

PROYECTOS DE DESARROLLO Y DERECHO A LA CONSULTA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN MORELOS

Carolina AGUILAR RAMOS*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La consulta indígena como derecho humano colectivo.* III. *Características, actores y etapas de la consulta.* IV. *Leyes marco en materia de consulta indígena.* V. *El Proyecto Integral Morelos.* VI. *La autopista de Tepoztlán.* VII. *Conclusiones y propuestas.* VIII. *Fuentes de información.*

RESUMEN: A pesar de la existencia de estándares internacionales en materia de consulta previa e informada a los pueblos indígenas, los escenarios generalizados de violaciones sistemáticas a sus derechos humanos, motivados por la falta de desarrollo legislativo y jurisprudencial en nuestro país, han demostrado el gran reto que conlleva el involucramiento de las demandas de los pueblos no solamente en la discusión, sino además en el diseño e implementación de proyectos que les afectan directamente. En este sentido, el objetivo del presente ensayo es exponer la concepción colectiva de este derecho humano, así como desarrollar una sistematización normativa nacional e internacional en la materia. Para ello, se exponen los antecedentes y las particularidades de dos casos vigentes en el tema suscitados en Morelos: el “Proyecto Integral Morelos” y la “Ampliación de la Autopista de Tepoztlán”, pues los estudios de caso permiten comprender, desde una perspectiva práctica, el *status*

* Maestra en derecho y estudiante de doctorado en derecho y globalización en la UAEM.

quo de los supuestos académicos y legislativos en el tema. Para ello, y derivado de diversas situaciones de inseguridad y revueltas sociales, se optó por soportar toda la información en documentales y notas periodísticas. Este trabajo resulta relevante y de actualidad dado el reconocimiento convencional de la consulta indígena como obligación de Estado, pues con ello se demostró que estos casos, similares a otros presentados en México, repercuten en el goce y disfrute de múltiples derechos humanos como la protección al medio ambiente, a la salud, el acceso al agua y otros derechos económicos, sociales y culturales derivado de la omisión por parte de las autoridades de realizar la consulta previa e informada, como establece la normatividad y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

I. INTRODUCCIÓN

Con la imposición y adopción del modelo económico neoliberal por parte de los gobiernos latinoamericanos desde la década de 1980, los territorios indígenas se han convertido en objetivos estratégicos de explotación de recursos naturales de manera global.¹ Lo anterior genera la colisión entre el bienestar público y los derechos humanos, un escenario cada vez más frecuente en los contextos de las economías emergentes como es el caso de México.

En contrapartida, son bastos los ordenamientos cuyo fin principal es la protección de los derechos humanos ampliando la gama de los compromisos convencionales adquiridos por los Estados firmantes. Un claro ejemplo es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual ha sido firmado y ratificado por México en armonización con el reconocimiento de una nación pluricultural en nuestra Constitución Política.

No obstante, en la última década el número de violaciones a derechos humanos de los pueblos indígenas ha tenido un incremento generalizado en donde la mayor parte de las afectaciones

¹ Gatica Polco, Daniel, “El territorio de los pueblos originarios frente a la lógica del neoliberalismo”, *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, vol. 1, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, 2015, p. 193.

a estas comunidades son provocadas por la falta de consulta previa, con relación a los proyectos de desarrollo que buscan realizarse en sus territorios, e informada, al no proporcionarles los elementos aclaratorios del proyecto, con el único objetivo de no ser tomados en cuenta en ninguna etapa del proceso decisorio.

Esta situación se presenta de manera reiterada en casi la totalidad de las entidades federativas, toda vez que en nuestro país la población indígena es un importante grupo social. De manera que este trabajo tiene como principal objetivo reseñar la realidad que gira en el estado de Morelos en torno a las violaciones al derecho a la consulta de sus comunidades originarias a través del estudio particular de dos casos que actualmente se encuentran en proceso de determinación: la “Ampliación de la Autopista de Tepoztlán” y el “Proyecto Integral Morelos”.

II. LA CONSULTA INDÍGENA COMO DERECHO HUMANO COLECTIVO

En primer lugar, es importante aclarar qué se entiende por pueblo indígena. De acuerdo con el artículo 1o. del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) consiste en aquellas poblaciones que habitaban en la época de la conquista o la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Lo anterior resulta relevante, dado que, bajo los parámetros de justiciabilidad de los derechos humanos, la identidad indígena o autoadscripción es criterio fundamental para determinar a quiénes se aplica el marco normativo en la materia, así como la identificación de los titulares de dichos derechos bajo la óptica de la conciencia de pertenencia a un pueblo originario.²

² Nieto Castillo, María, “Identidad y autoadscripción: una aproximación conceptual”, *Revista Ciencia Jurídica*, año 5, núm. 9, Universidad de Guanajuato, 2016, p. 61.

No obstante, el tema del reconocimiento de derechos para el caso mexicano debe apegarse al contenido del artículo 1o. de la carta magna, en el cual se estipula que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en ella, así como de aquellos contemplados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Aunado a ello, el artículo 2o. establece que los pueblos y comunidades originarios se encuentran protegidos constitucional y convencionalmente.

Por otra parte, la doctrina ha establecido que los derechos humanos de los pueblos indígenas poseen una naturaleza tanto individual como colectiva. La primera responde a una visión liberal de la persona como sujeto de derecho, mientras la segunda reconoce distintos grupos humanos y comunidades como sujetos especiales de derechos humanos.³

Es importante destacar que la perspectiva colectiva de los derechos humanos, en lo general, ha sido vagamente estudiada, pero ha resultado de extrema relevancia para la defensa ante tribunales. De acuerdo con López Calera, los derechos colectivos son aquellos que corresponden a un titular que no es un individuo o una persona natural, sino una entidad compuesta de individuos e intereses individuales, pero con personalidad propia, distinta y diferenciada de los sujetos individuales que la integran.⁴ Además, los derechos colectivos forman parte de la esencia democrática, esto es, de la participación ciudadana y comunitaria en la construcción de lo social.⁵

³ Cruz Parceró, Juan Antonio, “Los derechos colectivos indígenas y su desarrollo en la Constitución de 1917”, en *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. III: *Estudios económicos y sociales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 131.

