

ECUADOR Debate₁₀₆

Quito/Ecuador/Abril 2019

Consulta previa libre e informada

Los frutos de la dispersión. Elecciones locales y balance del poder político en el Ecuador post-progresista

A río revuelto, ganancia de varios pescadores

Conflictividad socio política: Noviembre-Diciembre 2018/Enero-Febrero 2019

Conflictos Sociales y Consulta Previa, Libre e Informada

La participación de los pueblos indígenas y tribales en medidas administrativas con impacto en el territorio: un modelo para armar

La consulta a debate ¿Garantía de derechos o mecanismo de despojo?

La articulación Estado-empresa en Ecuador: la “socialización de la política pública minera” como trampa al Convenio 169 de la OIT.

El derecho a la consulta previa y su aplicación en el Perú. 30 años después del Convenio 169 –OIT

Una consulta inconsulta. El caso del TIPNIS. Bolivia

Transformaciones rurales en la era neoliberal. Dominio global del agro-negocio

Elecciones, Descentralización y Autonomía local: tensiones en el progresismo ecuatoriano

Ley de Fomento Productivo y Flexibilidad Laboral. Articulaciones neoliberales



ECUADOR **Debate**

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga (+), Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga (+), Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editor: Hernán Ibarra Crespo
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© **ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR**

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 51

ECUADOR: US\$. 21

EJEMPLAR SUELTO EXTERIOR: US\$. 17

EJEMPLAR SUELTO ECUADOR: US\$. 7

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

Gisela Calderón/Magenta

ARMADO E IMPRESIÓN

Edwin Navarrete, Taller de Diseño Gráfico

ISSN: 2528-7761

ISBN número 106: 978-9942-963-47-5

ECUADOR DEBATE 106

Quito-Ecuador • Abril 2019

ISSN 2528-7761 / ISBN 978-9942-963-47-5

PRESENTACIÓN 3/7

COYUNTURA

- Los frutos de la dispersión. Elecciones locales y balance del poder político en el Ecuador post progresista 9/16
Pablo Ospina
- A río revuelto, ganancia de varios pescadores 17/34
Katuska King y Pablo Samaniego
- Conflictividad socio política: Noviembre-Diciembre 2018 / Enero-Febrero 2019 35/40

TEMA CENTRAL

- Conflictos Sociales y Consulta Previa, Libre e Informada 41/55
Edwar Vargas Araujo
- La participación de los pueblos indígenas y tribales en medidas administrativas con impacto en el territorio: un modelo para armar 57/73
Diana Milena Murcia Riaño
- La consulta a debate ¿Garantía de derechos o mecanismo de despojo? 75/92
Raymundo Espinoza Hernández
- La articulación Estado-empresa en Ecuador: la “socialización de la política pública minera” como trampa al Convenio 169 de la OIT 93/110
María Luiza de Castro Muniz
- El derecho a la consulta previa y su aplicación en el Perú. 30 años después del Convenio 169 –OIT 111/127
Luis Hallazi
- Una consulta inconsulta. El caso del TIPNIS. Bolivia 129/140
Alberto Acosta, Shanon Biggs, Fátima Monasterio y Enrique Viale

DEBATE AGRARIO-RURAL

- Transformaciones rurales en la era neoliberal. Dominio global del agro-negocio 141/154
Cristóbal Kay

ANÁLISIS

- Elecciones, Descentralización y Autonomía local:
tensiones en el progresismo ecuatoriano 155/172
Víctor Hugo Torres D.
- Ley de Fomento Productivo y Flexibilidad Laboral.
Articulaciones neoliberales 173/185
Raúl Harari

RESEÑAS

- Ciudad y Arquitectura 187/189
- Says who? The struggle for authority in a market-based society 190/193
- 50 años de Radio Nacional Huanuni junto a las luchas
de los trabajadores mineros 194/197

La consulta a debate

¿Garantía de derechos o mecanismo de despojo?

Raymundo Espinoza Hernández*

Al subordinar los derechos sustantivos de las comunidades al embudo de la consulta, además de confirmar una estructura de impunidad, el Estado incumple con su deber de administrar e impartir justicia. El derecho fundamental a la libre determinación queda completamente desprotegido cuando una consulta sin efectos vinculantes es el único medio de defensa que se le reconoce a una comunidad indígena. La defensa de los derechos de las comunidades debe ser estratégica e integral, lo que supone que no puede girar en torno a la esperanza depositada en el devenir especulativo de un solo instrumento jurídico, mucho menos si no hay un proceso social detrás. Luchar en abstracto por la celebración de una consulta es un despropósito.

Introducción

El Estado mexicano ha celebrado procesos de consulta altamente cuestionados. Los elementos comunes en todos los casos incluyen la manipulación de los procesos y la violación de sus principios y reglas elementales. Los criterios al respecto se han fijado por los tribunales nacionales a partir de conflictos relacionados fundamentalmente con la libertad de determinación y el territorio, en particular con disputadas por recursos como el agua, la tierra o la biodiversidad y por agresiones de carácter étnico o diferencias culturales.

