



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

ESCUELA SUPERIOR DE ACTOPAN

LICENCIATURA EN DERECHO

TESIS

**ESTÁNDARES MÍNIMOS EN EL PROCESO DE CONSULTA
INDÍGENA EN LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE
DESARROLLO DEL ESTADO DE HIDALGO 2025-2028**

Para obtener el título de
Licenciado en Derecho

PRESENTA

Jorge David Islas Blancas

Director

Dr. Víctor Alfonso Zertuche Cobos

Comité Tutorial

Dr. Víctor Alfonso Zertuche Cobos

Dra. Araceli Callejas Téllez

Mtra. Denitza López Téllez

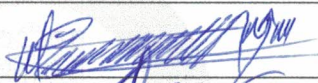
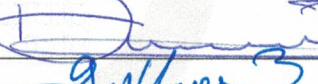
Dr. Gustavo Yllanes Bautista

Actopan, Hidalgo, México, junio 2026

ESAC/470/2026

Mtra. Ojuky del Rocío Islas Maldonado
Directora de Administración Escolar
Presente

Manifiesto a Usted, que se autoriza la impresión formal del trabajo de investigación que, bajo la dirección del Dr. Víctor Alfonso Zertuche Cobos, presenta el pasante en Derecho: **Jorge David Islas Blancas**, en modalidad de Tesis, cuyo título es: **"Estándares mínimos en el proceso de consulta indígena en la actualización del Plan de Desarrollo del Estado de Hidalgo 2025-2028"**; ya que reúne los requisitos del decoro académico a que obligan los reglamentos en vigor para ser discutidos por los miembros del jurado.

MIEMBROS DEL JURADO	FUNCIÓN	FIRMA DE ACEPTACIÓN DEL TRABAJO PARA SU IMPRESIÓN FORMAL
Dr. Víctor Alfonso Zertuche Cobos	Presidente	
Dra. Araceli Callejas Téllez	Secretaria	
Mtra. Denitza López Téllez	Vocal	
Dr. Gustavo Yllanes Bautista	Suplente	

ATENTAMENTE
"Amor, Orden y Progreso"
Actopan, Hidalgo, a 08 de junio de 2026

Mtro. Daniel Alberto Sánchez Cabrera
Director de la Escuela Superior Actopan



C.c.p. Archivo

"Amor, Orden y Progreso"

Dedicatoria

Con gratitud y amor, dedico este trabajo a Dios, a mis padres y a mis hermanos, quienes con su guía, apoyo y cariño han sido fundamentales en cada paso de este camino.

Agradecimientos

A lo largo de mi vida, he tenido grandes sueños y metas; uno de ellos era ser un profesionista. El día de hoy se convierte en una realidad. Creo fielmente que la etapa universitaria ha sido lo mejor que he vivido al día de hoy. Conocí personas extraordinarias que con seguridad puedo llamar amigos, y aunque la pandemia jugó un rol en contra para tener más anécdotas que contar, el tiempo que cursé presencial en la Escuela Superior de Actopan pude disfrutarlo al máximo, con logros, tropiezos, risas y llanto. Fueron años que me formaron no solo como profesionista, sino también como persona; cada aula, cada pasillo. Cada desvelo tiene hoy un significado especial en mi vida. Me llevo amistades, experiencias y la certeza de que todo el esfuerzo valió la pena. Hasta el día de hoy me esfuerzo por construir un futuro exitoso con la aspiración de decir con orgullo que soy licenciado en Derecho.

A Dios, la Virgen, mis santos y a mi familia, mi eterno agradecimiento. A mi padre Jorge, quien ha sido una inspiración y mi ejemplo más grande a seguir desde niño, gracias por enseñarme que con tu esfuerzo diario los sueños se alcanzan con disciplina y constancia; cada desvelo suyo valió la pena. Gracias por las veces que antepuso sus necesidades por las mías; su ética de trabajo y valores cimentaron en mí el compromiso con el que asumo esta etapa académica. Gracias, papá.

A mi madre Lomelí, por ser la primera en creer en mí, incluso cuando yo dudaba. Gracias por escuchar mis frustraciones sin juzgar y por celebrar cada pequeña victoria como si fuera suya; por las palabras de aliento cuando el cansancio ganaba y por enseñarme que la verdadera fortaleza está en no rendirse; por brindarme el soporte emocional y moral. Su confianza permanente fue fundamental para culminar este proceso académico; este título lleva su nombre también. Gracias, mamá.

A mis hermanos, por su apoyo incondicional y por ser mi ejemplo en muchos sentidos. Agradezco que siempre tuvieron una palabra o un consejo cuando lo necesité. Gracias por ser mi recordatorio constante de que la familia

es el equipo que nunca falla. Valoro su confianza en mí y el orgullo que siempre me hicieron sentir. Este logro profesional también es el reflejo de lo que he aprendido de ustedes.

A la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y a la Escuela Superior de Actopan, por brindarme una formación académica integral y los valores que han guiado mi desarrollo profesional. Las experiencias y enseñanzas adquiridas en sus aulas han sido invaluable en mi trayectoria. Gracias por haber sido el espacio donde construí las bases de mi crecimiento académico y profesional.

A mi director de tesis, el Dr. Víctor Alfonso Zertuche Cobos, por su invaluable guía académica durante el desarrollo de este proyecto. Su dedicación y compromiso no solo me formaron como profesionista, sino también como persona. Admiro la pasión y la forma en que logró transmitir su vocación por el Derecho; su esmero y disciplina en mi formación dejaron una huella que llevaré durante toda mi vida profesional.