⁴ López Calera, Nicolás, *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y sociabilidad de los derechos*, Ariel, 2000, p. 51

⁵ Rivera Morales, Rodrigo, “Los derechos e intereses colectivos como derechos fundamentales”, *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal*, vol. 33, núm. 33, 2007, p. 10.

En consecuencia, existen derechos humanos cuya incidencia va más allá de las libertades de la persona en sí misma, como es el caso de los llamados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), dado que su cumplimiento implica la manifestación de intereses colectivos, los cuales pueden ser colectivos en sentido estricto o de naturaleza difusa.

Esta clasificación dogmática de los derechos humanos atiende a un contexto histórico donde las libertades humanas individuales fueron rebasadas por fenómenos como la globalización y la masificación de los actos sociales y económicos, dando origen al reconocimiento de derechos transindividuales como el derecho a la educación, a la salud, la vivienda, al trabajo, la alimentación, al agua, al medio ambiente y a la consulta indígena.

En ese contexto, la consulta vista como derecho colectivo recoge sus postulados en los tratados internacionales. Es así como en el Convenio 169 de la OIT de junio de 1989, ratificado por México⁶ y por lo tanto aplicable a nuestro país, reconoce a la consulta previa, libre e informada como un derecho perteneciente a los pueblos y comunidades interesados.

Dicho pacto establece la obligación de los Estados firmantes a consultar a los pueblos, 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,⁷ reconociéndose el derecho de dichos pueblos a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan.⁸

Asimismo, la consulta indígena es un derecho colectivo con doble carácter: por una parte, es un derecho íntimamente vinculado con la libre determinación y, a la vez, es el instrumento central

⁶ Este Convenio fue ratificado por México en 1992.

⁷ Artículo 6.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

⁸ *Ibidem*, artículo 7.1

para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional como en el nacional,⁹ dado el principio de interdependencia y universalidad que caracteriza a los derechos humanos.

Cabe destacar que la consulta no es igual al derecho a la participación. Si bien es cierto, los procesos de consulta involucran la participación de las personas en la dirección de los asuntos públicos, ya sea directamente o por medio de sus representantes,¹⁰ la consulta comprende otros derechos, como es el acceso a la información y a la asociación; particularmente en el caso de los pueblos indígenas, el derecho a la libre determinación, a la tierra y al territorio.¹¹

Es necesario mencionar que la consulta no implica sólo el hecho de reaccionar sino también el de proponer; toda vez que los pueblos indígenas tienen derecho a decidir cuáles son sus prioridades y, en consecuencia, a ejercer el control sobre su propio desarrollo económico, social y cultural,¹² lo que significa que el objetivo de la consulta no es solamente estar o no de acuerdo, sino también ser parte formuladora de los planteamientos a exponerse en el proceso.

De manera que la relevancia del análisis del derecho a la consulta desde una perspectiva colectiva, se respalda en que actualmente consiste en una obligación convencional del Estado mexicano, siendo menester su aplicación tanto para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales o

⁹ *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, 2a. ed., México, SCJN, 2014, p. 47.

¹⁰ Artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

¹¹ La relevancia de la consulta indígena radica en que la materia de la misma puede beneficiar o transgredir otros derechos colectivos básicos, como el derecho a la salud, a un medio ambiente sano, a la educación, a la alimentación.

¹² Organización Internacional del Trabajo, *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, Departamento de Normas Internacionales, 2009, p. 60.

municipales,¹³ como para el debate en torno a diversos temas, por ejemplo la adopción de nuevas medidas legislativas, la explotación de los recursos del subsuelo, la reubicación de los pueblos, la enajenación de sus tierras, para la organización y funcionamiento de programas de formación profesional, e inclusive en los temas relacionados con los contenidos y modalidades en la enseñanza educativa.

III. CARACTERÍSTICAS, ACTORES Y ETAPAS DE LA CONSULTA

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en uno de sus criterios que la consulta debe cumplir con los siguientes parámetros: *a)* debe ser previa; *b)* culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; *c)* informada, y *d)* de buena fe.¹⁴ Sin embargo, el contenido normativo y los estándares internacionales en la materia, amplían dichos lineamientos, pudiéndose sistematizar de la siguiente manera:

1. *Previa*

En palabras de James Anaya, quien fuera relator especial sobre los derechos indígenas hasta 2014, se debe consultar a los pueblos indígenas con carácter previo a la aprobación de cualquier medida que pueda tener un impacto directo sobre sus derechos, particularmente en relación con actividades que se lleven a cabo en territorios tradicionales indígenas, esto es, en las primeras fases del proyecto y, en todo caso, antes de la licitación pública y otorgamiento de la concesión.¹⁵

¹³ Artículo 2o., fracción IX, del apartado B de la Constitución Política.

¹⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tesis 1a. CCXXXVI/2013, lib. XXIII, agosto de 2013, p. 736.

¹⁵ Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, del 19 de julio de 2010.

Este requisito de la consulta es de vital importancia toda vez que es uno de los más ignorados en la práctica, ya que en la mayoría de los casos la consulta no se realiza con antelación a la toma de decisiones o al comienzo de las primeras obras del proyecto.

2. *Informada*

Como ha reiterado la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de sus sentencias, la consulta debe ser informada, en el sentido de que los pueblos indígenas tengan conocimiento de los posibles riesgos del plan de desarrollo o inversión propuesto, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad,¹⁶ proporcionando de manera anticipada, legible y lingüísticamente aceptable la información íntegra de los proyectos a cada uno de los miembros interesados en ser consultados con posterioridad.

En este punto radica la conexidad entre el derecho a la consulta y el derecho de acceso a la información en un sentido amplio, toda vez que contar con los datos reales de los proyectos constituye un primer paso para la toma de decisiones de los pueblos y las comunidades indígenas.

