o Estatal:</p>	<p>Dependencia o entidad de la administración pública federal, estatal, municipal o del Poder Legislativo especializado en materia indígena, obligado de coadyuvar con el órgano responsable de la consulta, asistiéndolo técnicamente en el diseño, aplicación, sistematización, divulgación y seguimiento de la misma.</p>	<p>I. La ejecución de <b>obra pública</b> que afecte sus tierras y territorios o los recursos naturales existentes en ellos; II. La <b>expropiación de tierras</b> de núcleos agrarios que pertenezcan a pueblos o comunidades indígenas; III. El <b>otorgamiento de concesiones</b> y permisos para la exploración, uso, aprovechamiento o explotación de recursos propiedad de la nación, ubicados en sus tierras y territorios; IV. La imposición de <b>modalidades a las propiedades</b> de los núcleos agrarios en territorios indígenas; V. Las autorizaciones y permisos para el <b>aprovechamiento de los recursos</b> biológicos y genéticos existentes en sus tierras y territorios asociados al conocimiento tradicional; VI. La <b>instalación de depósitos de residuos peligrosos</b> o rellenos sanitarios que se ubiquen en tierras que pertenezcan a los pueblos y comunidades indígenas; VII. Los <b>programas sectoriales</b> o especiales de atención a los pueblos y comunidades indígenas; VIII. Los <b>actos administrativos</b> de los tres órdenes de gobierno que afecten o puedan afectar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a libre determinación y autonomía; y IX. <b>Iniciativas o reformas de legislativas</b> que afecten o puedan afectar los derechos a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.</p>
<p><b>Iniciativa que expide la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas.</b></p> <p><b>Dip. Armando Contreras Castillo.</b></p>	<p>1. Dependencia o Entidad del Poder Ejecutivo, en sus tres órdenes de gobierno. 2. Órganos autónomos. 3. Poder Legislativo Federal o Estatal.</p>	<p>Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal especializado en materia indígena, obligado de coadyuvar con el órgano responsable de la consulta, asistiéndolo técnicamente en el diseño, aplicación, sistematización, divulgación y seguimiento de la misma.</p>	<p>I. La ejecución de <b>obra pública</b> que afecte sus tierras y territorios o los recursos naturales existentes en ellos; II. La <b>expropiación de tierras</b> de núcleos agrarios que pertenezcan a pueblos o comunidades indígenas; III. El <b>otorgamiento de concesiones</b> y permisos para la explotación de recursos propiedad de la nación, ubicados en sus tierras y territorios; IV. La imposición de <b>modalidades a las propiedades</b> de los núcleos agrarios en territorios indígenas; V. Los <b>programas sectoriales</b> o especiales de atención a los pueblos y comunidades indígenas; VI. Las acciones específicas de los tres órdenes de gobierno que afecten o puedan afectar <b>sus derechos</b>, y; VII. <b>Iniciativas o reformas legislativas</b> que afecten o puedan afectar directamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.</p>