Al Team Tusas, mi grupo de amigos, que se convirtió en mi familia, gracias por las desveladas estudiando, los consejos entre risas. Su amistad, lealtad y anécdotas hicieron más ligero este camino; este logro también lleva su nombre. A mi amiga Amairani, con la cual desde preparatoria compartimos el mismo anhelo de estudiar la Licenciatura en Derecho en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, y aunque el día de hoy ya no estás conmigo, estoy seguro de que desde el cielo estás contenta de que hayamos llegado a la meta. Comparto contigo este logro.

Finalmente, a todas las personas que de una u otra forma fueron parte de este camino y que no alcanzo a nombrar. A quienes me tendieron la mano con una palabra, un consejo o simplemente con su presencia. Este logro no es solo mío, es de cada uno de ustedes que creyó en mí, incluso cuando yo dudé. Hoy cierro una etapa, pero me llevo la certeza de que ningún sueño se cumple en solitario. Gracias, de corazón.

ÍNDICE

Resumen.....	7
Abstract	7
Introducción	8
CAPÍTULO I. CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA.....	12
1.1 Antecedentes generales	12
1.2 La Consulta Indígena.....	22
1.3 Características de la consulta.....	26
1.3.1 Procedimientos apropiados.....	26
1.3.2 Instituciones representativas	27
1.3.3 Buena fe	28
1.3.4 Llegar a un acuerdo u obtener el consentimiento.....	30
1.4 Principios de la consulta	32
1.4.1 Previa	32
1.4.2 Libre	34
1.4.3 Informada	35
1.4.4 Culturalmente adecuada	36
CAPÍTULO II. MARCO NORMATIVO DE LA CONSULTA INDÍGENA	38
2.1 Marco internacional	38
2.1.1 Convenio 169 de la OIT.....	38
2.1.2 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.....	41
2.1.3 Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.....	43
2.2 Legislación Federal.....	45
2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	45
2.2.2 Leyes Federales.....	48
2.2.3 Protocolos de consulta	51
2.3 Jurisprudencia relevante de la SCJN.....	54
2.4 Legislación estatal	62
2.4.1 Constituciones estatales.....	62
2.4.2 Constitución Política del Estado de Hidalgo	65
2.4.3 Leyes estatales reglamentarias del Estado de Hidalgo	66
2.4.4 Protocolo de consulta indígena para el Estado de Hidalgo	70
CAPÍTULO III. CONSULTA DE LOS PLANES DE DESARROLLO	75
3.1. Los Planes de Desarrollo como objeto de consulta	75
3.2 La consulta en la planeación nacional	80
3.3. La consulta indígena en la planeación estatal y municipal de Hidalgo.....	85
3.3.1 Consulta para la elaboración del Plan de Desarrollo Estatal 2022- 2028	88

3.3.2 Consulta indígena en Planes Municipales de Desarrollo en el Estado de Hidalgo.	90
---	----

CAPÍTULO IV. PROCESO DE CONSULTA PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO ESTATAL DE HIDALGO 2025-2028	104
4.1 Actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2022-2028.	104
4.2 Proceso de consulta para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2025-2028.	105
4.3 Cumplimiento de estándares mínimos de la consulta.....	107
4.3.1 Previa	107
4.3.2 Libre	110
4.3.3 Informada	112
4.3.4 Culturalmente adecuada	114
4.3.5 Buena fe	115
4.4 Análisis comparativo con el proceso de Consulta Electoral 2022.....	118
4.4.2 La entrega de información.....	122
4.4.3 Transparencia	123
4.5 Avances y limitaciones en materia de consulta indígena.....	125
Conclusiones	127
Referencias.....	133

Resumen

La investigación analizó el grado de cumplimiento de los estándares mínimos de consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe en el proceso de consulta indígena realizado para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo de Hidalgo 2025-2028. Mediante un método cualitativo, jurídico, dogmático, comparativo y documental se concluyó que el proceso incumplió con los estándares internacionales del Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la SCJN. La comparación con la consulta sobre la reforma electoral 2022 evidenció que el Estado de Hidalgo sí cuenta con capacidad técnica para consultar correctamente, pero omite aplicar esos estándares cuando actúa por iniciativa propia. Se confirma la hipótesis de que la consulta analizada fue un ejercicio de legitimación de decisiones ya adoptadas por el Ejecutivo. Con esta tesis se pretende reconocer que la falta de una ley nacional permite que su correcta aplicación quede sujeta a la discrecionalidad del Estado.

Abstract

The research analyzed the degree of compliance with the minimum standards of prior, free, informed, culturally appropriate, and good faith consultation in the indigenous consultation process carried out for the update of the Hidalgo State Development Plan 2025-2028. Using a qualitative, legal, dogmatic, comparative, and documentary method, it was concluded that the process failed to comply with the international standards of ILO Convention 169 and the case law of the SCJN (Supreme Court of Justice of the Nation). The comparison with the consultation on the 2022 electoral reform showed that the State of Hidalgo does have the technical capacity to consult correctly but fails to apply those standards when acting on its own initiative. The hypothesis that the consultation analyzed was an exercise in legitimizing decisions already adopted by the Executive Branch is confirmed. This thesis aims to recognize that the lack of a national law allows its correct application to be subject to the discretion of the State.