Si bien es cierto que en México no hay una “ley general” que regule los procesos consultivos, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo debe entenderse como el ordenamiento jurídico que establece los principios y reglas básicas para la celebración de los procedimientos de consulta, mismos que han sido desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y confirmados en la Declaración de Naciones Unidas y en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En la opinión pública se ha instalado la idea de que la consulta es un “derecho fundamental” de los pueblos y comunidades indígenas, a la altura de la libertad de determinación o el derecho al territorio, incluso hay expertos que sostienen que las consultas tienen efectos vinculantes o que son el único medio a disposición de las comunidades para defender sus recursos, prácticas y creencias. En la academia y la sociedad civil se han vuelto lugar común una serie de opiniones apresuradas y superficiales respecto de los procesos consultivos. Sin embargo, muchas de esas afirmaciones no han sido corroboradas por los hechos, pero tam-

* Abogado y politólogo, experto en Derecho constitucional y amparo.

poco se sostienen normativamente, por lo que, además de erróneas son también infundadas. Especialistas y no, han hecho fetiche de la consulta.

Por su parte, los servidores públicos se han conducido de forma pragmática e irreflexiva, sin respeto hacia las comunidades indígenas, desentendiendo la naturaleza y los fines de una consulta, en ignorancia de sus principios y reglas elementales y reduciendo la garantía de consulta a un mero trámite burocrático, una simple fase dentro de un proceso administrativo más amplio, donde el objetivo prioritario es la construcción de una legitimidad artificial en torno a la acción de gobierno sometida a consulta, pero no la protección de los derechos fundamentales de las comunidades afectadas.

Asimismo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha recomendado a las instancias competentes observar el “derecho a la consulta” de las comunidades indígenas. Sin embargo, la Comisión ha evitado pronunciarse sobre los derechos violados a causa de la omisión y realización indebida de un proceso consultivo. Igualmente, la CNDH no ha dictado ni recomendado la adopción de medidas para la reparación del daño ni garantías de no repetición o actos de reconocimiento de responsabilidad.

Por otro lado, las sentencias judiciales no han sido satisfactorias, tanto por la interpretación que los juzgadores le atribuyen a las normas jurídicas que aplican como por los argumentos que adoptan y los criterios que establecen. Los tribunales se han equivocado al limitar las garantías de los derechos de las comunidades indígenas y magnificar los alcances de la consulta, pues con sus decisiones han obstaculizado a las comunidades el acceso a la jurisdicción del Estado y negado la tutela judicial efectiva.

¿En qué consiste el triunfo para una comunidad a la que un tribunal le ha otorgado el amparo y la protección de la justicia de la Unión, para el efecto de celebrar una consulta, dejando vivo el acto de autoridad contrario a derechos humanos materialmente reclamado en la demanda?

Naturaleza jurídica e implicaciones de los procesos consultivos

Las comunidades indígenas construyen una voluntad colectiva a través de sus propias prácticas informativas, deliberativas, decisorias y de ejecución. Los medios de expresión y canalización de las determinaciones de las comunidades, así como sus instrumentos de mediación e interacción social, sea con otras comunidades, con autoridades, empresas u otros actores sociales, no se reducen al proceso consultivo motivado por un proyecto de desarrollo o infraestructura. En ejercicio de su libertad de determinación y a través de distintos medios, las comunidades indígenas manifiestan todos los días su voluntad colectiva, con plena validez jurídica, sin necesidad de un proceso consultivo montado por el Estado.

Claro, la determinación libre de la comunidad debe expresarse con nitidez, pero no necesariamente debe hacerlo a través de una consulta. No es obligato-

rio para las comunidades indígenas acceder a un proceso consultivo. En los casos en que sea necesaria la celebración de una consulta, la intervención del Estado y la forma concreta en que este intervenga dependerán de la decisión de la propia comunidad. De aquí que la consulta sea una opción para las comunidades, que pueden o no recurrir a esta garantía institucional para proteger sus derechos, pero no una necesidad. Para las comunidades indígenas, la consulta es una potestad normativa, no un deber jurídico del que deriven diversas obligaciones a su cargo.

Bajo estos señalamientos, la consulta debe entenderse como un mecanismo jurídico-institucional de construcción y expresión de la voluntad colectiva de los pueblos y las comunidades indígenas en ejercicio de su libertad de determinación en los distintos ámbitos de autonomía constitucional reconocidos a su favor, que supone la participación de sus miembros y la intervención del Estado como garante del proceso para efectos logístico-operativos, técnicos y financieros, frente a actos de autoridad que ponen en riesgo o afectan sus territorios y derechos fundamentales, incluso al grado de generar impactos significativos, en beneficio de empresas y otros particulares que invierten o ejecutan proyectos de desarrollo e infraestructura, a partir de los lineamientos establecidos por los colectivos afectados sobre la base de su sistema normativo y mediante sus autoridades legítimas.

La consulta es un evento de naturaleza procesal, no un acto jurídico único que se agote en su realización inmediata. El proceso consultivo supone una serie sucesiva, gradual y concatenada de actos jurídicos realizados conforme a los lineamientos establecidos por las comunidades interesadas, que tiene por objeto determinar la voluntad colectiva respecto de un proyecto de inversión a partir de la participación inclusiva e informada de sus miembros sobre la base de procedimientos dialógicos y deliberativos, con el fin último de garantizar sus derechos fundamentales.¹

Por otro lado, la consulta no es un derecho humano ni es un derecho fundamental de las comunidades indígenas. Un proceso consultivo es una garantía para la protección de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente la libre determinación, el territorio y la participación en la dirección de los asuntos públicos. Entonces, la naturaleza jurídica de una consulta no es ser un derecho, pues se trata en rigor de un mecanismo para garantizar derechos.

