



INPI

INSTITUTO NACIONAL
DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS



2019

AÑO DEL CAUDILLO DEL SUR
EMILIANO ZAPATA

SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



PROTOCOLO
PARA EL PROCESO DE CONSULTA LIBRE, PREVIA E INFORMADA
A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ISTMO DE
TEHUANTEPEC DE LOS ESTADOS DE OAXACA Y VERACRUZ,
RESPECTO DEL
“PROGRAMA DE DESARROLLO DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC”

Ciudad de México, marzo de 2019



CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	3
II. FUNDAMENTO LEGAL	4
III. JUSTIFICACIÓN	6
IV. PROCESO DE CONSULTA	8
1. PRINCIPIOS RECTORES	8
2. OBJETO DE LA CONSULTA	11
3. MATERIA DE LA CONSULTA	12
4. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES	12
a) Autoridad Responsable.....	12
b) Sujeto consultado.....	12
c) Órgano Técnico.....	12
d) Órgano Garante.....	12
e) Comité Técnico Interinstitucional.....	13
f) Observadores.....	13
5. PROCEDIMIENTO DE LA CONSULTA	13
a) Actividades y Acuerdos previos.....	14
b) Etapa informativa.....	15
c) Etapa deliberativa.....	15
d) Etapa consultiva.....	15
e) Etapa de seguimiento y verificación.....	15
6. PREVISIONES GENERALES	16
a) Documentación.....	16
b) Archivo.....	16
c) Intérpretes.....	16
d) Presupuesto.....	16
7. CALENDARIO	16



INPI

INSTITUTO NACIONAL
DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS



2019

AÑO DEL CAUDILLO DEL SUR
EMILIANO ZAPATA

SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



I. INTRODUCCIÓN

El Gobierno de México reafirma su compromiso de establecer una nueva relación con los pueblos indígenas de nuestro país, sobre la base del reconocimiento y respeto de sus derechos fundamentales.

En ese marco, reconoce que la consulta libre, previa e informada, es un derecho fundamental de los pueblos indígenas establecido en el derecho internacional y, en algunas materias, en el derecho nacional. Correlativamente, es una obligación irrenunciable e intransferible del Estado Mexicano, por mandato de los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y 19 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI).

La consulta garantiza a los pueblos y comunidades indígenas su derecho de participación en la toma de decisiones de los asuntos que sean susceptibles de afectarles, particularmente cuando tengan un impacto significativo en el aprovechamiento de sus tierras, territorios, recursos naturales; su culturas y formas de organización, entre otros aspectos fundamentales de la vida comunitaria; pues en estos casos adquiere el estatus de derecho fundamental, porque se erige como un instrumento básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades indígenas y por tanto es vital para garantizar su derecho de libre determinación y su continuidad como grupo social.¹ Asimismo, es el medio para garantizar a los pueblos indígenas derechos sustantivos de la colectividad.

Por esta razón y tomando en consideración que la propuesta de implementar un **“Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec”**, pueden tener una relación e implicación directa en los derechos y la vida cotidiana de las comunidades indígenas pertenecientes a los pueblos Binnizá (Zapoteco), Ayuuk (Mixe), Zoque, Ikoots (Huave), Chontal, Chinanteco, Mazateco, Mixteco, Popoluca y Náhuatl que habitan en el Istmo de Tehuantepec de los estados de Oaxaca y Veracruz, se ha considerado necesario llevar a cabo un **proceso de consulta libre, previa e informada a dichas comunidades**. Aun cuando, conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el proyecto no generará impactos significativos en todos los casos, como se describe en el apartado de justificación, para el Gobierno de México es indispensable este proceso de diálogo y construcción colectiva de acuerdos para detonar un proceso incluyente, participativo e intercultural en el que sean considerados dichos pueblos.

¹ Véase Berenice Pólit Montes de Oca, “La consulta previa. En materia ambiental y en relación a los derechos colectivos de las comunidades y nacionalidad”, Quito, Ecuador: Cevallos Editora Jurídica, 2010, p. 224.



INPI

INSTITUTO NACIONAL
DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS



2019

AÑO DEL CAUDILLO DEL SUR
EMILIANO ZAPATA

SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



Ahora bien, ante la falta de una legislación que regule el procedimiento para el ejercicio del derecho a la consulta en nuestro país, resulta necesario plasmar en el presente Protocolo, las normas mínimas que las partes deben observar en dicho proceso, de manera especial, las atribuciones y obligaciones de las instituciones de gobierno, responsables de llevar a cabo la consulta, con miras a cumplir plenamente con los estándares internacionales en la materia.