Introducción

El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas es uno de los mecanismos más importantes que les permiten hacer uso de su derecho a la libre determinación y que debe ser entendido más allá de una formalidad administrativa, pues constituye como una herramienta para combatir el legado de exclusión y marginación que históricamente ha afectado a los pueblos originarios. Este derecho ha sido reconocido a nivel internacional en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por México en 1990, así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en la Declaración Americana sobre la materia, documentos que han establecido los estándares mínimos que los Estados están obligados a respetar y garantizar este derecho.

En México, la integración de este derecho ha sido de manera paulatina. Se integró por primera vez en la reforma constitucional de 2001, en la que se impuso la obligación de consulta a los pueblos indígenas en la elaboración de planes de desarrollo nacional, estatal y municipal, aunque aún no establecía las características esenciales que este derecho debía cumplir. En 2011, la reforma en materia de derechos humanos elevó a rango constitucional los tratados internacionales suscritos por el Estado y de esta manera se integró al bloque de constitucionalidad el Convenio 169 de la OIT. Por último, con la reforma al artículo 2º en septiembre de 2024, se consolidó el derecho a la consulta como un derecho fundamental autónomo, con la finalidad de obtener el consentimiento o, en su caso, la búsqueda de acuerdos con los pueblos.

Sin embargo, pese a los avances normativos, aún existe una diferencia considerable entre lo que se ha reconocido formalmente en la Constitución y los tratados internacionales, por un lado, y su implementación en la práctica, por el otro, pues el Congreso de la Unión no ha emitido una ley reglamentaria que establezca procedimientos y estándares claros, autoridades

responsables, plazos y mecanismos de exigibilidad para la realización de procesos de consulta.

Esta omisión ha generado una aplicación desigual del derecho en todo el país. El Estado de Hidalgo cuenta con un marco normativo en la materia: la Constitución local reconoce el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado; la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo desarrolla un procedimiento específico; y, en abril de 2025, se expidió el Protocolo de Consulta Indígena para el Estado de Hidalgo, que establece once etapas. Dicho protocolo fue emitido para guiar el proceso de consulta indígena para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2025-2028. No obstante, los antecedentes de procesos de consulta muestran que su ejecución ha estado marcada por múltiples dificultades.

Tomando en cuenta lo anterior, la presente investigación parte de la siguiente pregunta de investigación, ¿en qué medida la ejecución del proceso de consulta para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2025-2028 en el Estado de Hidalgo cumple con los estándares mínimos de consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe? Como hipótesis se plantea que, aunque el Estado de Hidalgo cuenta con un marco normativo y con un protocolo de consulta, el proceso analizado no satisface dichos estándares mínimos, pues fue diseñado fundamentalmente para legitimar decisiones previamente adoptadas por el Ejecutivo, sin una participación real de las comunidades, sin mecanismos claros de vinculación y con una opacidad sistemática en la rendición de cuentas, lo que evidencia una simulación del derecho a la consulta.

La investigación se desarrolla mediante un método de investigación cualitativo-jurídico. Se empleó el método dogmático para el análisis de normas, tratados internacionales y criterios jurisprudenciales; el método comparativo para contrastar el proceso de consulta para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo con la consulta electoral realizada por el Congreso de Hidalgo en 2022. Se emplearon técnicas de revisión documental de instrumentos

internacionales, constituciones, leyes, protocolos y jurisprudencia; análisis de contenido de once planes municipales de desarrollo; y evaluación de estándares a partir de los principios establecidos en el Convenio 169 de la OIT y de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Del análisis realizado se confirmó la hipótesis y se cumplió el objetivo, derivado de que el proceso de consulta para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2025-2028 incumplió los estándares mínimos establecidos por la legislación internacional y jurisprudencial, aunado a lo anterior, la comparación con la consulta electoral de 2022 muestra que el gobierno estatal sí tiene capacidad técnica para consultar correctamente cuando existe presión judicial, pero omite aplicar esos estándares cuando actúa por iniciativa propia. En consecuencia, se cumple el objetivo general de la investigación al demostrar que la consulta analizada fue más un ejercicio de legitimación que un mecanismo de participación efectiva.

La presente tesis se encuentra estructurada de la siguiente manera. En el primer capítulo se abordan los antecedentes históricos del derecho de consulta, su naturaleza colectiva y la diferencia entre el derecho a la consulta y el derecho de participación política, los principios de este derecho, como son el carácter previo, libre, informado y culturalmente adecuado, así como sus características, como lo son los procedimientos apropiados, la representatividad, la buena fe y la finalidad de alcanzar acuerdos o el consentimiento.

En el segundo capítulo se analiza el marco normativo internacional a nivel federal y estatal, así como la legislación en el Estado de Hidalgo y los criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objetivo de ver cómo ha sido incorporado este derecho en el marco legal mexicano, con el fin de identificar los avances y retrocesos frente a la normatividad internacional y poder identificar patrones en la actuación del Estado.

Para el tercer capítulo se abordan los planes de desarrollo como objeto de consulta indígena y la legislación que los reglamenta, por lo que se revisan antecedentes nacionales y estatales, así como planes municipales de desarrollo en Hidalgo, con el fin de identificar patrones, alcances y las problemáticas que enfrenta este tipo de ejercicios de consulta.