Título	Autoridad responsable	Órgano técnico	Materia de consulta
<p><b>Iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas.</b></p> <p><b>Benjamín Robles Montoya y Armando Ríos Piter.</b></p>	<p>1. Los organismos de cada una de las dependencias de la administración pública federal, de los gobiernos estatales o municipales.</p> <p>2. Congresos federal y estatales.</p>	<p>La Comisión Nacional para el Desarrollo de los <b>Pueblos Indígenas</b>. Ahora INPI.</p> <p>Cada dependencia o entidad de los Poderes Ejecutivo y Legislativo federal, de las entidades federativas y de los municipios deberá crear en su estructura; un área que se encargue del seguimiento de la aplicación de la <b>consulta indígena</b>.</p>	<p>I. <b>Iniciativas de ley</b> o reformas de éstas que puedan afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas;</p> <p>II. <b>Reformas de las instituciones</b> encargadas de la atención a los pueblos y comunidades indígenas;</p> <p>III. Planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los <b>programas y proyectos de desarrollo</b> dirigidos a pueblos y comunidades indígenas; y</p> <p>IV. La <b>ejecución de obra pública</b> que afecte sus tierras y territorios, o los recursos naturales existentes en ellos.</p>
<p><b>Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.</b></p>	<p>1. El Poder Judicial: la Comisión de Justicia Indígena del Supremo Tribunal de Justicia en el Estado.</p> <p>2. En el Poder Ejecutivo: la Coordinación Estatal para la Atención de los Pueblos Indígenas.</p> <p>3. En el Poder Legislativo: la Comisión de Asuntos Indígenas.</p> <p>4. Los municipios: los representantes de las <b>comunidades indígenas</b> ante los ayuntamientos.</p>	<p>CDI: Comisión Nacional para el Desarrollo de los <b>Pueblos Indígenas</b> y <b>CEAPI: Coordinación Estatal para la Atención de los Pueblos Indígenas</b>;</p>	<p>I. El <b>Plan Estatal</b> de Desarrollo;</p> <p>II. Los <b>planes municipales</b> de desarrollo;</p> <p>III. Los <b>planes de Desarrollo</b> Urbano, y de centro estratégico de población, cuando afecten el territorio correspondiente a las comunidades indígenas;</p> <p>IV. Las <b>iniciativas de Ley o de reforma</b> de Ley en materia indígena, con excepción de las relativas a la materia fiscal y presupuestaria, así como las que se refieran a adecuaciones de normas ya previstas, o cuando sean notoriamente improcedentes;</p> <p>V. Los <b>planes y programas de desarrollo</b> estatales y municipales, relacionados a pueblos y comunidades indígenas;</p> <p>VI. El <b>otorgamiento de concesiones</b>, contratos, y demás instrumentos jurídicos que afecten el uso y disfrute de sus tierras o recursos naturales, y</p> <p>VII. Las propuestas <b>de reformas institucionales</b> de los organismos públicos especializados en su atención.</p>

Título	Autoridad responsable	Órgano técnico	Materia de consulta
<p>Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango.</p>			<p>I. Los <b>planes y programas de desarrollo</b>, estatales y municipales.                      II. Los <b>planes de desarrollo urbano</b>, y de centro estratégico de población, cuando afecten el territorio correspondiente a las comunidades indígenas.                      III. Las <b>iniciativas de Ley</b> o de reforma de Ley, con excepción de las relativas a la materia fiscal y presupuestaria, así como las que se refieran a adecuaciones de normas ya previstas, así como las reformas a la Constitución del Estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; o cuando sean notoriamente improcedentes.                      IV. El <b>otorgamiento de concesiones</b>, contratos, y demás instrumentos jurídicos que afecten el uso y disfrute de sus tierras o recursos naturales.                      V. Las propuestas de <b>reformas institucionales</b> de los organismos públicos especializados en su atención.</p>
<p><b>Iniciativa con proyecto de Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Oaxaca.</b></p> <p><b>Diputada María de Jesús Sánchez Mendoza.</b></p>	<p>1. Dependencia o entidad del poder ejecutivo federal o estatal.                      2. Poder legislativo federal o estatal.</p>	<p>El Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.</p> <p>Comisión Especial; esta a su vez estará integrada por: Diputados de la <b>C o m i s i ó n</b> Permanente de Asuntos Indígenas; Diputados de la <b>C o m i s i ó n</b> Permanente de Democracia y Participación Ciudadana y Diputados de las Comisiones que por la naturaleza del tema exista una relación.</p>	<p>I. Las <b>medidas legislativas</b> que generen una afectación directa.                      II. Las <b>medidas administrativas</b> que generen una afectación directa en las tierras o territorios:                      a) otorgamiento de concesiones para la exploración o explotación de recursos naturales.                      b) construcción de presas.                      c) construcción de carreteras en los términos que establecen las disposiciones normativas aplicables.                      d) construcción de infraestructura aeroportuaria.                      e) instalaciones para la disposición final de residuos peligrosos.                      f) declaratoria y programas de manejo de áreas naturales protegidas.                      g) proyectos de inversión en infraestructura que impliquen un desplazamiento territorial de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.</p>