Por tanto, adecuándose a los más altos estándares nacionales e internacionales sobre el derecho a la consulta, el Protocolo establece las bases legales que prevén y garantizan este derecho a la consulta, describe los principios y normas a las que se sujetarán las partes y otros sujetos que intervienen, precisa el objeto y materia de la consulta, señala las distintas etapas y procedimientos mediante los cuales se realizará la consulta, así como el seguimiento de los acuerdos, entre otros aspectos fundamentales del procedimiento consultivo.

II. FUNDAMENTO LEGAL

Son fundamento del presente protocolo, así como del proceso de consulta que se implementará, las siguientes disposiciones:

1. Instrumentos jurídicos internacionales

- a) Artículo 1 y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes en los que se precisa lo que ha de entenderse como Pueblos indígenas, así como la obligatoriedad de consultarlos antes que el Estado adopte medidas legislativas y administrativas. Al respecto, el artículo 6 dispone:

“Artículo 6

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;*

...

2. *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.”*

- b) En iguales términos, los artículos 19 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) establecen la obligación de los Estados de consultar a los pueblos indígenas antes de aprobar



un proyecto que afecte sus tierras, territorios y recursos naturales. El artículo 32 expresamente dispone:

“Artículo 32

1. *Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.*
2. *Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.*

...”

- c) El artículo XXIII de la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas², que dispone que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados antes de adoptar medidas administrativas o legislativas que los afecten.

2. Instrumentos jurídicos nacionales

- a) Artículos 1o., 2o. y 133 de la CPEUM que establecen la obligatoriedad de los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano³.
- b) Artículos 2, 3 y 4 fracciones III y XXIII de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas que disponen:

“Artículo 2. *El Instituto es la autoridad del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afroamericano, que tiene como objeto definir... diseñar... acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas ... de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte.*

Artículo 3. *Para cumplir los fines y objetivos del Instituto, se reconocen a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas como sujetos de derecho público; utilizando la categoría jurídica de pueblos y comunidades indígenas en los términos*

² “Artículo XXIII. Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas

1. *Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas.*
2. *Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”*

³ **“Artículo 1o.** *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

...”

“Artículo 133. *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”*

reconocidos por el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales en la materia.

...

Artículo 4. *Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones y funciones:*

...

III. *Promover, respetar, proteger y garantizar el reconocimiento pleno y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas ... reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país sea parte.*

Para este efecto, se deberá establecer un diálogo sostenido e incluyente con los pueblos indígenas ..., como sujetos de derecho público y mediante una relación de respeto e igualdad, para la coordinación y ejecución de acciones conjuntas basadas en la buena fe;

...

XXIII. *Será el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos;*

..."

III. JUSTIFICACIÓN

El Istmo de Tehuantepec constituye una porción del territorio nacional de ubicación estratégica y con características geográficas únicas en nuestro país; es asimismo, una región de enorme riqueza natural y cultural nutrida por la presencia milenaria de los pueblos indígenas Binnizá (Zapoteco), Ayuuk (Mixe), Zoque, Ikoots (Huave), Chontal, Chinanteco, Mazateco y Mixteco en lo que hoy constituye el estado de Oaxaca, así como los pueblos Popoluca, Náhuatl y Chinanteco en lo que es el estado de Veracruz, quienes, herederos de los pobladores que la han habitado desde antes del establecimiento de las actuales fronteras estatales, se han enfrentado a un contexto adverso⁴ a lo largo de los siglos para mantener sus tierras, territorios y recursos naturales como parte de su patrimonio, resguardando la integridad del territorio nacional.

Por su ubicación estratégica, desde mediados del siglo XIX, el Istmo de Tehuantepec ha sido objeto de múltiples propuestas de desarrollo, todas ellas, concebidas desde afuera y

⁴ Como consecuencia de la aplicación de la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas propiedad de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas (Ley Lerdo), el gobierno federal facilitó el acceso a las compañías deslindadoras para poner al servicio de los intereses del capital transnacional.



