

DEJURE

Número 5 • Cuarta época • Año 17 • Noviembre de 2017

5

UNIVERSIDAD DE COLIMA

DEJURE

Revista de investigación y análisis
Número 5 • Cuarta época • Año 17 • Noviembre de 2017

Contenido

- | | |
|-----|--|
| 3 | Presentación |
| 5 | La importancia de la filosofía en el lenguaje jurídico
<i>Pamela Lili Fernández Reyes</i> |
| 37 | El derecho a la consulta previa:
elementos para su construcción en el sistema jurídico mexicano
<i>José Israel Herrera</i> |
| 63 | El síndico municipal.
Naturaleza de la función y delimitación de facultades
<i>Teresita Rendón Huerta Barrera</i> |
| 89 | Reflexión en torno a la naturaleza jurídica
y el accionar de las comisiones de los derechos humanos
<i>Carlos Garibay Paniagua</i> |
| 111 | Constitucionalismo desde lo real.
Igualdad, amparo y derechos sociales vigentes en México
<i>Mauricio Iván Vargas Mendoza</i> |
| 169 | Colaboran en esta edición |

El derecho a la consulta previa: elementos para su construcción en el sistema jurídico mexicano

José Israel Herrera

Resumen

La consulta previa en México es un derecho que se encuentra en proceso de desarrollo. Se ha constituido en un derecho que tiene un sustento legal no armonizado, y en el que sólo existe una guía metodológica de aplicación. En este artículo se diserta sobre los diversos sustentos legales que tiene este derecho y se realiza una reflexión teórica sobre los límites, alcances teóricos y metodológicos de la consulta previa.

Palabras clave

Consulta previa, indígenas, minorías, derechos humanos.

Abstract

The prior consultation in Mexico is a right that is still in process of development. It's a right with a dubious non-articulated legal support with just a methodological guide for application. Here it's discussed how the prior consultation has been shape in Mexico through various legal basis this right owns. At the end, a final theoretical reflection is made on the theoretical and methodological development of the prior consultation.

Keywords

Prior consultation, indigenous peoples, minorities, human rights.

Artículo recibido el 19 de junio de 2017 y aprobado para su publicación el 9 de agosto de 2017.

Israel Herrera, J. | Pp. 37-62

Introducción

En años recientes el ejercicio del derecho a la consulta previa se ha ido colocando como una herramienta cuyo uso es cada vez más extendido. Se trata de un derecho que se utiliza para dialogar sobre cuestiones como el proceso de construcción de infraestructura energética, pasando por la consulta de opiniones para planes nacionales de desarrollo hasta la generación e implementación de políticas públicas estatales del ámbito educativo en México.

Los límites de este derecho no son estáticos y se han modificado entrando en un proceso de desarrollo en el que las piezas aún están armonizándose. En México, el derecho a la consulta previa encuentra actores como son la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la Secretaría de Energía (SENER), la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano (SEDATU), entre otras instituciones. Todos estos organismos mediante las decisiones, políticas implementadas o sus acciones construyen, deconstruyen o influyen en este derecho.

Las características de la consulta previa por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El 24 de junio de 2016 en el Semanario Judicial de la Federación se publicó la Tesis: 2a. XXIX/2016 (10a.) denominada “Pueblos y comunidades indígenas. Derecho a ser consultados. Requisitos esenciales para su cumplimiento”, SCJN (2016), en el que estableció:

De conformidad con los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, 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 de ser:

a) previa al acto, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución; b) culturalmente adecuada, 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 medios e instrumentos idóneos 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; c) informada, 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 proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, 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; y d) de buena fe, 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 (SCJN, 2016).

Esta jurisprudencia se encuentra concatenada con la Tesis emitida previamente, 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), “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 la que la SCJN señala dos elementos para la consulta previa:

- a) Por un lado, la actuación que las autoridades deben proporcionar para garantizar este derecho.
- b) Las características que debe poseer la consulta previa (2013).

De forma explícita la SCJN señaló que:

La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, 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 (2013).

Un elemento procedimental importante se hace consistir en que esta jurisprudencia sigue la línea argumentativa del artículo 1, párrafo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), al indicar que las autoridades (de cualquier nivel) están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, misma que señala que:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (2017).