Título	Autoridad responsable	Órgano técnico	Materia de consulta
<p>Iniciativa con proyecto de Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Oaxaca.</p> <p>Diputado Saúl Cruz Jiménez</p>	<p>1. Dependencia o Entidad del Poder Ejecutivo, en sus tres órdenes de gobierno. 2. Órganos autónomos. 3. Poder Legislativo Federal o Estatal.</p>	<p>La Secretaría de Asuntos Indígenas. Adicionalmente conformarán los grupos técnicos operativos las siguientes dependencias de la administración estatal:</p> <p>I. La o el titular de la Secretaría de Asuntos Indígenas. II. La o el presidente de la comisión. III. La o el titular de la Secretaría General de Gobierno. IV. La o el titular de la Fiscalía General del Estado. V. La o el titular del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca.</p>	<p>I. Los <b>planes y programas de desarrollo</b>, estatal y municipales. II. Los <b>planes y programas de desarrollo urbano</b> y de centro estratégico de población. III. Las <b>iniciativas de ley o reformas de ley</b>, con excepción a las relativas a la materia fiscal y presupuestaria. IV. Las <b>reformas a la Constitución local</b> en materia de pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas, y las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la constitución federal en dicha materia. V. El <b>otorgamiento de concesiones</b>, contratos, y demás instrumentos jurídicos que afecten el uso y disfrute de sus tierras o recursos naturales. VI. Las propuestas de <b>reformas o reestructuras institucionales</b> de los organismos públicos especializados en su atención. VII. Las <b>obras públicas</b> que afecten sus tierras y territorios, o los recursos naturales existentes en ellos. VIII. La <b>expropiación de tierras</b> de núcleos agrarios que pertenezcan a pueblos o comunidades indígenas afro mexicanas. IX. Los <b>programas sectoriales</b> o especiales de atención a los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas. X. Las <b>políticas públicas</b> y, en general, todas las acciones de los tres órdenes de gobierno que afecten o puedan afectar los derechos o</p>
<p>Iniciativa con proyecto de Ley que Regula la Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.</p> <p>Diputada Hilda Graciela Pérez Luis</p>	<p>1. Dependencia o Entidad del Poder Ejecutivo, en sus tres órdenes de gobierno. 2. Órganos autónomos. 3. Poder Legislativo Federal o Estatal.</p>	<p>Comisión de Asuntos Indígenas y Migración y la Secretaría de Asuntos Indígenas.</p>	<p>I. Los <b>planes y programas de desarrollo</b>, estatal y municipales. II. Los <b>planes y programas de desarrollo urbano</b> y de centro estratégico de población. III. Las <b>iniciativas de ley o reformas de ley</b>, con excepción a las relativas a la materia fiscal y presupuestaria. IV. El <b>otorgamiento de concesiones</b>, contratos, y demás instrumentos jurídicos que afecten el uso y disfrute de sus tierras o recursos naturales. V. Las <b>propuestas de reformas o reestructuras institucionales</b> de los organismos públicos especializados en su atención. VI. Las <b>obras públicas</b> que afecten sus tierras y territorios, o los recursos naturales existentes en ellos. VII. La <b>expropiación de tierras</b> de núcleos agrarios que pertenezcan a pueblos o comunidades indígenas afro mexicanas. VIII. Los <b>programas sectoriales o especiales</b> de atención a los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas. IX. Las <b>políticas públicas</b> y, en general, todas las acciones de los tres órdenes de gobierno que afecten o puedan afectar los derechos o intereses de los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas.</p>

Título	Autoridad responsable	Órgano técnico	Materia de consulta
<p><b>Iniciativa con proyecto de Ley Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Oaxaca.</b></p> <p><b>Diputado Horacio Antonio Mendoza.</b></p>	<p>1. Dependencia o Entidad del Poder Ejecutivo, en sus tres órdenes de gobierno. 2. Órganos autónomos. 3. Poder Legislativo Federal o Estatal.</p>	<p>Comisión de Asuntos Indígenas y Migración y la Secretaría de Asuntos Indígenas.</p>	<p>I. Los <b>planes y programas de desarrollo</b>, estatal y municipales. II. Los <b>planes y programas de desarrollo urbano</b> y de centro estratégico de población. III. Las iniciativas de ley o reformas de ley, con excepción a las relativas a la materia fiscal y presupuestaria. IV. El <b>otorgamiento de concesiones</b>, contratos, y demás instrumentos jurídicos que afecten el uso y disfrute de sus tierras o recursos naturales. V. Las <b>propuestas de reformas o reestructuras institucionales</b> de los organismos públicos especializados en su atención. VI. Las <b>obras públicas</b> que afecten sus tierras y territorios, o los recursos naturales existentes en ellos. VII. La <b>expropiación de tierras</b> de núcleos agrarios que pertenezcan a pueblos o comunidades indígenas afromexicanas. VIII. Los <b>programas sectoriales</b> o especiales de atención a los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas. IX. Las <b>políticas públicas</b> y, en general, todas las acciones de los tres órdenes de gobierno que afecten o puedan afectar los derechos o intereses de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.</p>



## Proceso de la Consulta a los pueblos y comunidades indígenas.



En cuanto a las disposiciones y/o requisitos para la realización de consultas a los pueblos y comunidades indígenas, el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales establece que deben realizarse mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, estableciendo los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, además de hacer hincapié en que estas deberán efectuarse de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias<sup>16</sup>.