INPI

INSTITUTO NACIONAL
DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS



2019

AÑO DEL CAUDILLO DEL SUR
EMILIANO ZAPATA

SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



con el propósito de beneficiar a grandes inversionistas, en su mayoría ajenos a la nación, a los pueblos y a las comunidades. A pesar de que las comunidades han tenido una existencia permanente en dichas tierras, en ningún caso se les ha consultado, ni se han establecido espacios de diálogo con sus instancias representativas, situación que ha generado un ambiente de confrontación con los gobiernos municipal, estatal y federal.

La imposición de proyectos en la región tras la reforma energética, así como el olvido y la desatención de las necesidades de los pueblos y comunidades indígenas, ha generado la falsa disyuntiva entre la reivindicación de los derechos indígenas (en especial los derechos territoriales) y la posibilidad de alcanzar mejores niveles de desarrollo y bienestar. Esta aparente confrontación, ha dejado a un lado la necesaria reflexión para armonizar ambos aspectos y construir un escenario donde sea posible el bienestar y el respeto a los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido podemos observar que los pueblos demandan mejores condiciones de vida, pero rechazan proyectos que sólo buscan privatizar las ganancias y socializar las afectaciones.

En la concepción del nuevo gobierno, los pueblos indígenas no pueden ser ajenos al proyecto de Nación del actual proceso de transformación nacional; por el contrario, serán el eje central de atención de la política pública y de los proyectos estratégicos, con mayor razón en aquellos casos donde son titulares de las tierras, territorios y recursos naturales. Por ello, los proyectos tendrán componentes basados en sus concepciones de desarrollo y sus especificidades culturales. Se trata de alcanzar el bienestar de los pueblos indígenas y el desarrollo de la nación sobre la base del respeto irrestricto de sus derechos fundamentales y una distribución justa de beneficios.

Bajo estas consideraciones, la implementación del “Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec”, concebido como un conjunto de proyectos y acciones que contribuyan para alcanzar mejores niveles de bienestar, se debe desarrollar mediante el diálogo con los pueblos y comunidades ubicados en la zona de influencia del proyecto, con la finalidad de que se incorpore su visión y especificidad cultural, asimismo, se diseñen los mecanismos para que participen de manera justa y equitativa de los beneficios, como lo plantea el “Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024”, dado a conocer por el titular del Poder Ejecutivo al señalar:

“Un nuevo modelo de desarrollo para el Istmo

Para responder a los planteamientos del Proyecto Alternativo de Nación, 2018-2024, el nuevo modelo de desarrollo debe ser:

Incluyente y que fortalezca las bases de la economía **social y solidaria**. Garantizar un **crecimiento económico** justo, equilibrado y sustentable. Orientarse al incremento generalizado del **bienestar de la población** istmeña. Ofrecer **participación** en los proyectos productivos y mejores empleos e ingresos, para superar los ancestrales rezagos sociales.



INPI

INSTITUTO NACIONAL
DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS



2019

AÑO DEL CAUDILLO DEL SUR
EMILIANO ZAPATA

SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



Hacer énfasis en la preservación de la **identidad, orgullo de pertenencia y culturas** locales que, al mismo tiempo, la hacen distinta, reforzando sus vínculos con la Nación.”⁵

Es importante resaltar que algunos componentes del programa, como lo son la modernización de los puertos o la reconstrucción del tren del Istmo, no serán obras nuevas, sino sólo de rehabilitación, por lo que es posible prever que generarán mínima afectación; no obstante, son considerados para la consulta a fin de recibir las opiniones y concepciones de desarrollo que las comunidades tienen. Desde luego, en aquellos casos en que la ejecución de la obra implique la utilización de tierras ejidales o comunales, casos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que son impactos significativos, se llevarán a cabo procesos de consulta específicos con la comunidad susceptible de ser afectada, para alcanzar un acuerdo sobre la utilización de sus tierras y las medidas compensatorias.

IV. PROCESO DE CONSULTA

1. PRINCIPIOS RECTORES

El procedimiento de consulta previa libre e informada, se regirá por los siguientes principios.

a) Libre determinación

Conforme a los artículos 3 de la DNUDPI y artículo 2 de la CPEUM, la libre determinación es el derecho que tienen los pueblos indígenas para determinar libremente su condición política y perseguir su desarrollo económico, social y cultural. Una expresión concreta de este derecho en el ámbito estatal, es la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, mediante el cual, para la implementación del “Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec”, las comunidades integrantes de los pueblos Binnizá (Zapoteco), Ayuuk (Mixe), Zoque, Ikoots (Huave), Chontal, Chinanteco, Mazateco, Mixteco, Popoluca y Náhuatl de los estados de Oaxaca y Veracruz, deben participar en la toma de decisiones.