Asimismo, el cumplimiento del requisito del otorgamiento de la información tiene especial relevancia por cuanto a la búsqueda del consentimiento, esto es debido a que se requiere como mínimo, que todos los integrantes de la comunidad estén plenamente enterados de la naturaleza y consecuencias del proceso y que estén provistos de una oportunidad efectiva para participar de manera individual o colectiva.¹⁷

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Fondo y reparaciones del caso del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, sentencia de 27 de junio de 2012, pfo. 208.

¹⁷ *Idem*.

3. *A través de sus instituciones representativas*

Con el reconocimiento constitucional de una nación pluricultural y existiendo alrededor de 70 pueblos¹⁸ que se autoadscriben como indígenas en México, cada colectivo cuenta con sistemas de organización internos con características, autoridades representativas y distribución de competencias particulares.

Según lo establece la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), los pueblos tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales,¹⁹ siendo las asambleas, los comités, los consejos, los frentes y las uniones los más comunes. No obstante, las comunidades también tienen derecho a establecer instituciones contemporáneas, si las instituciones tradicionales ya no son adecuadas para satisfacer sus necesidades e intereses.²⁰

En consecuencia, el proceso de consulta debe reconocer los distintos espacios y mecanismos de participación al interior de las comunidades, toda vez que los representantes que formaran parte del proceso oficial de consulta deben ser señalados por las propias comunidades, basándose en sus propios estatutos o prácticas de organización.²¹ Dicho de otra manera, las diferencias en sus formas de organización y las funciones de quienes sean reconocidos como autoridades deben ser tomadas en cuenta para la toma de decisiones, ya que los procedimientos internos de las

¹⁸ Consultado en el Atlas de los Pueblos Indígenas de México del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, disponible en: <http://atlas.cdi.gob.mx>.

¹⁹ Artículo 5o. de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

²⁰ Organización Internacional del Trabajo, *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio 169 de la OIT*, cit., p. 50

²¹ Fundación Cambio Climático, *Participación de pueblos indígenas en Argentina: derecho a la consulta previa y al consentimiento libre previo e informado. Documento de recomendaciones y desafíos para su implementación*, Argentina, 2014, p. 13.

comunidades deben armonizarse con los que se propongan para llevar a cabo la consulta.²²

Por otra parte, en adición a las formas internas de organización comunitaria, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) (anteriormente Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas), es el organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, que a través de su Consejo Nacional se encarga de garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cada vez que el Ejecutivo federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, susceptibles de afectarles,²³ siendo dicho Instituto quien impulse la realización de las consultas, o bien, quien trabaje en coordinación con otras dependencias y los interesados.

4. *Culturalmente adecuada*

La idoneidad cultural implica procurar que las autoridades que representan a un pueblo indígena sean determinadas de acuerdo a sus formas de elección.²⁴ Asimismo, que los procedimientos a través de los cuales se realice la consulta sean acordes a los usos y costumbres de dichos pueblos, con la finalidad de comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.²⁵

Lo anterior supone que no puede existir una forma única o modelo de consulta a aplicar en todas partes, pues el proce-

²² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *El derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas*, México, 2018, p. 12.

²³ Artículo 6o., fracción VII, de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

²⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación general No. 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana*, 2016, pfo. 76.

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, pfo. 201.

dimiento culturalmente adecuado requiere tomar en cuenta de manera fundamental las características y las particularidades específicas de los pueblos indígenas en cada país, y de cada pueblo en particular, en cuanto a su situación y circunstancias.²⁶

5. Buena fe

El artículo 6.2 del Convenio 169 de la OIT, dispone que las consultas se llevarán a cabo de buena fe, es decir, ésta debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basados en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas.²⁷

De igual manera, la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado, de agentes o de terceros que actúan con su autorización o aquiescencia.²⁸ No obstante, gran parte de los modos implementados para que los pueblos otorguen su consentimiento parten de la idea de violentar a sus habitantes, ya sea a través del uso excesivo de la fuerza pública, amenazas, atentados o cualquier tipo de acción que transgrede en todo momento dicho principio.

6. Con la finalidad de llegar a un acuerdo o al consentimiento

El consentimiento como finalidad del proceso de consulta significa que el Estado debe organizar los procedimientos de tal

²⁶ Eguiguren Praeli, Francisco, “El derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa: desarrollo, dificultades y desafíos”, *Revista Pensamiento Constitucional*, núm. 21, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2016, p. 77.

²⁷ *Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile*, Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, abril de 2009, pfo. 23.

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, pfo. 186.

modo que estén orientados a alcanzarlo. Sin embargo, si no se logra dicho acuerdo, la consulta sigue siendo válida.²⁹

En otro orden de ideas, respecto de los actores en el proceso de consulta, la SCJN ha reconocido que este derecho puede ser exigible por cualquier integrante de la comunidad, siempre y cuando la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno.

En este sentido, el máximo tribunal constitucional del país señala las siguientes consideraciones relativas al concepto de impacto significativo: 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional; 2) el desalojo de sus tierras; 3) el posible reasentamiento; 4) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; 6) la desorganización social y comunitaria, y 7) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros.³⁰

Desde esta perspectiva, es válido cuestionarse los alcances prácticos de dicho criterio, toda vez que el término de impacto significativo es claramente ambiguo y, en muchas ocasiones, éste ha sido tomado como limitante para desestimar la obligatoriedad de realizar las consultas, restringiendo el derecho colectivo de las comunidades indígenas.

Además, en ciertos casos ha quedado claro que la libertad de comenzar el proceso de consulta por cualquier miembro de la comunidad tiene obstáculos añadidos, como sucede en las consultas sobre proyectos avalados por una evaluación de impacto ambiental, sobre las cuales se requiere tener conocimiento de que existe dicho documento en la *Gaceta Ecológica*, la cual está disponible en Internet y en las oficinas de la dependencia correspondiente, obstaculizando notoriamente la posibilidad de tener acceso a la información de los pueblos indígenas y convirtiendo su derecho

²⁹ Yrigoyen Fajardo, Raquel, *De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento*, Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, 2009, p. 15.

³⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tesis 2a. XXVII/2016, t. II, 31 de junio de 2016, p. 1213.

a ser consultados en una obligación de permanecer alerta a las actividades productivas de terceros.