Ahora bien, la SCJN no sólo se ha pronunciado a través de jurisprudencias respecto a este derecho de consulta previa, sino mediante discusiones del pleno o la resolución de otros recursos legales. En la Controversia Constitucional 63/2011 (González Salas, 2012) promovida por el Municipio de Santa Catarina Lachatao, Distrito de Ixtlán de Juárez

rez, Estado de Oaxaca, donde se debatían entre otras cosas si las figuras de representación ciudadana son manifestaciones de la democracia constitucional y su implementación o delimitación no afecta los usos y costumbres que rigen a los pueblos indígenas, la SCJN emitió una sentencia en la que analiza el tema de la consulta previa. En ese aspecto Collí Ek (2015) señala:

Asimismo, la discusión giraría en torno a definir si en el caso concreto, la consulta es un derecho o es una competencia de los llamados “municipios indígenas”, una discusión igual de largo calado en el Pleno de la SCJN [...] llevaría a deliberar sobre qué está defendiéndose por esta autoridad y, por tanto, qué es lo que se está violentando: el derecho a la consulta por su naturaleza indígena o la competencia del municipio de defender su aprobación de cualquier cambio legal, mediante la consulta por afectarse los usos y costumbres de los pueblos indígenas dentro de él (pp. 166-167).

El derecho a la consulta previa encuentra fundamentado en México en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 2, apartado B, fracción IX, para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de: “IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen” (2017).

El derecho a la consulta en este punto, si bien es un antecedente legislativo importante, difícilmente se puede llamar previo o entender en la forma en la que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) lo considera en la actualidad. La consulta se realizaba mediante algunos foros y reuniones, los cuales no cumplían con la mayoría de los requisitos exigidos actualmente para ser considerada una consulta previa válida. Las consultas para la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo son de tipo político supeditadas a la estrategia política del gobernante en turno. Además, la consulta una vez hecha sólo sería realizada de nuevo cinco años después.

Las reformas constitucionales del año 2011 en materia de derechos humanos, aunado a la contradicción de Tesis 293/2011 que incor-

poran nuevos principios para la interpretación y aplicación del derecho mexicano junto al derecho internacional asume nuevos elementos del derecho a la consulta previa. Esto debido a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la jurisprudencia de la CIDH es vinculante para todos los órganos jurisdiccionales del Estado mexicano sin importar que el Estado mexicano haya sido o no parte del litigio. Por lo tanto, al existir criterios ya establecidos en derechos humanos resueltos por la CIDH, se adicionan nuevos elementos para la interpretación del derecho a la consulta previa en México. En ese aspecto, a decir de Carbonell (2014), la contradicción de Tesis 293/2011 analiza la posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos frente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como determina el valor de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el derecho mexicano.

La sentencia “Pueblo Saramaka *vs.* Surinam” de la CIDH

La Tesis: 2a. XXIX/2016 (10a.) “Pueblos y comunidades indígenas. Derecho a ser consultados. Requisitos esenciales para su cumplimiento” (SCJN, 2016) se encuentra basada en una serie de características que se analizaron en la sentencia de la CIDH del año 2007 “Pueblo Saramaka *vs.* Surinam” (CIDH, 2007).

En el año de 2007 la CIDH resolvió que en el caso presentado había una falta de cumplimiento del artículo 2 (Disposiciones de derecho interno) y violación de los artículos 3 (Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica), 21 (Derecho a la propiedad privada) y 25 (Protección judicial) de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de dicho instrumento y reconoció a los integrantes del Pueblo Saramaka (Surinam) como una comunidad tribal sujeta a medidas especiales que garanticen el ejercicio de sus derechos (CIDH, 2007, p. 2).

La CINDH (2017) considera que los miembros del pueblo Saramaka conforman una comunidad tribal cuyas características sociales, culturales y económicas son diferentes de otras secciones de la comunidad nacional, particularmente gracias a la relación especial existen-

te con sus territorios ancestrales, y porque se regulan ellos mismos, al menos en forma parcial, a través de sus propias normas, costumbres y tradiciones.

Debido a esto es que la CIDH dictó una serie de medidas especiales destinadas a garantizarles a los miembros de los pueblos tribales el ejercicio de un grupo de derechos colectivos entre los que se encontraba el derecho a ser consultado previamente y, en su caso, la obligación de obtener el consentimiento bajo los parámetros mínimos de haber sido hecho de forma libre y culturalmente informado. La CIDH señaló que:

Primero, la Corte ha manifestado que al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones [...]. Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones. Asimismo, la Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones.

En este caso la CIDH dispuso que el Estado debe delimitar, demarcar y otorgar título colectivo del territorio de los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con su derecho consuetudinario, y a través de consultas previas, efectivas y plenamente informadas con el pueblo Saramaka, sin perjuicio de otras comunidades indígenas y tribales (CIDH, 2007, p. 59).