En otro aspecto, la libre determinación es un principio que define el tipo de relación de los pueblos indígenas con los Municipios, las Entidades Federativas y la Federación, los cuales

⁵ López Obrador, Andrés Manuel (2016) *Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024*. Documento programático página 227. Citado el 3 de marzo del 2019 en <https://lopezobrador.org.mx/2016/11/20/lineamientos-basicos-del-proyecto-alternativo-de-nacion-2018-2024-anuncia-amlo/>



deben adecuar sus ámbitos de competencia para maximizar el ejercicio de este derecho. Este aspecto se cumple con la decisión del Gobierno de la República de consultar a los pueblos indígenas, pues con ello, no sólo se le da participación en la toma de decisiones, sino que se buscará alcanzar acuerdos en beneficio de las comunidades a consultar.

b) Participación

Este principio debe entenderse en dos aspectos importantes. Por una parte, la participación de la ciudadanía, mediante mecanismos de democracia directa, como base fundamental de una sociedad democrática, que garantiza a la ciudadanía no quedar al margen de la toma de decisiones de los asuntos públicos que les atañen. Por otra, en el caso de los pueblos y comunidades indígenas susceptibles de ser afectadas, el ejercicio complementario de este derecho, a través de un procedimiento específico de consulta libre, previa e informada que, conforme a la norma internacional, se lleva a cabo para establecer un diálogo con el propósito de alcanzar los acuerdos pertinentes y, en su caso, el acuerdo respectivo.

Es necesario recalcar que los derechos ordinarios de participación ciudadana no pueden sustituir al derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, dado que éste último es un derecho de naturaleza estrictamente colectiva.

c) Buena fe

Sobre este principio, el Poder Judicial Federal, ha sostenido que la buena fe es un principio que *“obliga a todos a observar una determinada actitud de respeto y lealtad, de honradez en el tráfico jurídico, y esto, tanto cuando se ejerza un derecho, como cuando se cumpla un deber.”*⁶

Por otra parte, de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, la buena fe es *“una locución tomada en consideración en numerosas disposiciones legales, definida como la obligación de conducirse honrada y concienzudamente en la formación y ejecución del negocio jurídico sin atenerse necesariamente a la letra del mismo”*⁷. Otras fuentes, como el órgano de control de la OIT y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) en la Observación Individual sobre el Convenio 169 de la OIT

⁶ [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXI, Enero de 2005; Pág. 1724. BUENA FE EN MATERIA ADMINISTRATIVA. ESTE CONCEPTO NO SE ENCUENTRA DEFINIDO EN LA LEY, POR LO QUE DEBE ACUDIRSE A LA DOCTRINA PARA INTERPRETARLO. La buena fe no se encuentra definida en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ni en otras leyes administrativas, por lo que es menester acudir a la doctrina, como elemento de análisis y apoyo, para determinar si en cada caso la autoridad actuó en forma contraria a la buena fe. Así, la buena fe se ha definido doctrinariamente como un principio que obliga a todos a observar una determinada actitud de respeto y lealtad, de honradez en el tráfico jurídico, y esto, tanto cuando se ejerza un derecho, como cuando se cumpla un deber. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.”

⁷ Véase Revista Pueblos y Fronteras digital, *Estudios, aportes y retos actuales de la antropología jurídica en México*. Núm. 5, junio-noviembre 2008. <http://www.pueblosyfronteras.unam.mx>.



al Gobierno de Bolivia, han establecido que la buena fe implica un diálogo genuino entre las partes.⁸

Por otra parte, el Comité Tripartito de la OIT al analizar el cumplimiento del convenio 169 por el Estado guatemalteco, en sus conclusiones puso de relieve la importancia de la creación de un clima de confianza con los pueblos indígenas, para poder llevar a cabo un diálogo productivo de buena fe. Por ello, en estos pronunciamientos se está entendiendo la buena fe⁹ como la posibilidad de revertir el pasado de engaño, despojo e incomprensión que ha privado en la relación con estos pueblos para crear las bases de un nuevo modelo de diálogo basado en la confianza, el respeto y la dignidad de ambas partes.