Al respecto, el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha exhortado al gobierno de México para que:

1. Se establezcan **criterios** claros de **representatividad de los pueblos indígenas**. Los Estados deben hacer todo lo posible para que los pueblos indígenas puedan organizarse y determinar libremente sus representantes para las deliberaciones de consulta, y deben propiciar un clima de respeto y apoyo a la autoridad de esos representantes.
2. Tome en cuenta **las características** que ha de tener una **consulta para ser efectiva**.
3. Determinar el **mecanismo de consulta** que se adecue en el método utilizado con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, independientemente de que esto se logre o no.
4. Al determinar los mecanismos de consulta, los **valores, concepciones, tiempos, sistemas de referencia e incluso formas de concebir la consulta** de los pueblos indígenas.

---

<sup>16</sup>Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, artículo 6.

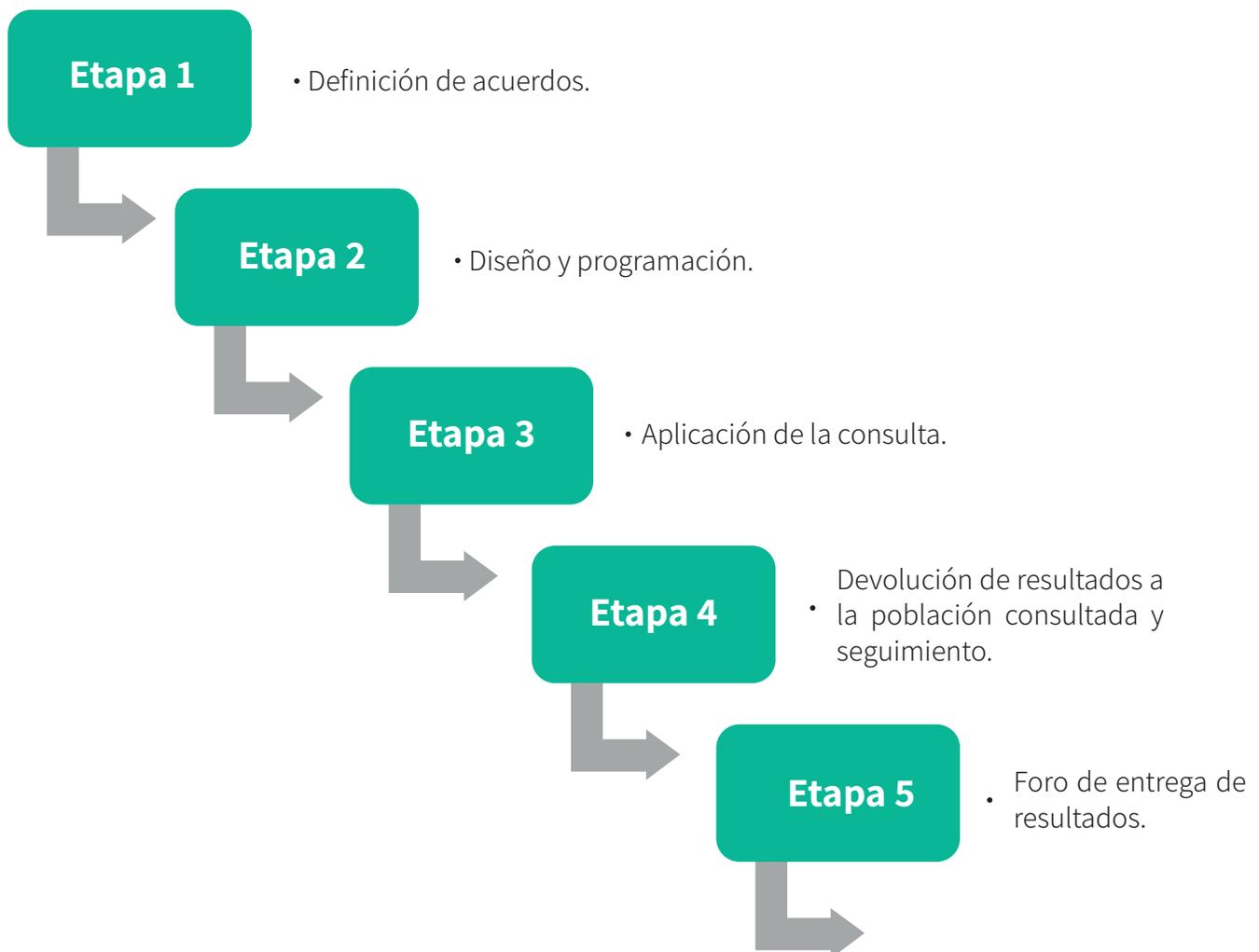
Por su parte el Relator Especial de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas, S. James Anaya en su informe (A/HRC/12/34 15 de julio de 2009) indica cuáles son los requisitos indispensables para la realización de consulta a pueblos indígenas:



Acotaciones:

\*Los Estados deben procurar que los pueblos indígenas tengan la **capacidad técnica** adecuada y los **recursos financieros suficientes** para participar efectivamente en las consultas, sin utilizar dicha asistencia para influir en las posiciones de los indígenas en las consultas.

En cuanto al desarrollo metodológico para la realización de encuestas la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, con base en su artículo 5 establece a través de un sistema de consulta y participación indígena las siguientes etapas.



## Definición de acuerdos.

Elaboración de la propuesta metodológica.

## Diseño y programación.

a) Capacitación: Brindar toda la información indispensable, sobre el tema que se pretende consultar. Es importante capacitar también acerca de los principios y alcances del derecho a la consulta de los pueblos indígenas y los instrumentos jurídicos que lo fundamentan.

b) Pre consulta: Los pueblos y comunidades indígenas a través de sus representantes deciden mediante qué modalidad desean ser consultados.

c) Convocatoria: La difusión a través de los medios al alcance de los pueblos indígenas y en sus lenguas maternas.

d) Perfil de los consultados: Los consultados deberán cumplir con el perfil que mencionan los instrumentos internacionales (instituciones representativas) los cuales pueden ser:

- Autoridades tradicionales.
- Representantes comunitarios.

Nota: Se les solicita a dichos representantes que lleven algún tipo de reconocimiento, aval, acta de asamblea u otro documento análogo para validar su participación.

Por otro lado, si los pueblos o comunidades indígenas lo acuerdan y le otorgan el reconocimiento y representatividad de la misma, podrán asistir para expresar su opinión:

- Autoridades constitucionales.
- Autoridades agrarias.
- Organizaciones indígenas.
- Otros: Puede ser representante u otra instancia que los pueblos elijan, lo que incluye, líderes naturales, consejos de ancianos, autoridades tradicionales, representantes de indígenas migrantes, delegados, comisariados ejidales, médicos tradicionales, parteras, chamanes, hechicero-curanderos, fiscales, mayordomos, etc.

e) Sedes: Es importante elegir estratégicamente los lugares para la realización de consultas con el objetivo de evitar, dentro de lo posible, sacar del contexto comunitario a los consultados.

f) Modalidades de consulta:

- Foros informativos.
- Asambleas Comunitarias.
- Talleres de consulta.
- Coloquios académicos

## Aplicación de la consulta.

Consiste en la ejecución de la consulta sobre los temas a tratar.

## Devolución de resultados a la población consultada y seguimiento.

Se elaboran informes ejecutivos que serán comunicados a los consultados a través de los medios de información (en lengua indígena y dentro de un plazo razonable) que se encuentren a su alcance, para que se le dé seguimiento al cumplimiento de los compromisos efectuados.

## Foro de entrega de resultados.

En el foro de entrega y devolución de resultados para su validación, se explica a representantes indígenas, la totalidad de actividades llevadas a cabo para la operación de la consulta, así como la sistematización de los resultados obtenidos en todas las actividades entorno a la consulta y el seguimiento que se dará a los mismos.