En este punto es posible reparar que la sentencia de la CIDH posee los elementos primigenios que la SCJN retomó posteriormente en sus jurisprudencias (2013, 2016).

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional de Trabajo

México también es signatario del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) desde el año de 1990 (COTI-169). Este tratado se ha convertido en uno de los principales instrumentos internacionales (si no el que más) que reconoce a los pueblos indígenas el derecho a un territorio propio, cultura e idioma, además de comprometer a los gobiernos firmantes a respetar unos estándares mínimos en la ejecución de estos derechos. Asimismo, en relación al tema de la consulta previa, el Convenio 169 establece un derecho a estas poblaciones a ser consultadas previamente con la finalidad de obtener un consentimiento en los casos de ser afectados por diversos hechos relacionados con sus territorios.

El derecho a la consulta previa, se encuentra establecido en el Convenio 169 de la OIT, de forma directa en el artículo 6, fracción 1, 1 a, que señalan:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) 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 (1989).

Sumado a este artículo, se encuentra el 6, fracción 1 b, que se refiere a:

Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan (1989).

Esto es correlativo a lo indicado en el 1 c del COTI-169 (1989), “establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin”.

El artículo 6, fracción 2 a, proporciona un par de condiciones obligatorias para la realización de una consulta previa y tomarla como válida:

Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas (COTI-169, 1989).

El artículo 6 del COTI-169 se encuentra apoyado en otros artículos subsecuentes para cimentar y regular el derecho a la consulta previa. Ahora bien, es de comentarse que en varios de estos artículos la consulta previa, si bien no aparece mencionada de forma explícita, si se puede encontrar que, para lograr la realización del derecho, es necesario un medio como es la consulta previa para que esos derechos puedan operar (1989).

En sus artículos posteriores es posible hallar los requisitos previos que se deben de cumplir en la consulta previa, las modalidades por las cuales se deben y pueden llevar, así como la forma que ésta debe revestir. Todo esto se encuentra fundamentado en el Convenio 169 de la OIT en los siguientes artículos:

7.1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

7.2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos

especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

[...]

7.4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

[...]

15.1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

15.2 En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

[...]

17.1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.

17.2. 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.

17.3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

[...]

22.1. Deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general.

22.2. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existentes no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la parti-

cipación de dichos pueblos, que se pongan a su disposición programas y medios especiales de formación.

22.3. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos pueblos, los cuales deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento de tales programas. Cuando sea posible, esos pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden.

[...]

27.1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

27.2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.

27.3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

28.1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.

28.2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.

28.3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas (1989).

La reforma energética

Otro elemento central ha sido la “reforma energética” de México, misma que permitirá a empresas privadas participar en diversas actividades y tareas relacionadas con la producción, exploración, extracción del petróleo, generación de energía eléctrica a través de diferentes contratos con el Estado mexicano, como de utilidad compartida o de producción compartida.

Es decir, es una apertura de este sector que había sido considerado como uno cerrado a la inversión privada. La posible afectación por los nuevos escenarios de inversiones, desarrollos y alteraciones al subsuelo, suelos, aire, mar, ríos, que estas obras podrían ocasionar, como son la instalación de generadores, presas, ductos, afectación a tierras, mar y aire, dio como origen el que se busque un consenso previo con la población afectada anterior a la ejecución de las obras de desarrollo mediante la implementación de una consulta previa.

La reforma energética implicó que se hicieran adecuaciones a la CPEUM, las cuales fueron acompañadas de la expedición de nueve leyes nuevas y la adecuación de 12 leyes. Entre las leyes que se expidieron se encuentran las siguientes: 1. Ley de Petróleos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación, 2014); 2. Ley de Energía Geotérmica (Diario Oficial de la Federación, 2014b); 3. La Ley de Hidrocarburos (Diario Oficial de la Federación, 2014c); 4. Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (Diario Oficial de la Federación, 2014d.); 5. Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (Diario Oficial de la Federación, 2014e); 6. Ley de la Comisión Federal de Electricidad (Diario Oficial de la Federación, 2014f); 7. Ley de la Industria Eléctrica (Diario Oficial de la Federación, 2014g); 8. Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (Diario Oficial de la Federación, 2014h); 9. Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (Diario Oficial de la Federación, 2014).