Por supuesto, de conformidad con el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido ante tribunales competentes contra actos que violen sus derechos. Asimismo, el artículo 17 de la Constitución mexicana reconoce el derecho de toda

1. En la tradición jurídica mexicana se distingue entre derechos, garantías y el juicio de amparo como medio de control de la constitucionalidad. No obstante, a raíz de la reforma constitucional de 2011, la academia canonizó la diferencia entre derechos humanos, derechos fundamentales y el juicio de amparo como garantía de tales derechos. Es este último sentido conceptual el que usaré a lo largo del presente texto.

persona a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos fijados por las leyes. Sin embargo, ni el juicio de amparo ni las acciones colectivas son “derechos”, sino, más bien, medios que concretizan el derecho a acceder a la justicia y posibilitan la tutela judicial efectiva. El amparo y las acciones colectivas son instrumentos judiciales de protección de múltiples derechos, o sea, garantías institucionales de naturaleza específicamente jurisdiccional, pero no son derechos, los derechos son la disponibilidad de un recurso efectivo o la administración de justicia, así como los derechos sustantivos en disputa.

En este sentido, la consulta tampoco es un derecho, sino una garantía jurídico-institucional para la protección de múltiples derechos comunitarios, que requiere de la participación incluyente y dialógico-racional de las comunidades afectadas o en peligro de afectación, a propósito de una acción de gobierno de carácter legislativo o administrativo que impacta o puede impactar en sus derechos, con el objetivo de recoger fielmente la voluntad colectiva o construir acuerdos en torno a diversos aspectos sustanciales, formales y de procedimiento.

Libre determinación y consentimiento

El derecho fundamental de los pueblos y comunidades indígenas es la libertad de determinación, cuyo ejercicio supone la expresión de la voluntad colectiva, misma que se hace patente por distintos medios en razón de los diversos ámbitos de autonomía con base territorial que comprende la vida comunitaria. La libre determinación guarda una relación dialéctica con los distintos ámbitos particulares de la autonomía colectiva, así como con el territorio, en tanto condición espacial y práctico-material de su ejercicio.

La consulta, por otro lado, es un medio para un fin, no un fin *per se*. El proceso consultivo no es un mecanismo que pueda explicarse por sí mismo o que tenga sentido propio. Las consultas guardan con el derecho a la libre determinación una relación de medio a fin, se trata de instrumentos para la expresión de la voluntad colectiva, pero no son su único canal de manifestación. Un proceso consultivo tiene sentido en tanto sirve como medio para garantizar la manifestación auténtica de la voluntad colectiva.

Si bien la garantía de consulta se encuentra prevista en la Constitución, el Convenio 169, la Declaración de la ONU y la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, el fundamento jurídico auténtico de la consulta es la libre determinación, en tanto derecho fundamental de los pueblos y comunidades indígenas, así como también lo es, en general aunque de forma restrictiva, el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos.

Es necesario aclarar que la consulta no es lo mismo que el consentimiento. La consulta es un instrumento que pretende garantizar la expresión auténtica de la voluntad colectiva. En cambio, el consentimiento implica que la comunidad indí-

gena apruebe la ejecución de un proyecto que le afecta o puede afectar de alguna manera. Asimismo, en estricto sentido, el mecanismo consultivo debe realizarse de buena fe y de una forma culturalmente accesible, mientras que el consentimiento debe ser previo, libre e informado. Por otro lado, un proceso consultivo, en los casos en que no se requiere del consentimiento comunitario, arriba, en el mejor de los escenarios, a un acuerdo plenamente válido entre las partes, en el que, vale la pena insistir en ello, las comunidades no pueden acordar con las autoridades la renuncia a sus derechos fundamentales, su restricción o suspensión ni su limitación en contra de las disposiciones constitucionales.

De acuerdo con el Convenio 169, los gobiernos requieren el consentimiento de los pueblos interesados cuando su traslado y reubicación respecto de las tierras que ocupan se consideren necesarios. Sin embargo, la falta de consentimiento respecto del traslado y reubicación puede superarse si los gobiernos llevan a cabo procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, en que los pueblos interesados tengan la responsabilidad de estar efectivamente representados. Como puede apreciarse, en el marco del Convenio 169 de la OIT, la ausencia de consentimiento no es suficiente para evitar el traslado y reubicación de un pueblo indígena en los casos en que los gobiernos lo consideren necesario.