La Unidad de Planeación³¹ del ahora Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), ha señalado que para llevar a cabo la consulta se requiere la participación de seis figuras:

1. Autoridad responsable. Es la instancia (o instancias) gubernamental que emitirá la medida administrativa o legislativa que puede afectar a los pueblos o comunidades indígenas, a la que le corresponde la obligación de consultar. Respecto a este punto, es importante señalar que las obligaciones estatales en materia de consulta no son exclusivamente aplicables a los entes públicos, sino también a las actividades de carácter privado, de manera que los Estados pueden infringir indirectamente en las obligaciones contraídas en virtud del Convenio 169 de la OIT, permitiendo que particulares o entidades cometan tales actos, no adoptando las medidas apropiadas o no ejerciendo el debido cuidado para prevenir, castigar, investigar o reparar el daño causado.³²
2. Órgano garante. Es el órgano que valida y reconoce los acuerdos, sean favorables o negativos, el cual podría ser asumido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o por alguna de sus visitadurías especializadas.
3. Órgano técnico. Aquel que tiene a su cargo la atención de los asuntos atinentes a los pueblos y comunidades indígenas, brindando asistencia técnica y metodológica para la implementación de la consulta.
4. Comité técnico. Aquellos individuos, organizaciones o instituciones académicas que puedan aportar conoci-

³¹ Organización Internacional del Trabajo, *Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169*, febrero de 2013.

³² Observación General núm. 31 del Comité de Derechos Humanos.

miento, asesoría, metodología, información sustantiva o análisis especializado de caso al proceso de consulta.

Respecto de las etapas de una consulta correctamente realizada, el INPI establece que dichos procesos deben cumplir por lo menos con las cinco etapas siguientes:³³

- a) integración de información y definición de acuerdos básicos: es decir, incorporar los expedientes o documentos que contengan la información necesaria para ser sometida a diálogo, acompañado de un diagnóstico previo que permita conocer la diversidad cultural de la región;
- b) diseño y programación de la consulta, señalando actores del proceso, los cuales deberán ser parte del establecimiento del modelo de consulta a seguir, así como de acordar las modalidades (simposios, talleres, entrevistas, entre otros);
- c) aplicación a través del equipo técnico y de un comité técnico asesor, en donde se implementará el proceso de diálogo deliberando la información proporcionada en la primera etapa;
- d) reintegración de resultados, con la finalidad de precisar los compromisos adquiridos y devolver los resultados a quienes fueron consultados, y
- e) seguimiento y evaluación, ya que debería realizarse una evaluación periódica del funcionamiento de los mecanismos de consulta, con la participación de los pueblos interesados a fin de continuar mejorando su eficacia.³⁴

³³ Documento normativo para la realización de consultas aprobado por el Consejo Consultivo de la Comisión, septiembre de 2005, p. 27.

³⁴ Observación General 2010/81 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Comisión de Expertos de 2010, p. 7.

IV. LEYES MARCO EN MATERIA DE CONSULTA INDÍGENA

La consulta indígena cuenta con fuentes tanto a nivel internacional como nacional. Particularmente, el sistema de Naciones Unidas es de donde se recoge la mayor parte de pronunciamientos sobre el tema, como el Convenio 169 de la OIT adoptado en Ginebra en 1989, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y las Observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Además, existen otro tipo de fuentes de carácter internacional como son los informes de los relatores especiales de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y las recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas.

En primer lugar, la DNUDPI menciona la obligación de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas interesados, a través de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre e informado,³⁵ o bien de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos.³⁶

Asimismo, el derecho a la consulta tiene una relación directa con el derecho a la participación contemplado en el PIDCP al mencionarse que todos los ciudadanos gozarán del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, de manera directa o por medio de representantes libremente elegidos.³⁷

Sin embargo, el ordenamiento internacional de mayor relevancia normativa en esta materia es el Convenio 169 de la OIT, al mencionar en su articulado mayores elementos interpretati-

³⁵ Artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

³⁶ *Ibidem*, artículo 32.

³⁷ Artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

vos con relación a la obligación de los gobiernos a consultar a los pueblos interesados. En este punto, cabe señalar que dicho Convenio establece, además de la obligación de consulta en el sentido amplio de la DNUDPI, los requisitos mínimos que ésta debe satisfacer, su aplicación en los planes de desarrollo, en el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos, en la preservación de su medio ambiente, la protección de sus recursos naturales, minerales y tierras, respecto al establecimiento de sus medios y contenidos educativos y en la instrucción de su lengua.

A nivel nacional, el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la composición pluricultural de la nación a través de un listado de derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, entre los cuales se reconoce el deber de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes estatales de las entidades federativas.³⁸

Adicionalmente, el derecho doméstico prevé este derecho en diversos ordenamientos, como las Constituciones locales,³⁹ la legislación federal,⁴⁰ la estatal⁴¹ y los protocolos institucionales que incorporan requisitos de consulta, por ejemplo el Protocolo de

³⁸ Artículo 2o., fracción IX, del apartado B de la Constitución Política.

³⁹ El reconocimiento al derecho a la consulta se encuentra en las Constituciones de 25 entidades federativas: Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Por otro lado, siete entidades federativas no contemplan el reconocimiento de este derecho: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Ciudad de México, Tamaulipas, Sinaloa y Zacatecas.

⁴⁰ Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (art. 3), Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (art. 7), Ley de Planeación (art. 1), Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (art. 158), Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (art. 108), Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (art. 61), Ley de Industria Eléctrica (art. 119).

⁴¹ Sonora y San Luis Potosí tienen leyes de consulta indígena.

Implementación de Consultas del INPI o los protocolos de la Secretaría de Energía producto de la reforma energética.

Además, con la firma del Pacto por México en 2012 y las reformas estructurales, se incluyó el derecho a la consulta en la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de Energía Geotérmica, estableciéndose la obligación de realizar una Evaluación de Impacto Social, prevista en el capítulo V de la Ley de Hidrocarburos y en el artículo 119 de la Ley de Industria Eléctrica, así como el deber de establecer el diálogo con las comunidades previo a obtener un permiso o una autorización en la materia.