Entre las leyes que se modificaron están: 1. Ley General de Deuda Pública (Diario Oficial de la Federación, 1976); 2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial de la Federación, 1976);

3. Ley de Coordinación Fiscal (Diario Oficial de la Federación, 1978); 4. Ley Federal de Derechos (Diario Oficial de la Federación, 1981), 5. Ley Federal de las Entidades Paraestatales (Diario Oficial de la Federación, 1986); 6. Ley de Aguas Nacionales (Diario Oficial de la Federación, 1992); 7. Ley Minera (Diario Oficial de la Federación, 1992b); 8. Ley de Inversión Extranjera (Diario Oficial de la Federación, 1993); 9. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Diario Oficial de la Federación, 2006); 10. Ley de Asociaciones Público Privadas (Diario Oficial de la Federación, 2012); 11. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (Diario Oficial de la Federación, 2000), 12. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (Diario Oficial de la Federación, 2000).

Entre las modificaciones se destacan los artículos 117 al 120 de la Ley de la Industria Eléctrica, en los que se establecen la forma, momentos y situaciones en los que se deberán llevar a cabo los procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios.

Artículo 117. Los proyectos de infraestructura de los sectores público y privado en la industria eléctrica atenderán los principios de sostenibilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar.

Artículo 118. La Secretaría deberá informar a los interesados en la ejecución de proyectos de infraestructura en la industria eléctrica sobre la presencia de grupos sociales en situación de vulnerabilidad en las áreas en que se llevarán a cabo las actividades para la ejecución de los proyectos, con el fin de que se implementen las acciones necesarias para salvaguardar sus derechos.

Artículo 119. Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria eléctrica, la Secretaría deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan. En dichos procedimientos de consulta podrán participar la CRE, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias y filiales, así como los particulares.

Artículo 120. Los interesados en obtener permisos o autorizaciones para desarrollar proyectos en la industria eléctrica de-

berán presentar a la Secretaría una evaluación de impacto social que deberá contener la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación correspondientes. La Secretaría emitirá el resolutivo y recomendaciones que correspondan, en los términos que señalen los reglamentos de ésta (Diario Oficial de la Federación, 2014).

Otro elemento importante para la consulta previa la podemos encontrar en la Ley de Hidrocarburos. Esta ley reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo séptimo, y 28, párrafo cuarto de la CPEUM en materia de hidrocarburos, tiene por objeto regular las siguientes actividades en territorio nacional:

I. El reconocimiento y exploración superficial, y la exploración y extracción de hidrocarburos; II. El tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo; III. El procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gas natural; IV. El transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos, y V. El transporte por ducto y el almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de petroquímicos (Diario Oficial de la Federación, 2014c).

Ahora bien, como es de notarse, todas las actividades planteadas en su articulado norman actividades vinculadas a la instalación de infraestructura, construcción, obra, edificación e implementación de actividades íntimamente relacionadas con modificación, alteración, uso, expropiación, de territorios, aguas interiores, mares, aire, paisajes, entre otros.

La vinculación de los pueblos indígenas con éstas es y ha sido siempre muy cercana y son parte de su tradición, cultura y vida diaria. De ahí que se haya tomado en cuenta la necesidad de establecer un procedimiento previo para la implementación de un sistema para evitar que haya afectaciones a la sociedad, medio ambiente, entre los que se encuentran los grupos indígenas. Para ello señala el artículo 118:

Los proyectos de infraestructura de los sectores público y privado en la industria de hidrocarburos atenderán los principios de sostenibilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar (Diario Oficial de la Federación, 2014).

En este mismo tenor, el artículo 119 señala:

Previo al otorgamiento de una asignación, o de la publicación de una convocatoria para la licitación de un contrato para la exploración y extracción, la Secretaría de Energía, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y demás dependencias y entidades competentes, realizará un estudio de impacto social respecto del área objeto de la asignación o el contrato. Los resultados del estudio se pondrán a disposición del asignatario y de los participantes en los procesos de licitación de los contratos para la exploración y extracción, sujeto a las disposiciones en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales. La Secretaría de Energía deberá informar a los asignatarios o contratistas sobre la presencia de grupos sociales en situación de vulnerabilidad en las áreas en que se llevarán a cabo las actividades al amparo de asignaciones y contratos, con el fin de que se implementen las acciones necesarias para salvaguardar sus derechos (Diario Oficial de la Federación, 2014c).