Con base en la Declaración de Naciones Unidas, la actuación de los gobiernos requiere del consentimiento de los pueblos indígenas interesados en los siguientes supuestos: (i) Ante su traslado; (ii) Cuando puedan ser privados de sus bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales; (iii) En aquellos casos en que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sus tierras, territorios y recursos, cuando tradicionalmente los hayan poseído, ocupado o utilizado de otra forma; (iv) Cuando se trate del almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en sus tierras o territorios; (v) Siempre que se trate de aprobar cualquier proyecto que afecte sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, uso o explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

De conformidad con la Declaración Americana, los gobiernos requieren el consentimiento:

- Siempre que los pueblos interesados puedan ser privados de sus bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales.
- Cuando se trate de adoptar medidas efectivas para facilitar el ejercicio y asegurar la aplicación de los derechos de asociación, reunión, organización y expresión de las comunidades indígenas, su derecho a reunirse en sus sitios y espacios sagrados y ceremoniales, incluyendo el libre acceso y uso de los mismos, así como el derecho a transitar, mantener, desarrollar contactos, relaciones y cooperación directa, incluidas las actividades espirituales, culturales, políticas y económicas y sociales, con sus miembros y con otros pueblos.
- Siempre que se trate de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que afecten a los pueblos interesados.

- En aquellos casos en que se pretendan adoptar medidas necesarias para que los acuerdos y ordenamientos provean el reconocimiento y la protección adecuada del patrimonio cultural de los pueblos indígenas y la propiedad intelectual asociada a dicho patrimonio.
- Siempre que se trate de aprobar cualquier proyecto que afecte 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.

En el marco del Convenio 169 se establece que la obtención del consentimiento respecto de las medidas propuestas es una de las finalidades posibles de las consultas celebradas en aplicación del mismo. Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas señala como características del consentimiento las siguientes: (i) Debe ser libre, previo e informado; (ii) Su obtención previa a la adopción de medidas legislativas o administrativas que afecten a los pueblos interesados es la finalidad de las consultas respectivas; (iii) Igualmente, su obtención previa a la aprobación de cualquier proyecto que afecte las tierras o territorios y otros recursos de los pueblos interesados, es la finalidad de las consultas correspondientes.

La Declaración Americana señala que la obtención del consentimiento libre, previo e informado es la finalidad de las consultas en los siguientes casos: (i) Siempre que se trate de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que afecten a los pueblos interesados; (ii) Cuando se trate de adoptar las medidas necesarias para que los acuerdos y ordenamientos provean el reconocimiento y la protección adecuada del patrimonio cultural de los pueblos indígenas y la propiedad intelectual asociada a dicho patrimonio; (iii) Siempre que se pretenda aprobar cualquier proyecto que afecte las tierras o territorios y otros recursos de los pueblos interesados.

Mucho han insistido los Estados, y así lo ha determinado la CIDH, en la necesidad de obtener el consentimiento de una comunidad indígena no deriva un derecho de veto a favor de esta y en contra del proyecto en cuestión. Sin embargo, nada impide que los acuerdos a los que arriben las partes como resultado del proceso consultivo consistan, precisamente, en la negativa del proyecto o, simplemente, sean insuficientes para obtener el mentado consentimiento en los casos en que éste sea indispensable. Durante una consulta las partes pueden convenirse y declarar la inviabilidad del proyecto, de hecho, se supone que es justamente para determinar esto (y otras cosas) que se establece un diálogo formal entre las partes.

Ahora bien, si la consulta únicamente es un mecanismo para expresar la voluntad colectiva de una comunidad indígena que ejerce su derecho de libre determinación, entonces, su conclusión debe coincidir con el sentido de la convicción expresada mediante ella, voluntad libre que puede inclinarse hacia el sí o hacia el no al proyecto y sus implicaciones. Restringir el objetivo de la consulta o su resultado a la consecución de un acuerdo en el que se autorice el proyecto o a la obtención del consentimiento para idéntico fin, implica coartar, indebidamente, el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas.

Las violaciones a la garantía de consulta

Los pueblos y comunidades indígenas u originarios, tribales o equiparables, son los titulares de los derechos cuya protección garantiza un proceso consultivo. Las empresas y particulares inversionistas, contratistas o ejecutores de proyectos de desarrollo o infraestructura, no son titulares de los derechos garantizados por las consultas. El Estado o la Nación tampoco son los titulares de los derechos que se pretenden proteger a través de la garantía de consulta.

Son los pueblos y comunidades afectados por un proyecto quienes deben definir los contenidos, las formas, las condiciones, los términos y los modos del proceso consultivo.

Para que una consulta sea exitosa, el Estado debe respetar la autonomía, el sistema normativo y el régimen de autoridad de las comunidades. Sin embargo, los procesos consultivos no pueden ser autogestivos, pues las comunidades no pueden cargar con los costos de su celebración ni con el desgaste social que esta implica.

Asimismo, el Estado no puede establecer *a priori* protocolos para la celebración de consultas, pues se trata de procesos que se diseñan a partir de las necesidades y capacidades concretas de cada comunidad, así como en relación con los derechos amenazados y la magnitud y complejidad del impacto potencial en los bienes y recursos comunitarios. Las leyes, las disposiciones administrativas y las sentencias judiciales, en todo caso, deben establecer lineamientos generales flexibles para la celebración de consultas.

Por su parte, las empresas promotoras, inversionistas o beneficiadas por un proyecto de inversión objeto de una consulta están obligadas a colaborar y participar en el proceso consultivo. Sin embargo, las empresas beneficiadas con el proyecto y los terceros en general no pueden definir los lineamientos del proceso consultivo.

Ahora bien, una consulta forma parte de un proceso jurídico más amplio motivado por un proyecto de inversión y orientado a su ejecución, por lo que su omisión o realización de forma indebida no implican simplemente un vicio subsanable *a posteriori* o bien un requisito prescindible sin mayor trascendencia para la validez del acto en cuestión.