En el ámbito local, la Constitución Política del Estado de Morelos en su artículo 2 bis reconoce la presencia de pueblos y comunidades indígenas, admitiendo que garantizará la riqueza de sus costumbres y tradiciones; territorio, lengua y patrimonio cultural, medicina tradicional y acceso a recursos naturales, así como su autonomía, libre determinación, sistemas normativos y el acceso a la consulta.

De igual manera, el numeral 124 de la Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos, reconoce que las obras y proyectos que promueva el Estado, las organizaciones o los particulares que impacten a los pueblos y comunidades indígenas en sus recursos naturales, deberán ser discutidos, analizados y consensados previamente con dichos pueblos y comunidades. No obstante, la misma Ley contiene observaciones a ciertos artículos, como es el caso de la observación número 8, que señala:

El contenido del artículo 124 de la Ley observada, no es procedente y excede lo dispuesto por la Constitución federal, debido a que la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas en las obras y proyectos que impacten los recursos naturales de los mismos puede devenir en un obstáculo para la realización de varios proyectos, sobre todo porque no se señala con claridad que habrá de entenderse por sus recursos naturales y además debe re-

cordarse que la obligación de consulta a dichos pueblos y comunidades, en términos de la fracción IX del apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es sólo para la formulación de los planes nacional y estatal del desarrollo.⁴²

Lo anterior resulta regresivo según los planteamientos internacionales en el tema, al pretender prever esta figura exclusivamente para la elaboración de directrices administrativas, como es el caso de los planes de desarrollo.

La misma situación se presenta a nivel nacional, ya que de acuerdo con los estudios realizados por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos sobre México,⁴³ en principio no existe una reglamentación sistematizada sobre este derecho, lo cual repercute en una caracterización vaga de la obligación para quien resulte conveniente, asimismo, las protestas de los pueblos indígenas resulta en criminalización y agresiones de quienes han buscado defender sus tierras y, finalmente, los procesos tienden a dividir a las comunidades, fragmentando el tejido social.

El limbo normativo en materia de consulta, y la falta de claridad respecto de sus componentes, ha sido la razón de múltiples litigios alrededor del país, ya que en los procesos no se respeta que ésta sea previa e informada, no se cuenta claramente con reglas de actuación que respeten la autonomía, el impacto social y ambiental de los proyectos, factores que generan incertidumbre jurídica para los territorios indígenas.

De manera que, a pesar de que el derecho a la consulta es un derecho humano colectivo tutelado convencionalmente, la Constitución federal, la local y la legislación en comento vulneran de

⁴² Observación Número 8 del Ejecutivo del Estado de la Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos.

⁴³ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *El derecho a la consulta previa, libre e informada: una mirada crítica desde los pueblos indígenas*, Costa Rica, 2016, p. 47.

manera notoria las obligaciones adquiridas por el Estado mexicano respecto de la realización de la consulta indígena en todas las medidas que puedan afectar el goce de sus derechos.

V. EL PROYECTO INTEGRAL MORELOS

El Proyecto Integral Morelos es un megaproyecto⁴⁴ conformado por dos termoeléctricas, un gasoducto y un acueducto que fue planteado desde 2010 con la previsión de atravesar el territorio de 27 municipios entre los estados de Tlaxcala, Puebla y Morelos y que fue concesionado a tres empresas españolas.

La población aproximada en la zona es de 960,863 habitantes con cerca de 37 pueblos originarios y 38 comunidades de interés por contar con más de 150 habitantes indígenas,⁴⁵ de los cuales 16 localidades (diez en el municipio de Ayala, dos en Cuautla, una en Jantetelco y tres en Yecapixtla) pertenecen al estado de Morelos.

Para el manejo de las solicitudes de impacto ambiental,⁴⁶ requisito estipulado tanto en la Ley General del Equilibrio Ecológico como en su Reglamento, dicho Proyecto se clasificó en dos

⁴⁴ Lo que diferencia a un proyecto de inversión de los denominados megaproyectos es su planteamiento a gran escala, es decir, los segundos abarcan una extensión territorial mucho más amplia y, por lo tanto, la intensidad económica es mayor, aun cuando en ambos supuestos se desaten procesos radicales de transformación.

⁴⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Recomendación No. 3/2018 sobre el caso de violaciones a los derechos a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada para pueblos y comunidades indígenas y a la información, en relación con el Proyecto Integral Morelos*, febrero de 2018, pfo. 110.

⁴⁶ Es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente, véase artículo 28 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

manifestaciones: una de impacto ambiental, correspondiente al gasoducto,⁴⁷ y otra respecto de la construcción de las dos termoelectricas y el acueducto.⁴⁸

Respecto al gasoducto, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) consultó al Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred), quien en ejercicio de sus funciones técnicas determinó que dicha construcción era inviable por ubicarse dentro de la zona de riesgo volcánico en la zona del Popocatepetl. Es bien sabido que desde 2018, esta zona ha tenido un incremento en su actividad volcánica, razón que sustenta la peligrosidad de realizar obras en dicha área. Asimismo, de acuerdo con el Servicio Geológico Mexicano, el estado de Morelos es considerado zona sísmica.⁴⁹

De acuerdo con estudios del Centro Universitario para la Prevención de Desastres Regionales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, quien fungió como *amicus curiae*, el proyecto Gasoducto Morelos:

Viola el Programa de Ordenamiento Ecológico Regional del Estado aprobado y vigente, porque establece condiciones de peligro para la población adicional al peligro eruptivo, y sobre todo incentiva la expansión de la mancha urbana y el exponencial aumento de la presión sobre bienes ambientales como el agua y el suelo. El Proyecto Integral Morelos estará expuesto a fenómenos eruptivos que no están considerados en las Manifestaciones de Impacto Ambiental, y propiciará cambios indeseados en el uso de suelo en la región que afecta; estamos ante un escenario de construcción del riesgo relacionado con la actividad eruptiva y

⁴⁷ Manifestación de Impacto Ambiental con clave 21PU2011G0009.