En este mismo tenor, esta ley agrega a la consulta previa como una actividad obligatoria ante los hechos normados por la legislación citada. Esta ley establece en el artículo 120 lo siguiente:

Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria de hidrocarburos, la Secretaría de Energía deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan. En dichos procedimientos de consulta la Secretaría de Energía podrá prever la participación de la agencia, las empresas productivas del Estado y sus subsidiarios y empresas filiales, así como particulares, conforme a la normatividad aplicable. Los procedimientos de consulta tendrán como ob-

jeto alcanzar acuerdos o, en su caso, el consentimiento conforme a la normatividad aplicable. La Secretaría de Energía, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá prever en las asignaciones, así como dentro de los términos y condiciones que establezca para las licitaciones, los montos o las reglas para la determinación de los mismos, que el contratista o asignatario deberá destinar para el desarrollo humano y sustentable de las comunidades o localidades en las que realicen sus actividades, en materia de salud, educación, laboral, entre otras, sin menoscabo de las obligaciones del Estado (Diario Oficial de la Federación, 2014).

De esta disposición normativa podemos ver que existe una obligación a consultar previamente y a hacer con los resultados de esta consulta modificaciones para evitar afectaciones o inclusive el evitar el inicio de los trabajos de construcción de la obra sobre la cual se genera la consulta previa. Esto ocasiona que la institución encargada de la consulta sea la Secretaría de Energía (SENER).

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y el acuerdo con los supuestos de consulta previa

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano expidió el documento denominado “Acuerdo por el que se determinan los supuestos de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, por acciones y/o proyectos que realice la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, así como su Sector Coordinado y Agrupado”, el objetivo de esta normatividad de acuerdo a su artículo primero se hace consistir en:

Dar a conocer los supuestos para solicitar la consulta previa a la autoridad competente, que deben observar los servidores públicos de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, así como los de sus entidades sectorizadas y agrupadas, cuando se proponga adoptar una medida, impulsar una acción y/o proyecto que pudiera afectar a los pueblos y comunidades indígenas del país (Diario Oficial de la Federación, 2017).

Los supuestos que establece la Secretaría antes citada son variados y amplios, pero al ser una institución relacionada con el manejo territorial en todo el país, los supuestos bajo los cuales se aplica se tornan muy sensibles y la posicionan como una de las primeras que tienen que atender a grupos asentados en un territorio, entre los que se encuentran los indígenas y tribales. Para esta Secretaría, de acuerdo al artículo segundo:

La consulta previa deberá solicitarse ante la autoridad competente, cuando se proponga adoptar una medida, impulsar una acción y/o proyecto, que se relacione o pudiera afectar a pueblos y comunidades indígenas, atendiendo a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los estándares nacionales e internacionales en la materia (Diario Oficial de la Federación, 2017).

Como se puede observar, los supuestos sobre los que se puede consultar son amplios y variados. Entre éstos se puede observar que se dan cuando:

Se lleve a cabo o planee el crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población; se materialice la regularización de la propiedad o posesión en las diversas figuras que la ley agraria reconoce; cuando se lleven a cabo planes o proyectos de desarrollo urbano, control y crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones y de servicios; cuando una autoridad competente solicite se coadyuve para llevar a cabo la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas comprendidas en los pueblos y comunidades indígenas; cuando se establezcan los planes y acciones sobre los terrenos baldíos y nacionales para su óptimo aprovechamiento; al prever las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; al elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población; al promover la construcción de obras de infraestructura y

equipamiento para el desarrollo regional y urbano; cuando se tramiten procedimientos de expropiación por causa de utilidad pública, en aquellos casos no encomendados a otra dependencia; cuando se pretenda adquirir y transmitir bienes inmuebles, con el fin de generar una oferta de suelo apto para el desarrollo, atendiendo a la demanda y vocación del suelo; al realizar y ejecutar acciones y programas de regularización del suelo, en sus diferentes tipos y modalidades; cuando se pretenda la entrega de fondos comunes derivados de expropiaciones, ocupaciones previas y contraprestaciones cuando se integren expedientes relacionados con proyectos en los que se vean afectados directamente los pueblos y comunidades indígenas, y al instrumentar programas de desarrollo agrario que incrementen las capacidades de los ejidatarios, comuneros, colonos, posesionarios y avocindados de los núcleos de población (Diario Oficial de la Federación, 2017).

El artículo segundo del acuerdo, fracción m, proporciona esta posibilidad al señalar: “Al instrumentar programas del desarrollo agrario que incrementen las capacidades de los ejidatarios, comuneros, colonos, posesionarios y avocindados de los núcleos de población” (Diario Oficial de la Federación, 2017).