En el proceso de consulta que se implementará, las partes se comprometen a cumplir con este principio.

d) Interculturalidad

Implica tomar en cuenta las distintas visiones, perspectivas e intereses que se vean involucrados por el tema a consultar, en el caso, el proyecto estratégico del Gobierno Federal y los intereses de las comunidades susceptibles de ser afectadas, pues es claro que sólo bajo esta perspectiva los intereses podrán ser compartidos y benéficos para ambos.

Desde el Estado, se parte de la necesidad de conocer y comprender las necesidades y problemáticas de la comunidad consultada, y a partir de ellas, adoptar los acuerdos más acordes a sus intereses, necesidades y especificidad cultural, mirando siempre por la plena tutela de sus derechos fundamentales, como lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al señalar que una perspectiva intercultural debe garantizar en mayor medida los derechos colectivos de los pueblos.¹⁰

⁸ “el concepto de la consulta a las comunidades indígenas “...” comporta el establecimiento de un diálogo genuino entre ambas partes, caracterizado por la comunicación y el entendimiento, el respeto mutuo y la buena fe, con el deseo sincero de llegar a un acuerdo común”. Observación individual sobre el Convenio 169, Bolivia, 2005.

⁹ Véase Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en las que se alega el incumplimiento del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad. Expedientes GB 294/17/1 y GB 299/6/1. 2005, párr. 53.

¹⁰ Jurisprudencia 19/2018. “**JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.**” El reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas contenido en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, exige que el estudio de los casos relacionados con derechos de pueblos, comunidades y personas indígenas se haga a partir de una perspectiva intercultural que atienda al contexto de la controversia y garantice en la mayor medida los derechos colectivos de tales pueblos y comunidades. En consecuencia, para garantizar plenamente su derecho de acceso a la justicia con una perspectiva intercultural las autoridades jurisdiccionales tienen, al menos, los siguientes deberes: 1. Obtener información de la comunidad a partir de las fuentes adecuadas que permitan conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena, como pueden ser solicitud de peritajes, dictámenes etnográficos u opiniones especializadas en materia jurídico-antropológicas, así como informes y comparecencias de las autoridades tradicionales; revisión de fuentes bibliográficas; realización de visitas en la comunidad (in situ); recepción de escritos de terceros en calidad de “amigos del tribunal” (amicus curiae), entre otras; 2. Identificar, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el derecho indígena aplicable, esto es, identificar las normas, principios, instituciones y características propias de los pueblos y comunidades que no necesariamente corresponden al derecho legislado formalmente por los órganos estatales; 3. Valorar el contexto socio-cultural de las comunidades indígenas con el objeto de definir los límites de la controversia desde una perspectiva que atienda tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad; 4. Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto; 5. Propiciar que la controversia se resuelva, en la medida de



INPI

INSTITUTO NACIONAL
DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS



2019

AÑO DEL CAUDILLO DEL SUR
EMILIANO ZAPATA

SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



e) Comunalidad o colectividad

La comunalidad es entendida como el pensamiento, la cosmovisión y la acción de los pueblos indígenas, cuya característica principal es su carácter colectivo. Esta esencia

colectiva da sustento al conjunto de las instituciones sociales, económicas, culturales, políticas y jurídicas que organizan y estructuran la vida comunitaria. Bajo esta consideración, en la consulta se asegurará que sus resultados respeten y garanticen la expresión colectiva de las comunidades a las que se consultará, y los acuerdos deben fortalecer su existencia como comunidades.

f) Igualdad entre mujeres y hombres

Bajo este principio, se debe incluir el enfoque de igualdad que permita el ejercicio de los derechos y la participación de las mujeres indígenas. En la consulta, se convocará por igual a hombres y mujeres que, conforme a sus sistemas normativos, pertenezcan a las comunidades susceptibles de ser afectadas. A todos se les respetará su derecho de participación y decisión, sin presiones ni distinguos de ningún tipo y buscando siempre la forma adecuada y respetuosa de involucrarlas durante todas las fases del proceso.