Finalmente, en el capítulo cuatro se analiza el proceso de consulta para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2025-2028. Se evaluó el diseño del proceso, las etapas, los mecanismos de participación, el nivel de transparencia y el cumplimiento de los estándares mínimos de consulta, además de hacer una comparativa con el proceso de consulta en materia electoral realizado por el Congreso de Hidalgo en 2022, con el propósito de identificar continuidades, avances y limitaciones en la implementación del derecho a la consulta en la entidad.

CAPÍTULO I. CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA

El reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas es el resultado de una de las conquistas más significativas dentro del derecho internacional. Lejos de constituirse como un trámite administrativo, es la consecuencia de una larga lucha contra la exclusión, la discriminación y las políticas integracionistas que durante décadas negaron la autodeterminación de los pueblos. El objetivo de este capítulo es analizar el origen de este derecho, desde los acontecimientos históricos que crearon la necesidad de la lucha, hasta los primeros instrumentos internacionales que reconocieron este derecho. Posteriormente se analizará su naturaleza colectiva y la importancia de diferenciar el derecho de consulta con el de participación, así como las características de este derecho: procedimientos apropiados, representatividad, buena fe y el debate en torno al consentimiento como finalidad de la consulta. Finalmente se examinarán los principios que deben regir el ejercicio de este derecho como son su carácter previo, libre, informado y culturalmente adecuado, derivado de este análisis será posible identificar los estándares internacionales y los desafíos que enfrenta su implementación en contextos nacionales como el mexicano.

1.1 Antecedentes generales

El derecho a la consulta previa, libre e informada tiene su origen en una relación históricamente desequilibrada entre los Estados y los pueblos indígenas, construida desde la exclusión y la marginación. Dicha relación se ha caracterizado por dos tipos de explotación: de clase y étnica.

Stavenhagen (1988, pp. 9-10) señala que, por una parte, la explotación de su clase, por su condición de pobreza, carentes de tierras y recursos, sometidos a la explotación de la mano de obra, y por otra parte, la discriminación étnica, dominada por el racismo inherente y los sentimientos de

superioridad de los valores culturales “occidentales”, que en conjunto configuran un cuadro de violaciones masivas a los derechos humanos y la imposición de modos de vida a los indígenas en nombre del desarrollo.

En consecuencia, desde su creación como parte del Tratado de Versalles en 1919, la Organización Internacional del Trabajo, nacida como una organización tripartita en la que participaban los gobiernos, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores, ha puesto especial atención en las condiciones laborales de la comunidad indígena. Sus primeras acciones se remontan al año de 1921 cuando se propuso la realización de estudios sobre las condiciones laborales de los trabajadores indígenas. A partir de entonces, destacan acciones de la OIT encaminadas a la creación de comisiones, conferencias, estudios y cuestionarios a los Estados miembros (González, 2000, p. 82).

Estas medidas se vieron reflejadas en la adopción del Convenio 29 sobre el trabajo forzoso en 1930, que como menciona la OIT (2013) fue el primer avance que revelaba que los pueblos indígenas y tribales en las colonias eran víctimas del trabajo forzoso. Posteriormente se formó el Comité de Expertos sobre el Trabajo Indígena en 1951 y se publicó el estudio pionero: “Pueblos indígenas: Condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones autóctonas en los países independientes” (González, 2000, p. 82), que puso especial atención a la necesidad de crear políticas públicas específicas para estos grupos.

El contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial generó en la década de 1950 una mayor preocupación internacional por los derechos humanos y debido a la creciente ola de rebeliones en contra del colonialismo europeo, los Estados se vieron en la necesidad de crear normas con políticas progresivas, que protegieran a las comunidades indígenas de la opresión y la explotación laboral, es así como se inició la redacción de un convenio que describiera las obligaciones de los gobiernos con los pueblos indígenas que se encontraban bajo su jurisdicción, lo que culminó en 1957 con la creación, por parte de la

OIT en representación de las Naciones Unidas, del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales número 107 (Hanson, s.f.).

El Convenio número 107 se consolidó como el primer instrumento vinculante en la materia, y fue un documento pionero ya que históricamente el derecho internacional no reconocía a los pueblos indígenas como actores jurídicos, y este era el primero en profundizar en la vida social, económica y política de los pueblos, consagró derechos territoriales, exigió el reconocimiento de las tradiciones jurídicas y culturales y priorizó la educación de los pueblos indígenas en sus propios idiomas (Hanson, s.f.).

Sin embargo, el Convenio 107 establecía una serie de excepciones, limitaciones y condiciones a los derechos y obligaciones reconocidos. Por ejemplo, en su artículo 7.2 condicionaba el derecho de las poblaciones a mantener sus propias costumbres e instituciones, siempre y cuando fueran compatibles con el ordenamiento jurídico o con los objetivos de integración.

Asimismo, en el apartado II referente a las tierras, impedía el desplazamiento territorial sin consentimiento de las comunidades indígenas, salvo lo dispuesto en la legislación nacional (OIT, 1957, art.12). De igual manera, en su artículo 19, establecía la extensión progresiva de los sistemas de seguridad social, pero siempre que fuera factible; en consecuencia, el alcance y aplicación de estos derechos se veía limitado por la factibilidad de las condiciones propias de cada país.