Si se interpreta armónicamente esta disposición y en el beneficio más amplio de los actores, se encuentra que el fundamento en el Convenio 169 de la consulta previa, es superado por la legislación mexicana al incluir a otros grupos de actores como titulares de este derecho a ser consultados sin que sea el carácter indígena lo que prevalezca. Esto significa que el acuerdo emitido por SEDATU la convierten en una disposición que amplía de forma exponencial al grupo o personas objetivo de la consulta previa al dar nuevas posibilidades a otros actores diferentes a los grupos indígenas y tribales que se encuentran mencionados por el Convenio 169 de la OIT (1989).

La Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas

El Convenio 169 de la OIT (1989), la reforma energética y el acuerdo de SEDATU, así como la sentencia “Caso Saramaka *vs.* Surinam” de la CIDH (2007) establecen los fundamentos de la consulta previa. Sin embargo, no señalan alguna autoridad encargada de llevar a cabo esta consulta y el cómo ésta debe ser realizada.

Sobre el primer punto la SCJN intervino nuevamente al emitir la Tesis: 2a. XXVIII/2016 (10a.) “Pueblos y comunidades indígenas. Derecho a ser consultados. Requisitos esenciales para su cumplimiento” de la SCJN y “Pueblos y comunidades indígenas. Derecho a ser consultados. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es la autoridad competente en la materia”, la Corte resolvió que:

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es la autoridad competente en materia de consulta a las comunidades indígenas, en virtud de que las fracciones I, III, IV y IX a XI del artículo 2º. y la fracción VI del artículo 3º., ambos de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, le otorgan diversas facultades en materia de garantía, promoción y protección de derechos indígenas. En ese sentido, puede advertirse que dicha Comisión tiene amplias facultades para consultar a los pueblos y comunidades indígenas respecto de aquellos proyectos que puedan impactar significativamente en sus condiciones de vida y su entorno; por tanto, es la autoridad competente para llevar a cabo la consulta a las comunidades involucradas respecto de aquellos proyectos implementados por la administración pública federal y las entidades federativas que puedan causarles un impacto significativo. Lo anterior, sin perjuicio de la existencia de leyes especiales que faculten a otras instituciones para llevar a cabo los procedimientos de consulta respectivos, en cuyo caso, deberán actuar coordinadamente con la Comisión aludida (SCJN, 2016).

Sobre esto la SCJN indica que pueden existir otras leyes e instituciones las cuales faculten a otras autoridades, quienes podrían regular sus propias actividades en su materia respectiva, por lo que se trata de una atribución que no es limitativa.

Ahora bien, una vez establecida la autoridad encargada de la consulta, se observa que no existe un documento o procedimiento establecido para la ejecución de una consulta previa por parte de las secretarías mencionadas. Para esto es que la implementación se apoya en 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” (Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2013).

Este es un documento que se expidió en febrero de 2013 como parte de un Sistema de Consulta Indígena con el objetivo general de: “Establecer los procedimientos metodológicos y técnicos para que los pueblos y las 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” (Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2013).

El protocolo es una guía metodológica considerada como obligatoria para la consulta a población indígena por la autoridad federal y en la que las decisiones que se tomen tienen fuerza vinculante. Las autoridades pueden incorporar como coadyuvantes a otros pares estatales o municipales para el desarrollo de la misma. Esto coincide con la opinión de Schilling-Vacaflor, y Flemmer (2013), que expresa:

¿El derecho a la consulta existe sólo para los pueblos indígenas? El Convenio 169 de la OIT se refiere explícitamente al derecho a la consulta de los pueblos indígenas y las comunidades tribales. En la mayoría de Estados latinoamericanos se distingue entre el derecho de la población general a las audiencias públicas y el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa [...] en el marco de la explotación de recursos naturales no debe entenderse como un derecho exclusivo de los pueblos indígenas [...] Por lo tanto, los grupos no indígenas con características similares (como

la dependencia de la supervivencia física o la integridad cultural de la conservación y el uso de un territorio determinado) deberían tener el derecho a la consulta previa y al CPLI (p. 19).

Ahora bien, la legislación, sentencias y jurisprudencia presentada, aportan hipótesis y posibilidades en la forma en la que el derecho a la consulta previa debe o puede ser hecha. Sin embargo, esto es hecho sin proporcionar una guía procedimental para la ejecución de la consulta previa. La carencia de un documento implica que cada secretaría, funcionario o instituto que tuviere que consultar previamente desarrollase o aplicare una consulta bajo los presupuestos que considere involucra este proceso.

Para suplir esta deficiencia es que la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para evitar esta situación, haya aprobado 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” (2013).