2. OBJETO DE LA CONSULTA

Tomando en consideración que se somete a consulta el “**Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec**”, la consulta indígena tendrá por objeto lo siguiente:

a) Recibir opiniones, propuestas, sugerencias y planteamientos de los pueblos y comunidades indígenas con relación al contenido del Programa, a fin de que sean incorporadas en su concepción, diseño e implementación, garantizando el desarrollo integral, intercultural y sostenible de dichos pueblos.

b) Establecer acuerdos con los pueblos y comunidades indígenas que se encuentren en el área de influencia del proyecto respecto de su participación en la implementación del Programa, así como la distribución justa y equitativa de los beneficios.

lo posible, por las propias comunidades y privilegiando el consenso comunitario, y 6. Maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de autoridades estatales locales y federales, incluidas las jurisdiccionales.”



INPI

INSTITUTO NACIONAL
DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS



2019

AÑO DEL CAUDILLO DEL SUR
EMILIANO ZAPATA

SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



3. MATERIA DE LA CONSULTA

Será materia de la consulta:

El “Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec” en los aspectos que tienen una relación directa con los pueblos y comunidades indígenas consultadas, de manera particular, la rehabilitación/reconstrucción del Tren transístmico.

Para aquellos casos de posible afectación directa de las tierras y recursos naturales a las comunidades indígenas, o cualquiera otra que implique un impacto significativo de acuerdo con el criterio de la SCJN, se implementarán procesos de consulta específicos para alcanzar acuerdos con la comunidad de que se trate, respecto de dichas tierras.

4. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES.

a) Autoridad Responsable

La autoridad responsable es el Gobierno Federal, quien ejercerá la obligación de consultar a través del organismo responsable del “Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec” que, en el presente caso, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

b) Sujeto consultado

Tienen este carácter los municipios y las comunidades indígenas pertenecientes a los pueblos indígenas Binnizá (Zapoteco), Ayuuk (Mixe), Zoque, Ikoots (Huave), Chontal, Chinanteco, Mazateco, Mixteco, Popoluca y Náhuatl asentados en el Istmo de Tehuantepec de los estados de Oaxaca y Veracruz, ubicados en el área de influencia del proyecto. Para tal efecto se anexa la lista de los municipios y comunidades indígenas correspondientes.

c) Órgano Técnico

Conforme al artículo 4, fracción XXIII de la Ley de creación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, dicho Instituto será el Órgano Técnico encargado de dar acompañamiento, asesoría y apoyo logístico durante todo el proceso de consulta.

d) Órgano Garante

Se solicitará a la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación funja como órgano garante del proceso de consulta. Esta función implicará garantizar

**INPI**INSTITUTO NACIONAL
DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS**2019**AÑO DEL CAUDILLO DEL SUR
EMILIANO ZAPATA**SHCP**SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO

aspectos procesales específicos que garanticen la realización del proceso de consulta y el ejercicio del derecho de consulta por las comunidades consultadas.

e) Comité Técnico Interinstitucional

Desempeñarán la función de asesores técnicos de la consulta, todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, especializadas en las temáticas que constituyen la materia de la consulta. Tendrán dicho carácter, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Bienestar (SEBIEN), Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT), Secretaría de Salud (SS), Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), Secretaría de Cultura (CULTURA), Secretaría de Turismo (SECTUR), Secretaría de Energía (SENER), Secretaría de Economía (SE), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Procuraduría Agraria (PA), Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) y Registro Agrario Nacional (RAN), Agencia Reguladora de Transporte Ferroviaria (ARTF), Comisión Nacional para la Acuicultura y la Pesca (CONAPESCA), Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), Procuraduría Agraria (PA), Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec (FIT), Petróleos Mexicanos (PEMEX), entre otras. Cada instancia enviará a un representante a las Asambleas consultivas,

También participarán en este Comité una Representación de los Gobiernos de los Estados de Oaxaca y Veracruz.

f) Observadores

Podrán participar como observadores las personas, organizaciones e instituciones con conocimiento y experiencia relacionado con el objeto de la consulta y tengan una relación de trabajo con los pueblos indígenas de la región, quienes deberán inscribirse ante las Autoridad Responsable y el Órgano Técnico desde la emisión de la convocatoria para las Asambleas Regionales Consultivas y hasta el día de la celebración de dichas Asambleas.