A lo anterior se suma que los términos de este convenio perseguían objetivos integracionistas, ya que se fundamentaba principalmente en la hipótesis implícita de que los miembros de las poblaciones tribales y semitribales se encontraban en una etapa menos avanzada que la alcanzada por otros sectores de la población, y aunque se promoviera el desarrollo social, económico y cultural, se asumía que el único futuro posible para estas poblaciones era la integración a la colectividad nacional y la pérdida de sus características tribales. Esta perspectiva integracionista ha sido cuestionada por autores como el antropólogo John H. Bodley (1999) quien señala que,

curiosamente, los pueblos tribales que no habían sido intervenidos por agentes externos funcionaban bien en diferentes aspectos y que la 'integración' termino creando las condiciones de pobreza que buscaba prevenir.

El Convenio entró en vigor en 17 países, y aunque ha mantenido su carácter vinculante se cerró a nuevas ratificaciones ya que la OIT concluyó que “el enfoque integracionista del Convenio era obsoleto y que su aplicación era perjudicial en el mundo moderno”, aunque representó un gran avance en función del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas (Oficina Internacional del Trabajo, 2013, p. 4).

No obstante, del contenido del Convenio 107 se desprende que no hacía referencia específicamente al derecho de consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas, y únicamente se limitaba a establecer principios de protección social, cultural, económica y territorial de las poblaciones, sin mencionar que estas debían ser consultadas antes de tomar decisiones que afecten sus territorios, derechos o formas de vida.

A partir de la década de 1970, en América Latina surgieron organizaciones indígenas que buscaban hacerle frente al neoextractivismo. Este fenómeno, caracterizado por el saqueo desmedido de los recursos naturales para su mercantilización, fue impulsado, según Gutiérrez Rivas y del Pozo Martínez (2019) por una corriente de pensamiento que buscaba que el gobierno ya no tuviera tanta incidencia en el ámbito económico de sus países dando paso a la inversión extranjera, a los megaproyectos y proyectos de inversión (p. 8).

Todo esto impulsado no solo por un cambio de ideología, sino que en el caso de México como en el de muchos países de América, este se veía beneficiado por cambios a sus legislaciones apoyados por aquellos que ostentaban el poder político, en su beneficio para obtener también poder económico a costa de la destrucción de los territorios y del desplazamiento forzado de las comunidades. Frente al avance de las políticas neoextractivistas se fortaleció un movimiento de resistencia.

Al respecto Rábago Dorbecker (2013, p. 365) señala que el neoextractivismo, portador de aires de conquista, se constituyó como un nuevo campo de resistencia de los movimientos indígenas y campesinos, en virtud de que “en juego se encuentra el desarrollo y existencia de formas de convivencia, de producción económica y políticas, además de lenguas y formas religiosas, que se distinguen de las formas de aculturación del modelo ciudadano/consumidor”.

En ese sentido, el propio autor ilustra algunas consecuencias negativas asociadas a la adopción de un “liberalismo modernizador de enfoque eurocéntrico”. Entre ellas destaca el caso de México, donde la reforma impulsada por el presidente Benito Juárez, especialmente la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas en 1856, dio paso a la destrucción de la propiedad colectiva de las tierras indígenas favoreciendo la acumulación de tierras y la posterior creación del latifundio.

Otro ejemplo es la denominada “Conquista del Desierto”, mediante la cual el presidente argentino Domingo Faustino Sarmiento ordenó y ejecutó el exterminio de pueblos indígenas como los mapuches y tehuelches en el sur de Argentina. Según Rábago Dorbecker (2013, p. 365), este proceso se suma a las diversas pacificaciones de los apaches, llevadas a cabo en su mayoría durante el régimen de Porfirio Díaz, así como la construcción del Estado liberal del siglo XIX, que tuvieron profundas repercusiones sobre la vida y el territorio de los pueblos indígenas de América Latina.

Estos hechos dieron paso a la imposición de Estados nación que, posteriormente, instauraron conflictos internos por el control territorial de los pueblos indígenas. Dicho fenómeno que González (2006, p. 419) conceptualizó como “colonialismo interno”, orientado a la negación absoluta de la autodeterminación de los pueblos, pues implica la resistencia a implementar la consulta bajo el principio de buena fe.

En este contexto, de crítica al liberalismo modernizador y a las políticas estatales hacia los pueblos indígenas, las cuales, como señala Stavenhagen

(1988, p. 114) se caracterizaron por tener enfoques paternalistas y autoritarios, el cuestionamiento no se limitó al diseño de las políticas, sino que se extendió a los efectos sobre la vida y organización de los pueblos. Entre estos efectos, uno de los más relevantes fue la afectación a sus territorios, ya que muchas de las cosmovisiones de los indígenas se construyen a partir de la relación con sus territorios, de la que derivan elementos centrales de su identidad, su religión y cultura.

Frente a la amenaza del despojo territorial, tal como menciona Rábago Dorbecker (2013, p. 365) los pueblos desarrollan una fuerte y rápida capacidad de politización y en consecuencia recurrieron a las vías de protesta, en ocasiones armadas y en otras, en la juridificación de sus luchas. Un ejemplo de esta lucha por el reconocimiento de sus derechos es, sin duda, la creación de un gran número de organizaciones no gubernamentales (ONG), creadas por organizaciones indígenas en las décadas de 1960 y 1970.