La realización de una consulta a destiempo a manera de reposición del procedimiento o en condiciones que contradicen los principios que rigen el proceso consultivo, profundiza la violación de la garantía y, por consiguiente, de los derechos que esta protege.

Un proceso consultivo no puede presentarse *a posteriori*, si así sucede se violenta la propia garantía de consulta al vulnerarse sus características conaturales. El carácter previo de la consulta es una nota esencial del proceso consultivo mismo, por lo que su celebración a destiempo implica una violación de procedimiento de imposible reparación: la consulta únicamente se puede llevar a cabo en el momento en que debe llevarse a cabo. Cuando se entiende que la garantía de consulta protege derechos sustantivos fundamentales de las comunidades,

se puede apreciar que su omisión o realización indebida, con frecuencia, supone violaciones de difícil o imposible reparación. Si de entrada las autoridades omitieron la celebración oportuna de la consulta, ejercieron presión o no informaron debidamente a las comunidades afectadas, con muchas dificultades podrá recuperarse la buena fe o confirmarse su naturaleza libre durante el proceso. De aquí que la omisión o realización indebida del proceso consultivo constituyan violaciones de procedimiento insubsanables o difícilmente subsanables *a posteriori*, que trascienden y afectan la validez del acto de autoridad resultante del proceso administrativo, dentro de cuyo marco debía celebrarse la consulta.

La violación de la garantía marca la ilegalidad del proceso administrativo y del acto de autoridad resultado de él, al tratarse de un vicio de difícil o imposible superación, así como por atentar en contra de la libre determinación y los derechos fundamentales de la comunidad indígena, directamente la participación en la dirección de los asuntos públicos e indirectamente el derecho al territorio y el resto de derechos puestos en juego. La transgresión del proceso consultivo, en la mayor parte de los casos, deriva en violaciones de derechos también de imposible o difícil reparación.

En los casos en que los gobiernos no realicen una consulta estando obligadas a hacerla, el acto de autoridad resultante del procedimiento administrativo que responde positivamente a la iniciativa de un proyecto de inversión estaría viciado y podría ser anulado por orden judicial o bien revocado por la propia autoridad administrativa. Lo mismo sucede si las autoridades implementan un proceso consultivo sin respetar los principios y reglas que rigen su realización: la autorización final del proyecto de inversión objeto del proceso administrativo también estará viciada y podrá ser anulada o revocada. Como sea, el Estado es responsable por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares. La responsabilidad patrimonial del Estado será objetiva y directa.

Una consulta precaria, disminuye las defensas de las comunidades indígenas afectadas por el proyecto, y no sirve como medio para garantizar la protección de sus derechos fundamentales, incluso puede constituirse como un mecanismo legal para legitimar el despojo y las externalidades negativas derivadas del proyecto mismo. La celebración de una consulta viciada impacta la validez del procedimiento y del acto de autoridad resultante que avala el proyecto en cuestión, por lo que tal acto irregular debe ser anulado, pues, al no tratarse de meras violaciones formales al debido proceso de naturaleza subsanable, el acto no puede ser puesto en suspenso como insubsistente mientras se repone el procedimiento.

Criterios jurisdiccionales

La CIDH en diversas ocasiones se ha pronunciado sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. En la sentencia relativa al caso del pueblo Samamaka contra Surinam, en relación con el tema de la consulta y el consentimiento, la CIDH sostuvo que:

- Es obligación del Estado consultar siempre que se trate de garantizar que las restricciones impuestas respecto del derecho de propiedad sobre el territorio (tierras y recursos naturales que han poseído tradicionalmente y que son necesarias para la supervivencia, desarrollo y continuidad de su modo de vida), no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo indígena.
- Asimismo, es obligación del Estado consultar cuando se trate de preservar, proteger y garantizar la relación especial que los miembros de los pueblos indígenas tienen con su territorio y su subsistencia como tales.
- El Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo indígena, de conformidad con sus usos y costumbres, en relación con todo plan de desarrollo o inversión que se lleve a cabo dentro de su territorio.
- El deber de consultar activamente a las comunidades, según sus usos y costumbres, requiere que el Estado acepte y brinde información (sobre los riesgos ambientales y de salubridad) 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.
- Las consultas deben realizarse de conformidad con las tradiciones propias de la comunidad, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
- La consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo indígena para la toma de decisiones.
- El nivel de consulta que se requiere está en función de la naturaleza y del contenido de los derechos de la comunidad en cuestión.
- La consulta debe ser previa, efectiva y plenamente informada con el pueblo indígena, según sus tradiciones y costumbres.
- El Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para reconocer y garantizar el derecho del pueblo indígena a ser efectivamente consultado, según sus tradiciones y costumbres o, en su caso, el derecho de otorgar o abstenerse de otorgar su consentimiento previo, libre e informado, respecto de los proyectos de desarrollo o inversión que puedan afectar su territorio, y a compartir, razonablemente, los beneficios derivados de esos proyectos con el pueblo indígena, en el caso de que se lleven a cabo.