5. PROCEDIMIENTO DE LA CONSULTA

La consulta se realizará a través de las siguientes Asambleas Regionales:



INPI

INSTITUTO NACIONAL
DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS



2019

AÑO DEL CAUDILLO DEL SUR
EMILIANO ZAPATA

SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



- I. La Asamblea Regional Consultiva de comunidades indígenas pertenecientes al Pueblo Binnizá (Zapoteco) se realizará en el municipio de Santiago Laollaga. Fecha: 30 de marzo.
- II. La Asamblea Regional Consultiva de comunidades indígenas pertenecientes al Pueblo Ayuuk (Mixe) se realizará en la comunidad de Jaltepec de Candayoc. En esta asamblea participarán comunidades integradas por indígenas Chinantecos y Mazatecos. Fecha: 30 de marzo.
- III. La Asamblea Regional Consultiva de comunidades indígenas pertenecientes al Pueblo lkoots (Huave), se realizará en San Mateo del Mar. Fecha: 30 de marzo.
- IV. La Asamblea Regional Consultiva de comunidades indígenas pertenecientes al Pueblo Chontal, se realizará en San Pedro Huamelula. Fecha: 30 de marzo.
- V. La Asamblea Regional Consultiva de comunidades indígenas pertenecientes al Pueblo Zoque se realizará en la comunidad de Santa María Chimalapa. Fecha: 31 de marzo.
- VI. La Asamblea Regional Consultiva de comunidades indígenas pertenecientes al Pueblo Náhuatl, se realizará en Huazuntlán, municipio de Mecayapan. Fecha: 31 de marzo.
- VII. La Asamblea Regional Consultiva de comunidades indígenas pertenecientes al Pueblo Popoluca, se realizará en el municipio de Oluta. En esta asamblea participarán comunidades integradas por indígenas Mazatecos. Fecha: 31 de marzo.

En cada una de ellas, se desarrollarán las siguientes etapas.

a) Actividades y Acuerdos previos

Actividades previas. Para la realización de las Asambleas Regionales Consultivas en las que se obtendrán las opiniones, propuestas, sugerencias y planteamientos de los pueblos y comunidades indígenas, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, en conjunto con las instancias responsables, han desarrollado actividades previas en el área de influencia del Programa, así como de las sedes para la realización de las Asambleas Regionales Consultivas, considerando la existencia de infraestructura y facilidad de acceso para las comunidades convocadas.

Asimismo, se establecerán los mecanismos para que las comunidades que no deseen o no puedan acudir, expresen sus opiniones y propuestas.

Acuerdos previos. En aquellos casos en que se genere un impacto significativo por la posible afectación de tierras, la Autoridad Responsable y las comunidades consultadas, adoptarán los acuerdos procedimentales necesarios para el desahogo del proceso de consulta específica, los cuales quedarán plasmados en el protocolo correspondiente.



INPI

INSTITUTO NACIONAL
DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS



2019

AÑO DEL CAUDILLO DEL SUR
EMILIANO ZAPATA

SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



b) Etapa informativa

Previo a la realización de las Asambleas Regionales Consultivas se realizará una campaña de información en toda la región de Istmo de Tehuantepec con relación al contenido del “Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec”, a través de los medios de información disponibles.

En cada una de las Asambleas Regionales Consultivas, se proporcionará a los sujetos consultados toda la información que se disponga respecto del “Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec”. Para ello, las distintas instancias gubernamentales expondrán la información que, conforme a sus atribuciones, les compete. No obstante lo anterior, al ser la información un requisito fundamental, exigido por los instrumentos jurídicos internacionales, en los que se establece que la consulta debe ser previa, libre e informada, la comunidad consultada tendrá el derecho de solicitar información adicional en cualquier etapa del procedimiento de consulta.

La información debe ser proporcionada de manera directa al consultado, además, la Autoridad Responsable deberá entregar un resumen ejecutivo del proyecto en cuestión y, de manera anexa, la información técnica del mismo, de modo que la pueda analizar debidamente. La información deberá ser accesible, directa y con pertinencia cultural.

c) Etapa deliberativa

Para el desahogo de esta etapa, en las Asambleas Regionales Consultivas se organizarán mesas de trabajo, en la que los participantes deliberarán y construirán sus propuestas, sugerencias y planteamientos que pondrán en común en una plenaria de resultados.

d) Etapa consultiva

En esta etapa, las partes (Autoridad responsable y comunidades consultadas) dialogarán y adoptarán los acuerdos en una plenaria dentro de las Asambleas Consultivas Regionales.