⁴⁸ Manifestación de Impacto Ambiental con clave 17MO2011E0001.

⁴⁹ De acuerdo con el Servicio Geológico Mexicano, Morelos es uno de los estados pertenecientes a la zona B y C (intermedias) de actividad sísmica en México, véase el mapa de zonas sísmicas en México, disponible en: <https://www.sgm.gob.mx/Web/MuseoVirtual/Riesgos-geologicos/Sismologia-de-Mexico.html>

con el aumento de la presión sobre los bienes ambientales que la Sierra Nevada brinda a los valles y cuencas circundantes.⁵⁰

A pesar de dichas observaciones, la Semarnat emitió la evaluación de impacto ambiental en el sentido de autorizar la realización de la obra de manera condicionada⁵¹ a la realización de acciones de conservación de flora y fauna⁵² y respetar las medidas de mitigación y compensación establecidas en la MIA de dicha obra.

Con relación al acueducto, observando la Evaluación de Impacto Ambiental correspondiente a este proyecto y a la termoeléctrica, es posible señalar que las futuras consecuencias dañinas se resumen en:

La producción de ozono por la combinación del bióxido de nitrógeno de las termoeléctricas, con el isopreno natural de las plantaciones de sorgo,⁵³ así como la Semarnat evidencia el manejo de gas natural y gas cloro por día que rebasa la cantidad permitida en el Listado de Actividades Altamente Riesgosas,⁵⁴ los cuales en caso de derrame o fuga, aparte de ser excesivos en cantidad diaria

⁵⁰ López García, Alejandra y otros, *Proyecto Integral Morelos vs. Planeación territorial Izta-Popo*, disponible en: http://www.conanp.gob.mx/conanp/dominios/iztapopo/documentos/SIMPOSIO_IZTA-POPO_2014/PT/PT3.pdf.

⁵¹ De acuerdo con la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la evaluación de impacto al medio ambiente puede ser autorizada de manera simple y llana, o bien de manera condicionada a modificaciones o al establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación o, en su caso, negadas.

⁵² Condicionantes 2 y 3 de la Manifestación de Impacto Ambiental del 29 de septiembre de 2011 de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

⁵³ Dictamen con punto de acuerdo por el que se solicita al director general de la Comisión Federal de Electricidad y al titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para que en el ámbito de sus atribuciones informen a esta soberanía sobre el estado actual del Proyecto Integral Morelos de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión del 13 de mayo de 2014.

⁵⁴ *Diario Oficial de la Federación* de 4 de mayo de 1992.

se estarían manejando en distancias muy próximas a la comunidad de Huexca, causando afectaciones a la salud. Asimismo, el agua almacenada si llega a combinarse con dichas sustancias, provocaría que la tierra se desmineralice y las cosechas o sembradíos de la zona se verían altamente perjudicados.

Por otra parte, aun cuando se establezca que el proyecto no contraviene los usos de suelo establecidos en los ordenamientos de la zona,⁵⁵ de acuerdo con información de entrevistas realizadas a integrantes del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra y el Agua de Tlaxcala, Puebla y Morelos, la tierra del lugar cuenta con cultivos de los cuales la gente siembra, cosecha y come.⁵⁶

Independiente de las afectaciones claras al medio ambiente y al agua, la ejecución del Proyecto también vulnera otros derechos como la vida e integridad de los defensores de derechos humanos y de los habitantes de las comunidades, la libre determinación de esos pueblos, su desarrollo económico y social, la tenencia de la tierra, la libertad laboral campesina y el derecho a la información y consulta.

En relación con este último, en ninguno de los tres estados se consultó a los habitantes de las comunidades, ni se notificó a los propietarios de los terrenos que serían afectados por la construcción de la obra, que se inició en mayo de 2011. Asimismo, ni las empresas extranjeras que operan el Proyecto, ni la Comisión Federal de Electricidad (CFE) comunicaron a la población en general los detalles del Proyecto, del mismo modo que omitieron informar a los organismos estatales o municipales de protección civil sobre los riesgos que la construcción de esta obra implicaría,

⁵⁵ Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal en su modalidad de Centro de Población de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahuacan (CAYA) de 2009, el Programa Municipal de Desarrollo Sustentable de Ayala, el Programa de Ordenamiento Ecológico Regional del Volcán Popocatepetl y su Zona de Influencia de 2009, el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuautla, Morelos, de 2008.

⁵⁶ Nota periodística disponible en: <https://desinformemonos.org/sesenta-pueblos-de-morelos-se-organizan-contr-una-termoelectrica/>, consultada el 2 de enero de 2019.

así como de los peligros asociados a la operación de una instalación estratégica que transportará 9 mil 61 millones de litros de gas metano diariamente a menos de dos metros de profundidad.⁵⁷

De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en su Recomendación núm. 3/2018, específicamente en el tema de consulta de este proyecto se encontraron las siguientes violaciones:

1. Falta de coordinación interinstitucional respecto de la implementación del procedimiento de la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada en los planes de desarrollo o de inversión a gran escala que pudiera tener un impacto mayor en los territorios indígenas o cuando se trate de actividades que tengan impactos sociales, culturales y ambientales significativos.⁵⁸
2. La omisión de la Semarnat y de la CFE de solicitar el apoyo de la CDI (ahora INPI) para implementar el proceso de consulta.
3. La inobservancia de la normativa constitucional y convencional sobre la obligación de consultar a los pueblos indígenas al determinar unilateralmente que no era necesario llevarla a cabo.
4. La Semarnat señaló el cumplimiento de hacer pública la información relacionada con el proyecto al manifestarlo vía electrónica a través de su sitio web, lo cual representa una verdadera violación al derecho de acceso a la información, toda vez que no todas las personas tienen la posibilidad de buscar a través de medios electrónicos ni cuentan con conexión a Internet, mucho menos en el caso de los habitantes de comunidades indígenas.

⁵⁷ *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3746-VII, 11 de abril de 2013.

⁵⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *op. cit.*, pfo. 189.2.