- Es obligación del Estado obtener el consentimiento de la comunidad cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión de gran escala que tendrían mayor impacto dentro del territorio de la comunidad.
- Es obligación del Estado obtener el consentimiento de la comunidad cuando se trate de planes de desarrollo o inversión a gran escala que tengan un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.
- Es obligación del Estado obtener el consentimiento de la comunidad cuando se trate de planes de desarrollo e inversión que puedan tener un impacto profundo en los derechos de propiedad de los miembros de los pueblos indígenas sobre gran parte de su territorio.
- La obtención del consentimiento libre, informado y previo de la comunidad, según sus costumbres y tradiciones, es necesario cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión de gran escala que tendrían mayor impacto dentro del territorio de la comunidad.

Igualmente, en la sentencia referente al caso del pueblo indígena kichwa de Sarayaku contra Ecuador, la CIDH estableció los siguientes criterios en relación con la consulta:

- El reconocimiento del derecho a la consulta está cimentado en el respeto a los derechos de las comunidades indígenas a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.
- Es obligación del Estado consultar cuando se trate de garantizar la participación de los pueblos indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos, y en particular su derecho a la propiedad comunal.
- El Estado debe garantizar la consulta y participación en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto que pueda afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad, u otros derechos esenciales para su supervivencia como pueblo.
- Estos procesos de diálogo y búsqueda de acuerdos deben realizarse desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones, de conformidad con los estándares internacionales pertinentes.
- Para garantizar la participación efectiva de los integrantes de un pueblo o comunidad indígena en los planes de desarrollo e inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente y de manera informada, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones, en el marco de 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.

- Se debe consultar con la comunidad de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
- El Estado debe asegurarse de que los miembros de la comunidad tengan conocimiento de los posibles beneficios y riesgos, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto.
- La consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales de la comunidad para la toma de decisiones.
- Los criterios mínimos y requisitos esenciales de un proceso de consulta válida a comunidades indígenas en relación con sus derechos a la propiedad comunal y la identidad cultural son: carácter previo, buena fe y finalidad de llegar a un acuerdo, adecuada y accesible, estudio de impacto ambiental e informada.
- Es deber del Estado y no de los pueblos indígenas demostrar efectivamente, en el caso concreto, que todas las dimensiones del derecho a la consulta previa fueron efectivamente garantizadas.
- El Estado debe consultar al pueblo indígena de forma previa, adecuada, efectiva y de plena conformidad con los estándares internacionales aplicables en la materia, en el eventual caso de que se pretenda realizar alguna actividad o proyecto de extracción de recursos naturales en su territorio, o plan de inversión o desarrollo de cualquier índole que implique potenciales afectaciones a su territorio.
- El Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades.

Por su parte, el máximo tribunal mexicano ha establecido en tesis aisladas, diversos criterios en relación con la consulta. En el caso de las Barrancas del Cobre, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), estableció que es obligación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas para fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, con la participación de las comunidades indígenas y el derecho de estas a ser consultadas en la elaboración de los planes de desarrollo nacionales, estatales y municipales.

En el caso de la tribu Yaqui, la SCJN estableció los siguientes criterios:

- La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, participación en la toma de decisiones y acceso a la justicia.
- Todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, cumpliendo los

siguientes parámetros: previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.

- El deber del Estado 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 objetivos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.

En el asunto relativo al municipio de Cherán, la SCJN sostuvo que:

- Los pueblos indígenas, como el municipio actor, tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se provean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
- El ejercicio de tal derecho debe respetarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias.
- La legislatura local tiene el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
- El ejercicio del derecho a la consulta no se limita a lo previsto en las leyes secundarias, pues las comunidades deben contar con tal prerrogativa también cuando se trate de procedimientos legislativos cuyo contenido verse sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En relación con la soya transgénica en la Península de Yucatán, el PJF ha establecido los siguientes criterios:

- El derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental cuya protección puede exigir cualquiera de sus integrantes, con independencia de que se trate o no de un representante legítimo nombrado por éstos.
- La consulta constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales –ancestrales– que se les reconocen. No obstante, lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino solo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno.
- Se ha identificado –de forma enunciativa mas no limitativa– una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas, tales como: (i) la pérdida de territorios y tierra tradicional; (ii) el desalojo de sus tierras; (iii) el posible reasentamiento; (iv) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; (v) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; (vi) la desorganización social y comunitaria, y; (vii) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros.

- 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.
- 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: (i) 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; (ii) 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, por lo que la consulta debe llevarse a cabo a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho; (iii) 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 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; (iv) De buena fe, ya que exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada.
- La CDI es la autoridad competente en materia de consulta a las comunidades indígenas, 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.²

2. De conformidad con la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, entre las funciones de la CDI se encuentra la de diseñar y operar un sistema de consulta y participación indígenas, mediante procedimientos técnicos y metodológicos que promuevan la participación de las autoridades, representantes y comunidades de los pueblos indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo, así como la de establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena, que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos, en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales. Asimismo, uno de los principios que rigen las acciones de la CDI es el que consiste en consultar a pueblos y comunidades indígenas, cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno.

Salta a la vista el hecho de que los “estándares” reconocidos para la celebración de consultas difieren en las sentencias de la CIDH y las propias de la SCJN, lo cual es más evidente cuando se les compara con las características establecidas en el Convenio 169 y el Protocolo de la CDI.