Es importante resaltar algunas de las condiciones establecidas por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos para la realización de las consultas a los pueblos y comunidades indígenas:

1. **Lengua indígena:** es importante contar con la participación de traductores<sup>17</sup>.
2. **Lenguaje jurídico comprensible** para los consultados.
3. **Recursos económicos:** contar con un presupuesto adecuado para lograr un proceso consultivo adecuado. Se debe garantizar que no existan presiones de ningún tipo hacia los pueblos indígenas<sup>18</sup>.
4. **Metodología intercultural:** las consultas deben ser realizadas fundamentalmente mediante las propias formas de consenso de los sujetos a consultar<sup>19</sup>. No se deben imponer metodologías ajenas a los pueblos y comunidades indígenas.
5. **Capacitación:** Los pueblos y comunidades indígenas en todo proceso consultivo tiene el derecho de ser capacitados previamente sobre los instrumentos nacionales e internacionales que sirvan para la defensa de sus derechos individuales y colectivos<sup>20</sup>.

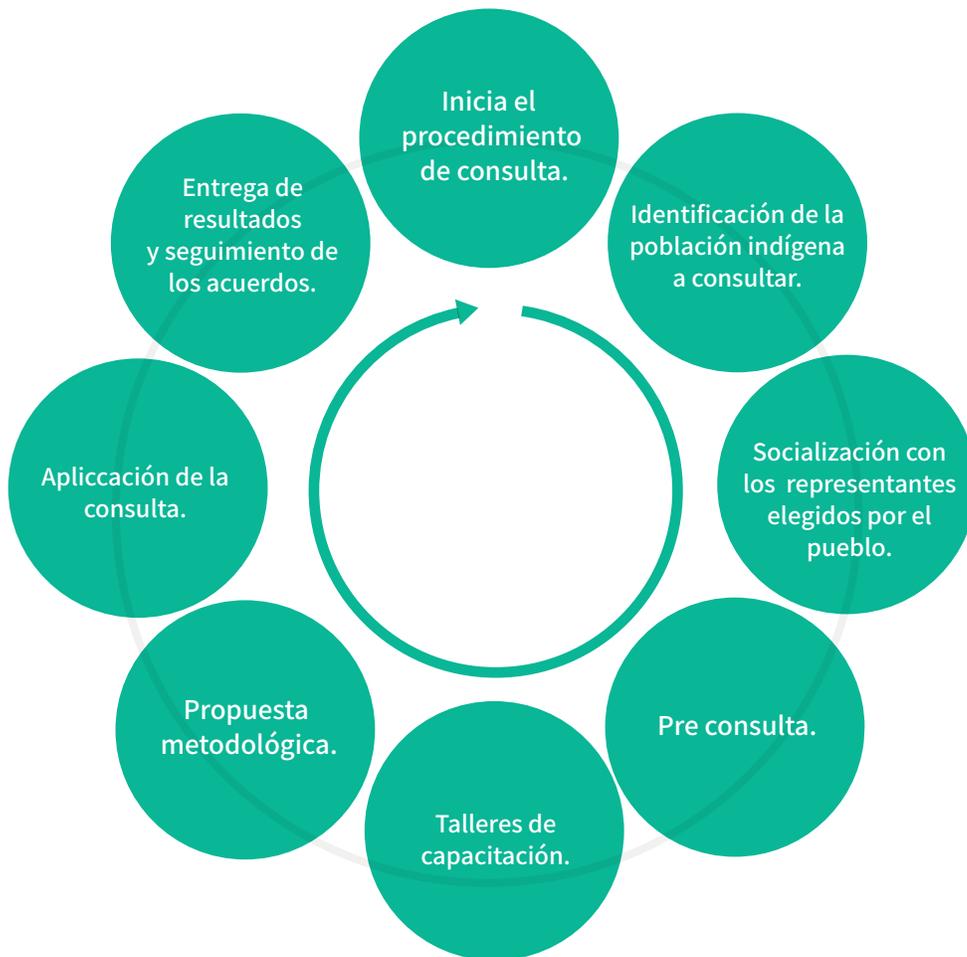
<sup>17</sup>“La consulta informada exige a los estados adoptar medidas para asegurar que los miembros de los pueblos o comunidades indígena “puedan comprender y hacerse comprender (...), facilitándoles, si fuera necesario, intérpretes”. Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, op. cit. párr. 311.

<sup>18</sup>El principio de buena fe “también es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos, sea a través de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales”. Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, op. cit. párr. 319.