5. De la CDI (ahora INPI) la omisión de implementar el Sistema de Consulta y Participación Indígena aun cuando su intervención no fue solicitada de manera formal, si entablaban reuniones con indígenas de la zona de Nealtican, Puebla, por lo que dicha instancia tenía conocimiento de la situación por medios directos.

Como consecuencia, se han impulsado diversos instrumentos legales⁵⁹ con la finalidad de dar una pausa definitiva al Proyecto. En primer lugar, se obtuvo la suspensión del acueducto por parte de los ejidos de Ayala, después por el otorgamiento del amparo por el derecho a la consulta indígena a las comunidades de Atlixco, Puebla,⁶⁰ y en febrero de 2018 el juez federal del Primer Distrito, bajo el principio de apariencia del buen derecho, concedió la suspensión del gasoducto a cargo de la Compañía Autoabastecedora de Gas Natural de Morelos, S. A., de la construcción y funcionamiento del gasoducto industrial, toda vez que éste puede afectar los derechos de la comunidad de Huexca.⁶¹

En la actualidad, el Proyecto Integral Morelos continúa en pie a pesar de existir procesos judiciales sin culminar, bajo el argumento de haberse sometido a una supuesta consulta pública.

⁵⁹ Amparo 1248/2013 contra el acueducto interpuesto por habitantes de Ayala, Morelos, Amparo 402/2015 por violaciones al derecho a la consulta de comunidades indígenas del municipio de Atlixco, Puebla, y el Amparo 1798/2017 contra la construcción del gasoducto por habitantes de la comunidad de Huexca, Morelos.

⁶⁰ Nota periodística disponible en: <https://desinformemonos.org/juez-ordena-suspension-del-segundo-gasoducto-del-proyecto-integral-morelos/>, consultada el 4 de enero de 2019.

⁶¹ Nota periodística disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/02/20/juez-ordena-suspension-de-gasoducto-en-morelos-6160.html>, consultada el 4 de enero de 2019.

VI. LA AUTOPISTA DE TEPOZTLÁN

Un caso más relacionado con proyectos de inversión y consulta indígena en el estado de Morelos es la ampliación de la autopista La Pera-Cuautla. El territorio donde se pretende realizar este proyecto se encuentra dentro de los límites de dos zonas protegidas: el Parque Nacional el Tepozteco y el Corredor Biológico Ajusco-Chichinautzin, ambas protegidas mediante decretos presidenciales de 1937 y 1988, respectivamente, y forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

Asimismo, los planos del proyecto han dejado al descubierto que la ruta de construcción pasa a través de dos tipos de territorios: ejidal y comunal, los cuales requieren del otorgamiento de un convenio de ocupación o de la autorización en asamblea para la construcción del proyecto. En el caso del territorio comunal donde se llevan a cabo los hechos relatados, existe información periodística que señala que no hubo autorización de asamblea y, por cuanto al territorio ejidal, los documentos indican que se autorizó con una asamblea ilegal con el voto de 39 ejidatarios, de los 7,020 que integran el padrón ejidal.⁶²

A pesar que desde 2013 comenzó la tala de árboles en la zona cercana a los primeros tramos de la obra, entre ellos dos ejemplares milenarios de la especie de ahuehuete, el Frente en Defensa de Tepoztlán señaló que ninguna autoridad entregó (ni ha entregado) la información acerca del proyecto; el procedimiento no fue el apropiado ni realizado a través de instituciones representativas, así como el señalamiento de utilizar ilegalmente datos personales para elaborar listas nominales.⁶³

⁶² CENCOS, Comunicación para el cambio social, disponible en: <https://cencos.wordpress.com/2013/07/30/exigen-osc-se-detenga-de-inmediato-la-ampliacion-de-autopista-la-pera-cuautla-y-se-establezca-un-dialogo-publico-real-con-los-afectados/>.

⁶³ Frente en Defensa de Tepoztlán, disponible en: <https://subversiones.org/archivos/6402>.

El tema es de trascendencia toda vez que, en Tepoztlán, municipio donde han comenzado las primeras acciones de la obra, se han presentado diversos disturbios sociales como toma de casetas, bloqueo a los accesos del pueblo, altercados entre pobladores y fuerzas policiacas, así como plantones frente a distintas dependencias de gobierno. Cabe destacar que en Tepoztlán existen asentamientos de cinco comunidades de población indígena,⁶⁴ de las cuales 1,721 personas hablan náhuatl y mixteco.⁶⁵

En relación con el proceso de desahogo del proyecto, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) afirma haber realizado visitas de inspección determinando que el proyecto de modernización cumple con las autorizaciones en materia de Impacto Ambiental⁶⁶ y Cambio de Uso de Suelo⁶⁷ en Terrenos Forestales.⁶⁸

Por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), quien tiene la intención de realizar la obra, fueron entregadas cinco cajas con información sobre el impacto que tendrá la ampliación de la autopista La Pera-Cuautla de dos a cuatro carriles, pero no se incluyó el estudio técnico justificativo ni la Manifestación de Impacto Ambiental, como tampoco los permisos de dicha obra, sólo carpetas del proyecto ejecutivo.⁶⁹

De forma paralela, el Instituto Nacional de Antropología e Historia Centro Morelos⁷⁰ emitió un reporte donde explica que

⁶⁴ Estas comunidades son: Amatlán de Quetzalcóatl, San Andrés de la Cal, Santo Domingo Ocotitlán, San Juan Tlacotenco, Ixcatepec.

⁶⁵ Decreto Número 2148 por el que se crea el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado Libre y Soberano de Morelos.

⁶⁶ S.G.P.A./D.G.I.R.A./D.G./5887 del 4 de agosto de 2011.

⁶⁷ S.G.P.A./D.G.G.F.S./1203/17 del 21 de abril de 2017.

⁶⁸ Comunicado de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente sobre el Proyecto de Modernización de la Carretera La Pera-Cuautla del 27 de mayo de 2017.

⁶⁹ Nota periodística disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2017/06/28/estados/025n1est>.