Por otro lado, la Suprema Corte ha señalado en sus sentencias, con base en un Informe del Relator Especial de Naciones Unidas, que “...el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultadas [...] no significa que el Estado deba consultar a los pueblos y comunidades indígenas siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal, pues se llegaría al absurdo de tener que consultarlos incluso para la emisión de alguna ley o decisión administrativa.” De aquí que el máximo tribunal mexicano retome las sentencias de la Corte Interamericana para introducir el concepto de “impactos significativos”. Asimismo, la SCJN retoma lo establecido en la Ley de la CDI, en relación con el principio de consultar actos de autoridad que puedan impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos y comunidades indígenas. Finalmente, la Suprema Corte se remite a las ya citadas “situaciones genéricas” consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas, identificados por el Relator Especial de Naciones Unidas.

En relación con la sentencia de la CIDH, relativo al pueblo Saramaka contra Surinam, a que se remite la SCJN para introducir el concepto de “impactos significativos”, la Corte mexicana señaló en sus sentencias, que los hechos conocidos por la CIDH difieren de los hechos relativos al asunto objeto de las resoluciones del máximo tribunal nacional, pues en el caso del pueblo Saramaka se reconoció a su favor la propiedad de las tierras y recursos que ocupaban, mientras que, en el caso del pueblo maya, el ordenamiento mexicano no reconoce por principio a su favor la titularidad sobre los territorios y recursos naturales que ocupan, por lo que, únicamente en el primer caso el consentimiento de la comunidad era indispensable, no así en el segundo. De lo anterior, dice la SCJN, se deriva que “...el *impacto significativo* debe ser entendido como un parámetro objetivo que permite determinar a las autoridades cuándo debe consultarse a las comunidades indígenas involucradas.”

Sobre este punto es necesario destacar la interpretación realizada por la SCJN, pues en el fondo su criterio vulnera garantías de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y merma drásticamente las posibilidades de su defensa:

- En el párrafo 43 del Informe presentado por James Anaya, de lo que se habla es de la obligación de consultar siempre que una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad (incidencia diferenciada), sin que el Relator Especial introduzca en ningún momento el tema de los impactos significativos.
- La sentencia de la CIDH relativa al pueblo Saramaka no se refiere a la consulta sino al consentimiento cuando introduce el tema de los impactos significativos.

- La SCJN niega la necesidad del consentimiento con base en que el pueblo maya no es titular del derecho de propiedad, y convierte el requerimiento del consentimiento comunitario en la simple obligación de consultar. Sin embargo, el tema de la propiedad no fue suficientemente argumentado por los ministros de la Corte en sus consideraciones, quienes, con las manos en la cintura, redujeron la obligación del Estado de obtener el consentimiento de la comunidad a la obligación de celebrar una consulta, lo que implica restringir indebidamente la libertad de determinación de los pueblos y disminuir sus posibilidades de justiciabilidad.
- Finalmente, la Ley de la CDI, incorrectamente confunde consulta con consentimiento, al vincular los impactos significativos con la obligación de consultar pero no con la obligación de obtener el consentimiento.

Conclusiones

Los procesos consultivos debieran servir para subordinar los múltiples intereses privados involucrados en los proyectos de inversión al interés público y nacional. Una consulta debiera ser un instrumento de gobierno para controlar la legitimidad de los actos de autoridad y erradicar el ejercicio arbitrario del poder público.

La gobernabilidad, a la que debieran apuntar los procesos consultivos, consiste en el sometimiento de los poderes salvajes a los principios y reglas de una democracia constitucional, objetivo que es compatible con el empoderamiento social y el respeto de los derechos humanos.

La promoción que el Estado hace de la consulta no atiende a la necesidad de cumplir con sus obligaciones y deberes en materia de derechos humanos, simplemente se trata de aligerar los agravios y hacer más llevadero el despojo en turno. Incluso, es necesario reconocer que los procesos de consulta impulsados por el Estado mexicano instalan a los opositores del proyecto en un marco de control institucional, desde el cual la protesta social es administrada y en la mayor parte de los casos reprimida y criminalizada.

Por otro lado, distintas voces insisten en que los procesos consultivos pueden constituirse en espacios para la negociación económica, bajo el supuesto de que los proyectos de inversión respectivos generarán potencialmente beneficios para todas las partes. Esta es la visión con la que se presentan a dialogar los empresarios y sus gestores de negocios en la burocracia.

Asimismo, notables especialistas sostienen que los procesos consultivos pueden ser espacios para la participación política de las comunidades indígenas, en la idea de que los resultados de una consulta pueden incidir o definir políticas públicas. Así lo entienden los académicos y no pocos defensores de derechos humanos que con frecuencia acompañan las consultas.

Sin embargo, más allá de la distribución de beneficios y la incidencia en políticas públicas, es necesario que los procesos consultivos se conviertan en espacios

para el empoderamiento social encaminados a la protección de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas.

En efecto, una consulta debiera ser un instrumento para la garantía de derechos. Los tribunales nacionales han sostenido que se trata del mecanismo idóneo para tutelar diversos derechos sustantivos, haciendo a un lado, unilateral e indebidamente, los diferentes mecanismos de exigibilidad con que cuentan los pueblos y comunidades indígenas. Realmente, la consulta más bien ha funcionado como un mecanismo de despojo fundado en Derecho que opera bajo la bandera ideológica de los derechos humanos.