Este documento se expidió en febrero de 2013 para regular el procedimiento que conlleva. Este instrumento legal establece una ruta procedimental en cinco etapas las cuales son:

1. Integración de información y definición de acuerdos básicos
2. Diseño y programación de la consulta
3. Aplicación de la consulta
4. Reintegración de resultados
5. Seguimiento y evaluación de resultados
(Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2013).

Además, se indica que todas estas etapas se manejarán por los principios de diversidad, equidad, permanencia, transparencia, cumplimiento a la palabra y la representatividad.

La consulta una vez que se inicia posee cuatro fases, dentro de las cuales cada una cuenta con sus etapas propias, sumando en total 16 a seguir. Éstas son:

Fase I. Desarrollo de la consulta. Tiene una etapa llamada 1. Inicio del procedimiento.

Fase II. Diseño de la consulta. Posee las siguientes etapas: 1. Identificar a los actores, 2. Delimitar la materia de consulta, 3. Determinar el objetivo, 4. Proponer el tipo de procedimiento, 5. Diseñar propuesta de programa, 6. Presupuesto y financiamiento, 7. Proponer el tipo de compromisos.

Fase III. Acuerdos previos para la implementación de la consulta. Incluye las siguientes etapas: 1. Convocar a las partes, 2. Acreditar los representantes de las partes, 3. Generar y compartir información, 4. Acordar el programa de la consulta y los procedimientos, 5. Acuerdos sustantivos para la implementación de la consulta, 6. Realización de una cadena de eventos, 7. Adopción y formalización de acuerdos.

Fase IV. Ejecución y seguimiento. Con las siguientes etapas: 1. Ejecución de acuerdos, 2. Seguimiento de los compromisos (Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2013).

Consideraciones finales

La consulta previa es un derecho que en México ha tenido un desarrollo legislativo peculiar. La influencia del derecho internacional es evidente al ser el Convenio 169 de la OIT, el sistema de derechos fundamental en el que se encuentra basado este derecho y del cual permea al sistema jurídico nacional (1989).

Ahora bien, el sistema mexicano ha desarrollado este derecho de manera independiente y no armónica. Pareciera existir que hay aún diferentes concepciones en las diversas dependencias que han decidido consultar como parte de sus actividades, es decir, se encuentran dispersos por el orden jurídico nacional, y no se encuentran armonizados aún. La reforma en materia energética que se implementó en México impulsó este derecho a un horizonte que se encuentra todavía en proceso de desarrollo, al estar la misma reforma en proceso de ejecución aún.

Otro elemento a destacar consiste en el que sus alcances y límites aún se encuentran en proceso de desarrollo. Los grupos, asentamientos humanos y centros de población a los que se refiere la SEDATU, aumen-

ta el número y tipo de personas que pueden pedir, acceder o ser parte de la consulta previa. Esto ya que aún a pesar de tener la categoría de “Acuerdo” no implica que establezca un derecho menor. Por el contrario, abre un debate en torno a la posibilidad de ampliar el derecho de consulta previa a otros grupos que no caen dentro de la categoría de indígena o tribal, y que sí pueden caer dentro de las categorías de minorías, ejidatarios, comuneros, colonos, poseionarios y vecindados de los núcleos de población.

El protocolo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, si bien es útil para la situación para la que fue creado, no comprende las posibilidades dadas en el acuerdo de la SEDATU, por lo que o se amplía el protocolo de CDI, o se genera un protocolo para la atención de un grupo de personas aún más plural y extendido.

Fuentes consultadas

- Cámara de Diputados (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México.
- Carbonell, Miguel (2014). *Resolución a la contradicción de tesis 293/2011*. http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Resoluci_Contradicci_n_de_tesis_293_2011.shtml
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007). *Caso del Pueblo Sarakama vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Sentencia del 28 de noviembre de 2007*. San José de Costa Rica.
- Collí Ek, Víctor Manuel (2015). De la supremacía literal de la Constitución a la material en el nuevo paradigma jurisprudencial de defensa de derechos humanos en México. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 1 (21). Pp. 151–174.
- Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2013). *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* (Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Ed.). México: Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Diario Oficial de la Federación (1976). *Ley orgánica la administración pública federal*. México: Congreso de la Unión. 21 de diciembre de 1976 (última reforma 19 de mayo de 2017).