<sup>19</sup>“El procedimiento consultivo en sí debe ser resultado del consenso”. Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, op. cit., párr. 315.

<sup>20</sup>“Del mismo modo, puede requerirse que el Estado suministre a dichos pueblos otros medios, que pueden incluir asistencia técnica e independiente, con miras a que los pueblos indígenas tengan la capacidad de adoptar decisiones plenamente informadas.” Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, op. cit., párr. 312.

En suma, en el siguiente diagrama se explica el procedimiento de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas de principio a fin.



Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos internacionales sobre el derecho a la consulta indígena.

Nota: Las características específicas de los procedimientos de consulta requeridos variarán según la naturaleza de la medida propuesta, el alcance de su impacto en los pueblos indígenas y la naturaleza de los intereses o derechos de los pueblos indígenas que estén en juego.



## Consideraciones finales.



Es inexorable el deber de los Estados de consultar a los pueblos y comunidades indígenas siempre que se emprendan acciones que les afecten directamente; lo cual implica la construcción de consensos y acuerdos a través de procedimientos idóneos a su cultura e idiosincrasia. Dicho diálogo de buena fe, previo e informado debe cumplir con los más altos estándares que marcan los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. Por tal motivo, resulta pertinente realizar un análisis desglosado de los elementos de una consulta indígena, de los instrumentos que lo sustentan y de los trabajos en materia legislativa que nos permita visualizar los alcances, limitaciones y retos del ejercicio de este derecho, a fin de llegar a la Constitución de un marco legal incluyente y culturalmente adecuado.



## Bibliografía.



- Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. <http://www.diputados.gob.mx/>
- Comisión Nacional de los derechos Humanos (2016). Recomendación General no. 27/2016; México. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2016/ago/CNDH2-20160817.pdf>
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2012). México. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/13-Declaracion-Pueblos-Indigenas.pdf>
- Gaceta Parlamentaria (2019) Número 5220-IV. México. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/feb/20190214-IV-3.pdf>
- H. Congreso del Estado de Durango. <http://congresodurango.gob.mx/>
- H. Congreso de San Luis Potosí. <https://congresosanluis.gob.mx/>
- Organización Internacional del Trabajo (1989). Convenio 169 Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; Ginebra, Suiza. Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Convenio\\_169\\_Pi.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_Pi.pdf)
- Secretaría de Servicios Parlamentarios. H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, LXIV Legislatura.
- Senado de la república. <http://www.senado.gob.mx/64/>
- Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/421725/ley-INPI-dof-04-12-2018.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Principales resultados de la Encuesta Intercensal, 2015. [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/inter\\_censal/estados2015/702825079857.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/estados2015/702825079857.pdf)
- Atlas de los pueblos indígenas de México [http://atlas.cdi.gob.mx/?page\\_id=7225](http://atlas.cdi.gob.mx/?page_id=7225)
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2015.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Principales resultados de la Encuesta Intercensal, 2015.
- La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: pueblos indígenas, derechos humanos y el papel de las empresas. <http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/10064/Laconsultaprevia.pdf>
- Declaración de Naciones Unidas para Pueblos Indígenas.
- Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Distr. General, A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009.
- Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, S. James Anaya, A/HRC/15/37, 19 de julio de 2010.
- Primer Informe Mundial sobre la Situación de los Pueblos Indígenas en el Mundo, Véase [http://www.cinu.org.mx/pueblosindigenas/docs/SituacionPueblosIndigenasMundo\\_Capitulo-3.pdf](http://www.cinu.org.mx/pueblosindigenas/docs/SituacionPueblosIndigenasMundo_Capitulo-3.pdf) (última visita 13 de mayo del 2011).
- Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012, México, CDI, 2010
- Tesis de la SCJN: Registro No. 165718 Localización: Novena Época Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX, Diciembre de 2009, Página: 291, Tesis: 1a. CCXII/2009.



# CESOP

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA



[cesop.oaxaca@gmail.com](mailto:cesop.oaxaca@gmail.com)



Centro de Estudios Sociales y de  
Opinión Pública - Oaxaca



[@Cesop\\_Oax](https://twitter.com/Cesop_Oax)

[www.congresooaxaca.gob.mx/centros-estudios/CESOP](http://www.congresooaxaca.gob.mx/centros-estudios/CESOP)