Los acuerdos se plasmarán en un Acta y Relatoría de las Asambleas a las que se adjuntarán las firmas de los participantes y las firmas de la autoridad responsable.

e) Etapa de seguimiento y verificación

En las Asambleas Consultivas Regionales se deberá designar una Comisión de Seguimiento y Verificación para el debido cumplimiento de los acuerdos.



6. PREVISIONES GENERALES

a) Documentación

La Autoridad responsable, con la coadyuvancia del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, elaborarán toda la documentación relacionada con el proceso de consulta y, de manera especial, el Acta que contenga los acuerdos respectivos.

b) Archivo

Las Autoridad responsables sistematizarán toda la documentación generada por la implementación del proceso de consulta (documentos, fotografías, grabaciones y video filmaciones). El original del archivo será resguardado por dicha Autoridad y una copia será entregada a la comunidad consultada, al Órgano Técnico y al Órgano Garante.

c) Intérpretes

En caso de ser necesario, el INPI tomará las providencias para proveer de intérpretes en las distintas fases del proceso de consulta.

d) Presupuesto

La Autoridad responsable proveerá los elementos necesarios para el adecuado desarrollo del proceso de consulta, en particular la difusión y distribución de la Convocatoria, la realización de la Asambleas Regionales Consultivas, tales como transporte, alimentación, hospedaje, mobiliario, fotocopiado de documentos, entre otros requerimientos, conforme a las necesidades de la actividad y la disponibilidad presupuestaria.

7. CALENDARIO

No	ACTIVIDAD	FECHA	Observaciones
1	Actividades previas	Febrero 2019	El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas en conjunto con la Autoridad responsable realiza las actividades previas para la realización de las Asambleas Regionales Consultivas.



No	ACTIVIDAD	FECHA	Observaciones
2	Reunión del Comité Técnico Asesor	14 de marzo	Se realizará esta Reunión de trabajo para informar sobre el contenido del Protocolo de Consulta y su participación en el proceso de consulta.
3	Taller de capacitación	15 de marzo	La autoridad responsable y el órgano técnico impartirán un Taller de capacitación al personal y promotores seleccionados de los Centros Coordinadores que operarán el proceso de la consulta.
4	Publicación de Convocatoria	15 de marzo	Publica la convocatoria la Autoridad Responsable.
5	Difusión de Convocatoria y del Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec	A partir del 15 de marzo	Los equipos operativos regionales distribuyen la convocatoria en cada una de las comunidades indígenas de la región del Istmo de Oaxaca y Veracruz.
6	Preparación logística	25 – 29 de marzo	Se organizan los espacios, se contempla la preparación de alimentos y traslados.
7	Inicio y realización de las Asambleas Regionales Consultivas.	30 y 31 de marzo	<p>Instalación de las Asambleas Regionales Consultivas.</p> <p>Etapas informativas. La Autoridad responsable y el Comité Técnico Asesor expondrán a las Asambleas Regionales Consultivas la información relacionada con el proyecto sometido a consulta.</p> <p>Etapas deliberativas. Se organizarán mesas de trabajo para que los participantes deliberen con la información proporcionada.</p>
8	Realización de las Asambleas Regionales Consultivas.	30 y 31 de marzo	Etapas consultivas. La Autoridad responsable y las comunidades consultadas, establecen diálogo y alcanzan acuerdos respecto de la materia de consulta en una plenaria dentro de las Asambleas Regionales Consultivas.



No	ACTIVIDAD	FECHA	Observaciones
9	Etapa de seguimiento y verificación	31 de marzo en adelante.	En las Asambleas Regionales Consultivas se integrará la Comisión de Seguimiento y Verificación del cumplimiento de acuerdos. Sus actividades se extenderán hasta el cumplimiento total de los acuerdos.

POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA

RAFAEL MARÍN MOLLINEDO

POR EL ÓRGANO TÉCNICO

ADELFO REGINO MONTES

POR EL ÓRGANO GARANTE

ALEJANDRO DE JESÚS ENCINAS RODRÍGUEZ



INPI

INSTITUTO NACIONAL
DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS



2019

AÑO DEL CAUDILLO DEL SUR
EMILIANO ZAPATA

SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



Las firmas que anteceden corresponden al Protocolo para el Proceso de Consulta Libre, Previa e Informada a los Pueblos y Comunidades Indígenas del Istmo de Tehuantepec de los estados de Oaxaca y Veracruz, respecto del “Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec”, suscrito el 14 de marzo del año dos mil diecinueve.