Como resultado de la presión ejercida por este movimiento social y de la crítica al modelo integracionista, se impulsó una revisión del derecho internacional, dando lugar a los instrumentos que consagran el derecho a la consulta en sus términos modernos. Así, la Organización Internacional del Trabajo inició un proceso de revisión del Convenio 107, durante los años 1988 y 1989. Sin embargo, este proceso de negociación fue sumamente controversial, especialmente porque los pueblos indígenas no tuvieron una participación directa, debido a la estructura tripartita la Organización Internacional del Trabajo, únicamente admitía la participación informal de los pueblos indígenas a través de los representantes de los trabajadores (Pedraza, 2025, p. 102).

A pesar de ello, este proceso culminó con la adopción del “Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales 169” (1989), aprobado por 328 votos a favor, un solo voto en contra y 49 abstenciones, y la comisión de expertos de la OIT en la conferencia internacional del trabajo en 1999 señaló que “el Convenio 169 es el instrumento de derecho internacional más comprehensivo

para proteger, en la legislación y la práctica, los derechos de los pueblos indígenas y tribales para que estos puedan conservar usos y costumbres autóctonos frente a los de la sociedad nacional en la que habitan”.

Uno de los debates centrales de acuerdo con Mereminskaya (2011), fue al momento de establecer las formas de participación pues “se rechazó la obligación de buscar el ‘consentimiento’ de los pueblos indígenas para la aprobación de las medidas que los pudieran afectar, reemplazándose ese concepto por consultas” (p. 222) por ello se consideró por parte de las comunidades indígenas que el lenguaje utilizado no fue determinante, al regular la actuación de los gobiernos en relación con los intereses de los pueblos indígenas, y de acuerdo con Pedraza (2025) muchas organizaciones indígenas expresaron un tajante repudio al documento, aunque su aceptación se vio reflejada paulatinamente (p. 102).

En ese sentido, se puede señalar que la redacción del documento y la utilización de este tipo de lenguaje refleja la resistencia de los Estados y los representantes de los empleadores por ceder el control de sus territorios a los pueblos indígenas, limitando así su derecho a la autodeterminación.

En paralelo al trabajo desarrollado en el seno de la OIT, el sistema de las Naciones Unidas promovió una serie de iniciativas encaminadas a la protección de los pueblos indígenas. Así, en el informe elaborado en 1971 por el relator especial José R. Martínez Cobo, como parte de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, sentó las bases del vigente sistema internacional de derechos humanos de los pueblos indígenas.

Dicho proceso se vio materializado con la creación, en 1982, del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones indígenas, el cual culminó en la formulación de un proyecto de declaración aprobado por la Subcomisión en 1994. Posteriormente, la Asamblea General en su 107a. sesión plenaria, en su resolución 61/295, el día 13 de septiembre del 2007, después de cerca de 20 años de negociaciones entre los pueblos indígenas y los estados, la

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Aunque carece de carácter vinculante frente a los países miembros, su peso moral y político es indiscutible, debido a que tomó especial relevancia de acuerdo con la CNDH (2012, p. 4), pues obliga a los estados signatarios a considerar estos principios en la elaboración y aplicación de leyes orientadas a las necesidades de los pueblos indígenas. Dicha Declaración aborda el derecho a la consulta como la obligación de los Estados a celebrar consultas de buena fe, por medio de las instituciones representativas, y con la finalidad de obtener el consentimiento previo, libre e informado, e incluye supuestos específicos de consulta dentro de los que destacan el traslado de pueblos indígenas, el almacenamiento de materiales peligrosos en sus tierras, la aprobación de proyectos de desarrollo, entre otros.

Dentro del Sistema Interamericano, el 15 de junio de 2016 en Santo Domingo, República Dominicana, se creó el primer instrumento en el que se consideró a los pueblos indígenas de manera específica, con disposiciones para la promoción y protección de sus derechos (Utrillano, 2015, p. 551). La Declaración Americana tomó como referentes fundamentales los estándares de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y del Convenio 169 de la OIT, aunque con particularidades derivadas de un prolongado proceso de negociación en el que representantes de las organizaciones indígenas cuestionaron la participación limitada y restrictiva.

La Declaración Americana, de acuerdo con Toro Utrillano (2015) se creó como un refuerzo por parte de una organización regional para la protección y promoción efectiva de los derechos de los pueblos indígenas, en el que se plantean mecanismos de consulta y consentimiento en que deben intervenir de manera plena y efectiva los pueblos interesados, así como la promoción de las formas de propiedad tradicionales, con garantías sobre sus tierras, territorios y recursos. (p. 593)

Aunque se considera que se prevé este reconocimiento de derechos, es importante señalar que las omisiones respecto a estándares de protección como el consentimiento previo, libre e informado para el traslado de los pueblos indígenas en sus tierras, y un deber de protección genérico respecto al almacenamiento de materiales peligrosos dentro de los territorios de los pueblos y comunidades indígenas, lo que refleja el complejo proceso de negociación de los Estados miembros de la OEA, pues se reservaron espacios de discrecionalidad para no comprometerse con los estándares que pudieran limitar sus intereses en materias como la explotación de recursos naturales, como señala Yáñez Fuenzalida (2016, párr. 4), "la DADIN resuelve la tensión limitando los derechos de los Pueblos Indígenas y socavando los contenidos de la Declaración de Naciones Unidas".

El derecho de consulta previa, libre e informada en México tiene sus primeros antecedentes en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, fue ratificado por México desde el 5 de septiembre de 1991 (OIT, 1989) con esta ratificación se integró el derecho de consulta al bloque de derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano. A esto se sumó la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007 y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2016, que elevaron el estándar internacional al establecer como finalidad de la consulta la obtención del consentimiento previo, libre e informado.