- Diario Oficial de la Federación (1981). *Ley Federal de Derechos*. México: Congreso de la Unión. Congreso de la Unión. 31 de diciembre de 1981 (última reforma 23 de diciembre de 2016).
- Diario Oficial de la Federación (1986). *Ley federal de las entidades paraestatales*. México: Congreso de la Unión. Congreso de la Unión. 15 de mayo de 1986 (última reforma 18 de diciembre de 2015).
- Diario Oficial de la Federación (1992). *Ley de aguas nacionales*. México: Congreso de la Unión. Congreso de la Unión. 1 de diciembre de 1992 (última reforma 24 de marzo de 2016).
- Diario Oficial de la Federación (1992b). *Ley minera*. México: Congreso de la Unión. Congreso de la Unión. 26 de junio de 1992 (última reforma 11 de agosto de 2016).
- Diario Oficial de la Federación (1993). *Ley de inversión extranjera*. México: Congreso de la Unión. Congreso de la Unión. 27 de diciembre de 1993 (última reforma 26 de junio de 2017).
- Diario Oficial de la Federación (2000). *Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público*. México: Congreso de la Unión. Congreso de la Unión. 4 de enero de 2000 (última reforma 10 de noviembre de 2014).
- Diario Oficial de la Federación (2000b). *Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas*. México: Congreso de la Unión. Congreso de la Unión. 4 de enero de 2000 (última reforma 13 de enero de 2016).
- Diario Oficial de la Federación (2014). *Ley de Petróleos Mexicanos*. México: Congreso de la Unión. Congreso de la Unión. 11 de agosto de 2014.
- Diario Oficial de la Federación (2006). *Ley federal del presupuesto y responsabilidad hacendaria*. México: Congreso de la Unión. Congreso de la Unión. 23 octubre de 2006.
- Diario Oficial de la Federación (2012). *Ley de asociaciones público privadas*. México: Congreso de la Unión. Congreso de la Unión. 21 de abril de 2012.
- Diario Oficial de la Federación (1976). *Ley federal de deuda pública*. México: Congreso de la Unión. Congreso de la Unión. 31 de diciembre de 1976 (última reforma 27 de abril de 2016).
- Diario Oficial de la Federación (2014b). *Ley de energía geotérmica*. México: Congreso de la Unión. Congreso de la Unión. 11 de agosto de 2014.
- Diario Oficial de la Federación (2014c). *Ley de hidrocarburos*. México: Congreso de la Unión. Congreso de la Unión. 11 de agosto de 2014.
- Diario Oficial de la Federación (2014d). *Ley de ingresos sobre hidrocarburos*. México: Congreso de la Unión. Congreso de la Unión. 11 de agosto de 2014 (última reforma 6 de enero de 2017).

- Diario Oficial de la Federación (2014e). *Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos*. México: Congreso de la Unión. Congreso de la Unión. 11 de agosto de 2014.
- Diario Oficial de la Federación (2014f). *Ley de la Comisión Federal de Electricidad*. México: Congreso de la Unión. Congreso de la Unión. 11 de agosto de 2014.
- Diario Oficial de la Federación (2014g). *Ley de la industria eléctrica*. México: Congreso de la Unión. Congreso de la Unión. 11 de agosto de 2014.
- Diario Oficial de la Federación (2014h). *Ley de los órganos reguladores coordinados en materia energética*. México: Congreso de la Unión. Congreso de la Unión. 11 de agosto de 2014.
- Diario Oficial de la Federación (2014i). *Ley del fondo mexicano del petróleo para la estabilización y el desarrollo*. México: Congreso de la Unión. Congreso de la Unión. 11 de agosto de 2014.
- Diario Oficial de la Federación (1978). *Ley de coordinación fiscal*. México: Congreso de la Unión. Congreso de la Unión. 27 de diciembre de 1978 (última reforma 18 de junio de 2016).
- Diario Oficial de la Federación (2017). *Acuerdo por el que se determinan los supuestos de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, por acciones y/o proyectos que realice la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, así como su Sector Coordinado y Agrupado*. México: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
- Hillón Vega, Yuliet Teresa (2014). La consulta previa en la solución de conflictos socio-ambientales. En *Revista de Derecho* (41), Colombia: Universidad del Norte. Pp. 83-111.
- Organización Internacional del Trabajo (1989). *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Ortiz Santamaría, Alejandro (2016). La consulta previa desde la perspectiva. En *Revista Derecho del Estado* (36). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Pp. 227-247.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2016). *Pueblos y comunidades indígenas. Derecho a ser consultados. Requisitos esenciales para su cumplimiento*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2016b). "Pueblos y comunidades indígenas. Derecho a ser consultados. La Comisión Nacional para

el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es la autoridad competente en la materia.”. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (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*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Schilling-Vacaflor, Almut; Flemmer M.A. R. (2013). *El derecho a la consulta previa: Normas jurídicas, prácticas y conflictos en América Latina*. Bonn: GmbH, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).