⁷⁰ Oficio 401.F(6)93.2011/DJ-041 de fecha julio 28 de 2011 del Centro INAH Morelos.

en caso de que esta ampliación se realice, será necesario instrumentar un proyecto de salvamento arqueológico, ya que existe arquitectura prehispánica en la zona de Tlaxomolco, zona arqueológica del municipio de Tepoztlán, afectándose derechos a la cultura y al territorio.

A través de la revisión de la documentación disponible y pública sobre este proyecto, se observa que son múltiples las inconsistencias en su proceso. Por ejemplo, está en duda la veracidad del permiso de la Asamblea de Comuneros para la realización del proyecto, ya que se estarían violando dos decretos presidenciales (el del Parque Nacional El Tepozteco y del Corredor Biológico Ajusco-Chichinautzin), así como la omisión de realizar la consulta acorde con los estándares del Convenio 169 de la OIT con los habitantes de la zona.

De los intentos jurídicos realizados, se presentó el recurso de amparo 1466/2013 que fue desechado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito, bajo el argumento de que los comuneros no contaban con interés legítimo para el mismo. Posteriormente, fue presentado el Juicio de Amparo 588/2017 por el Juzgado Séptimo, promovido contra la Semarnat y su Dirección de Impacto y Riesgo Ambiental, así como la SCT bajo los fundamentos de violaciones al debido proceso y a la omisión de consultar a los pueblos originarios sobre el proyecto.

Actualmente, a pesar de los procesos anteriormente mencionados y de algunos conflictos contractuales entre la empresa y las constructoras a finales del 2018, el proyecto presenta avances del 70%.⁷¹

⁷¹ Nota periodística disponible en: <https://www.launion.com.mx/morelos/sociedad/noticias/133239-se-reanudaron-los-trabajos-de-ampliacion-de-la-autopista-a-cuaautla.html>.

VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El derecho a la consulta es un derecho humano de naturaleza colectiva reconocido constitucional y convencionalmente. Los estándares internacionales contenidos en los distintos ordenamientos de carácter vinculante y de *soft law*, pero orientadores, han servido de pauta para poder definir sus alcances y las obligaciones que éste genera a los Estados parte.

El tema en México es importante, ya que el proceso de globalización económica ha incrementado el número de proyectos de inversión o megaproyectos alrededor del país, del cual el estado de Morelos no es la excepción.

Con base en lo anteriormente expuesto, ha quedado demostrado que son múltiples los obstáculos que se presentan para el ejercicio del derecho a la consulta, por lo cual se proponen las siguientes soluciones:

1. Respetar los procesos de consulta establecidos a nivel convencional, en los cuales se establecen las modalidades para elaborarla, sus etapas, los formatos de cuestionamientos planteados a los participantes, así como un proceso de seguimiento y evaluación a los resultados.
2. Respetar las particularidades culturales, como el idioma, las estructuras internas de organización, modalidades de convocatoria, entre otras.
3. Hacer pública y de forma completa y veraz toda la documentación relacionada con el proyecto de inversión a los participantes, respetando el principio de buena fe.
4. Realizar procesos libres, ya que existe evidencia de hostigamiento y amenazas a los miembros de las comunidades o de quienes fungen como sus defensores.
5. Acreditar a los representantes de las comunidades, quienes deben contar con las validaciones internas adoptadas por cada pueblo indígena, con la finalidad de cumplir con el mandato designado.

6. Buscar el acuerdo o el consentimiento de las comunidades, considerándose que éste es el objetivo final del proceso de consulta, el cual es una formalidad del mismo, siendo necesario lograrse para la realización del proyecto.
7. Finalmente, verificar el cumplimiento de los acuerdos logrados a través de comités de vigilancia conformados por personas tanto de la comunidad como de las autoridades involucradas.

En síntesis, la tutela del derecho humano colectivo a la consulta indígena muestra un panorama desafortunado a pesar de su reconocimiento normativo y de la pluralidad cultural que caracteriza a la población hoy en día.

VIII. FUENTES DE INFORMACIÓN

CNDH, *El derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas*, México, 2018.

CENCOS, Comunicación para el cambio social, disponible en: <https://cencos.wordpress.com/2013/07/30/exigen-osc-se-detenga-de-inmediato-la-ampliacion-de-autopista-la-pera-cuautla-y-se-establezca-un-dialogo-publico-real-con-los-afectados/>.

Comunicado de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente sobre el Proyecto de Modernización de la carretera La Pera-Cuautla del 27 de mayo de 2017.

CRUZ PARCERO, Juan Antonio, “Los derechos colectivos indígenas y su desarrollo en la Constitución de 1917”, en ESQUIVEL, Gerardo *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. III: *Estudios económicos y sociales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco, “El derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa: desarrollo, dificultades y desafíos”,

- Revista Pensamiento Constitucional*, núm. 21, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2016.
- Frente en Defensa de Tepoztlán, disponible en: <https://subversiones.org/archivos/6402>.
- Fundación Cambio Climático, *Participación de pueblos indígenas en Argentina: derecho a la consulta previa y al consentimiento libre previo e informado. Documento de recomendaciones y desafíos para su implementación*, Argentina, 2014.
- GATICA POLCO, Daniel, “El territorio de los pueblos originarios frente a la lógica del neoliberalismo”, *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, vol. 1, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, 2015.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *El derecho a la consulta previa, libre e informada: una mirada crítica desde los pueblos indígenas*, Costa Rica, 2016.
- LÓPEZ CALERA, Nicolás, *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y sociabilidad de los derechos*, Barcelona, Ariel, 2000.
- NIETO CASTILLO, María, “Identidad y autoadscripción: una aproximación conceptual”, *Revista Ciencia Jurídica*, año 5, núm. 9, Universidad de Guanajuato, 2016.
- OIT, *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: Una guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT*, Departamento de Normas Internacionales, 2009.
- RIVERA MORALES, Rodrigo, “Los derechos e intereses colectivos como derechos fundamentales”, *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal*, vol. 33, núm. 33, 2007.
- SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, 2a. ed., México, 2014.
- YRIGOYEN Z., Raquel, *De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento*, Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, 2009.