En el derecho interno, la integración del derecho a la consulta ha sido un proceso gradual. En el ámbito constitucional, con la reforma de 2001 al artículo 2º Constitucional se reconocieron los derechos de los pueblos indígenas a la libre determinación y la autonomía, así como la obligación de consultar a los pueblos indígenas en lo relativo a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, aunque omitió señalar las características que debía tener dicha consulta, como previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena

fe, a pesar de que el Convenio 169 de la OIT lo establecía de esta forma y era vigente en México desde 1991.

Posteriormente, el 10 de junio de 2011, la reforma constitucional en materia de derechos humanos, constituyó un parteaguas en la apertura del ordenamiento jurídico mexicano hacia el derecho internacional (Petrova, 2021, p. 19). Esta reforma elevó a rango constitucional todos los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales. Para el derecho de consulta esto significó un gran avance pues a partir de entonces podía ser exigido de manera directa. Finalmente, con la reforma del 30 de septiembre de 2024 al artículo 2º Constitucional, se consolidó la obligación de consultar a los pueblos indígenas y afromexicanos con la finalidad de obtener su consentimiento o llegar a un acuerdo.

En el plano institucional en 2018, la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas designó al INPI como órgano técnico encargado de asistir y coordinar los procesos de consulta en el ámbito federal (Ley del INPI, 2018, art. 4, fracc. XXIII). A su vez la Suprema Corte de Justicia de la Nación como actor relevante en el desarrollo de la doctrina jurídica mexicana y a través de precedentes judiciales ha definido y dotado de contenido y alcance al derecho a una consulta. En palabras de Medina Amaya y Heredia Juárez (2025), estas decisiones “buscan aportar herramientas útiles para avanzar en la consolidación de un sistema de justicia capaz de establecer un diálogo entre diferentes culturas” (p. 1). El análisis del contenido normativo en el ámbito internacional como el nacional será desarrollado en el capítulo II del presente trabajo de investigación.

En este marco de consolidación progresiva del sistema y normatividad internacional de protección de los derechos de los pueblos, resulta de vital importancia establecer un mecanismo que garantice el goce efectivo de los derechos por los que las comunidades indígenas han luchado por tanto tiempo. De este modo, el derecho a la consulta previa, libre e informada se configuró como una herramienta central para ver materializados los principios

de autodeterminación, participación política y respeto a los derechos colectivos, cuyo contenido y alcances serán analizados en el apartado siguiente.

1.2 La Consulta Indígena.

El derecho a la consulta previa, libre e informada debe ser entendido más allá de solo un procedimiento administrativo, sino que también es uno de los principios fundamentales dentro de un gobierno democrático. Su importancia radica en el reconocimiento de los pueblos indígenas como actores políticos y colectivos diferenciados, y a la consulta como una garantía de protección y ejercicio de sus derechos.

De acuerdo con Maldonado García (2013), la consulta previa constituye un derecho de los pueblos indígenas y tribales en razón de las circunstancias particulares que les atañen y que están relacionadas con el derecho a su identidad e integridad cultural, a conservar sus propios usos y costumbres, al territorio, a decidir sus propias prioridades de desarrollo, entre otros, lo cual genera una obligación correlativa e intransferible del Estado, encargado de celebrar dichas consultas.

En ese sentido, se puede señalar que existen dos maneras de definir el derecho de consulta, de manera positiva y de manera negativa, de acuerdo con López y Gaussens (2021, p. 471). En su dimensión positiva, la consulta hace referencia a aquel derecho del que son titulares los pueblos y comunidades indígenas, ejercido de manera colectiva a través de sus instituciones representativas, para participar en procesos de decisión respecto de medidas o proyectos susceptibles de afectarles. Por otro lado, en su dimensión negativa, la consulta es la obligación del Estado de tomar en cuenta sus necesidades, opiniones y conocimientos al decidir sobre medidas que impacten sus derechos colectivos. En ambos casos, el objetivo es que las comunidades participen efectivamente en las decisiones que estas determinen para su desarrollo.

De lo expuesto, se desprende que el derecho de consulta se encuentra relacionado con diversos derechos, uno de los más importantes es el derecho de participación. Como bien señala la Oficina Internacional del Trabajo (2013), los conceptos de consulta y de participación están entrelazados, pues son los mecanismos que aseguran que los pueblos indígenas puedan decidir sobre sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo y controlar su propio desarrollo económico, social y cultural, como lo establece el artículo 7.1 del Convenio. Esto implica que los pueblos indígenas no solo deben ser capaces de responder ante la imposición de proyectos o medidas que puedan afectarlos, sino que la relación con el Estado debe permitir un diálogo permanente para participar activamente en lo que atañe a su proceso de desarrollo económico, social y cultural (p. 20).

Ahora bien, aunque es cierto que el derecho de consulta y el de participación guardan similitudes, es importante precisar que no deben ser entendidos en el mismo sentido. La consulta constituye un mecanismo específico de participación, pero no es el único medio a través del cual se ejerce este derecho. La consulta previa, libre e informada requiere una serie de características particulares, una de las más importantes es la identificación de los sujetos a quienes va dirigida, pues mientras que el derecho de participación política puede ser ejercido por la población en general, la consulta únicamente va dirigida a los pueblos y comunidades indígenas. La importancia de distinguir entre consulta y participación política radica en que si estas se equipararan se aplicaría un estándar más bajo al contenido del derecho colectivo y la opinión de los pueblos podría perderse entre la de la comunidad, lo que permitiría al Estado simular que cumple con la obligación de consultar cuando en realidad solo es un trámite informativo. Por lo que es necesario analizar quiénes pueden ser reconocidos como tales bajo criterios del derecho internacional.