Es necesario destacar que la consulta no es el único medio a disposición de las comunidades para la defensa jurídica de la propiedad social o la reivindicación del territorio. No es el recurso idóneo ni el más efectivo para tutelar los derechos individuales y colectivos de las comunidades. Tampoco es el instrumento absoluto para la expresión de la voluntad colectiva. Mucho menos se trata de una obligación de las comunidades. No por casualidad, para las autoridades promotoras y las empresas beneficiarias, bajo ciertas circunstancias, un proceso consultivo será siempre el medio óptimo para que las comunidades exijan sus derechos.

Como puede verse, existen diferencias relevantes entre las normas previstas en las disposiciones constitucionales mexicanas, el Derecho Internacional, los criterios del PJF y las sentencias de la CIDH. Las divergencias tienen que ver con la diferencia entre consulta y consentimiento, las hipótesis de procedencia de un proceso consultivo, los supuestos en los que se requiere el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades y el concepto de “impacto significativo”, pero también difieren en cuanto a la manera en que las diferentes partes pueden o deben intervenir en una consulta. Asimismo, subsisten vacíos y controversias en torno a temas como el financiamiento de los procesos consultivos, la constitucionalidad del protocolo de la CDI, las obligaciones de las empresas involucradas, los términos para la celebración de una consulta o los efectos atribuibles a su resultado. Incluso, en sus sentencias, la SCJN suele confundir la garantía de consulta con el derecho de acceso a la justicia, la garantía de audiencia y la tutela judicial efectiva.

Bibliografía

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
(2016). *Recomendación General No. 27/2016. Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República mexicana.*
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.
(2007). *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de*

2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

- Corte Interamericana de Derechos Humanos.
(2007). *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Sentencia de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones).*
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
(2011). *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su*

- implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala* [versión electrónica]. México: ONU-DH.
- Organización de Naciones Unidas. (2003). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2002/65 de la Comisión. Derechos humanos y cuestiones indígenas*.
- Organización de Naciones Unidas. (2009). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*.
- Padilla Rubiano, Guillermo y Nemesio Rodríguez Mitchell. (2016). *Consulta, territorios indios e información. Manual de uso múltiple* [versión electrónica]. México: UNAM.
- Poder Judicial de la Federación. (2012, mayo). Tesis: 2a. XXXIII/2012 (10a.). Comunidades Indígenas, la omisión de crear el Consejo Consultivo Regional a que se refiere el decreto 409/96 i.p.o., publicado en el periódico oficial de Chihuahua el 1º de enero de 1997, viola los principios de legalidad y los de participación y consulta reconocidos en favor de aquéllas. Registro 2000733. Segunda Sala. Tesis Aislada (Constitucional).
- Poder Judicial de la Federación. (2013a, agosto). Tesis: 1a. CCXXXIV/2013 (10a.). Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas. La autoconciencia o la autoadscripción puede delimitarse por las características y afinidades del grupo al que se estima pertenecer. Registro 2004277. Primera Sala. Tesis Aislada (Constitucional).
- Poder Judicial de la Federación. (2013b, agosto). Tesis: 1a. CCXXXV/2013 (10a.). Comunidades y pueblos indígenas. Cualquiera de sus integrantes puede promover juicio de amparo en defensa de los derechos fundamentales colectivos. Registro 2004169. Primera Sala. Tesis Aislada (Constitucional, Común).
- Poder Judicial de la Federación. (2013c, agosto). Tesis: 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. Registro 2004170. Primera Sala. Tesis Aislada (Constitucional).
- Poder Judicial de la Federación. (2016a, junio). Tesis: 2a. XXVII/2016 (10a.). Pueblos y Comunidades indígenas. En su derecho a ser consultados, el estándar de impacto significativo constituye elemento esencial para que proceda. Registro 2011957. Segunda Sala. Tesis Aislada (Constitucional).
- Poder Judicial de la Federación. (2016b, junio). Tesis: 2a. XXVIII/2016 (10a.). 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. Registro 2011955. Segunda Sala. Tesis Aislada (Constitucional).
- Poder Judicial de la Federación. (2016c, junio). Tesis: 2a. XXIX/2016 (10a.). Pueblos y Comunidades Indígenas. Derecho a ser consultados. Requisitos esenciales para su cumplimiento. Registro 2011956. Segunda Sala. Tesis Aislada (Constitucional).
- Segunda Sala (2011). *Amparo en Revisión 781/2011*.
- Segunda Sala. (2015a). *Amparo en Revisión 198/2015*.

92 Raymundo Espinoza Hernández / La consulta a debate
¿Garantía de derechos o mecanismo de despojo?

Segunda Sala. (2015b). *Amparo en Revisión*
241/2015.

Segunda Sala. (2015b). *Amparo en Revisión*
498/2015.

Segunda Sala. (2015c). *Amparo en Revisión*
499/2015.

Segunda Sala. (2015d). *Amparo en Revisión*
500/2015.

Segunda Sala. (2016a). *Amparo en Revisión*
921/2016.

Segunda Sala. (2016a). *Amparo en Revisión*
923/2016.