Se estima que alrededor del mundo existen 476,6 millones de personas indígenas, lo que representa el 6,2 por ciento de la población global (Oficina

Internacional del Trabajo (2019, p. 52), debido a la diversidad y la magnitud de la población establecer una definición universal podría ser restrictiva y se corre el riesgo de excluir a aquellos a quienes se busca, por lo que de acuerdo con la OIT (2013) y el propio Convenio 169, para identificarlos se hace la distinción entre los pueblos indígenas y pueblos tribales, a partir de criterios objetivos y subjetivos, de la siguiente manera:

- Pueblos indígenas: en este caso el criterio subjetivo es la conciencia de su propia identidad indígena. Mientras que objetivamente, se les reconoce como descendientes de las poblaciones que habitaban el territorio antes de la conquista, colonización o delimitación de las fronteras actuales y que independientemente de su estatus jurídico, conservan total o parcialmente sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.

- Pueblos tribales: El criterio subjetivo también es la autopercepción y la conciencia de pertenecer a un grupo tribal, pero los criterios objetivos, se enfocan en las condiciones sociales, culturales y económicas que los diferencian del resto de la sociedad y se rigen de manera total o parcial, por sus propias costumbres, tradiciones o por normativas especiales.

La autoidentificación de los pueblos indígenas o tribales como criterio subjetivo de identificación está reconocido tanto en el Convenio 169 como en la Declaración de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas, al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “el criterio de autoidentificación es el principal para determinar la condición de indígena, tanto individual como colectivamente en tanto pueblos” (párr. 216), por lo que los Estados deben limitarse a respetarlos reconociendo así su derecho a la libre determinación de los propios pueblos.

En ambos instrumentos internacionales, los derechos reconocidos a los indígenas pueden ser ejercidos de manera individual y colectiva, pero se otorga especial atención a los derechos colectivos, porque los pueblos indígenas suelen organizar sus sociedades de esta manera.

El mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas (2012) ha señalado que las culturas indígenas suelen organizarse en torno a valores de responsabilidad colectiva y estructuras basadas en el respeto por los ancianos, los antepasados, los espíritus y la comunidad, y que de esta forma se pueden expandir en forma de instituciones comunales y sociales lo que hace indispensable el reconocimiento de sus derechos como colectividad (párr. 53-55).

Debido a esta manera especial de organización, aunque es importante el respeto de derechos individuales de los integrantes de los pueblos indígenas, destaca la protección de sus derechos colectivos, ya que de acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2018), el reconocimiento de estos derechos resulta necesario para garantizar la continuidad de la existencia, el desarrollo y el bienestar de los mismos, en caso contrario se corre el riesgo de que desaparezcan a causa de la asimilación forzosa de la sociedad dominante.

Para efectos de la consulta previa, libre e informada, los titulares de este derecho son únicamente los pueblos indígenas y tribales, y la manera de ejercer este derecho es de manera colectiva. El derecho de consulta ha adquirido tal relevancia que la Comisión de Expertos de la OIT ha señalado que la consulta es la puerta de entrada a la protección de los demás derechos, derivado de la cosmovisión colectiva de los pueblos indígenas. Entre los principales derechos que protege se encuentran el derecho a la integridad étnica cultural y social, a la propiedad colectiva, a la subsistencia de su comunidad y el derecho a la participación, tal como lo señala Rodrigo Escobar Gil (2011), en su conferencia magistral sobre *El derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas en el derecho constitucional colombiano y en la jurisprudencia del sistema interamericano*, una característica esencial de estos derechos es su integralidad, indivisibilidad e interdependencia, lo que significa que estos derechos solo tienen sentido y eficacia cuando se garantizan en su conjunto.

En ese sentido, el derecho de consulta se configura como un derecho colectivo del que únicamente son titulares los pueblos indígenas y tribales, y simultáneamente, una obligación vinculante de los Estados, cuya finalidad no es solo la participación, es un instrumento jurídico diseñado para frenar la arbitrariedad estatal (Gutiérrez, 2017, p. 540). Una vez precisados los sujetos de este derecho y su naturaleza, corresponde analizar sus características y principios que permiten su adecuada realización.

1.3 Características de la consulta.

Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la doctrina y en concreto la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo en Revisión 410/2015, han establecido parámetros que deben ser cumplidos para que la consulta sea llevada a cabo. Los cuales son los siguientes: a) procedimientos apropiados; b) instituciones representativas; c) buena fe; y d) finalidad de llegar a un acuerdo, es importante que se tomen en cuenta estas características pues cuando son aplicadas de manera eficaz (ACNUDH, 2018) constituyen un medio efectivo de combatir el legado de exclusión y marginación que afecta a los pueblos indígenas en el mundo entero.

1.3.1 Procedimientos apropiados.

Es importante señalar que la flexibilidad debe ser un criterio guía de los procesos de consulta siempre que se trate de pueblos y comunidades indígenas, pues se parte de la idea de que cada una de estas comunidades tiene diferentes formas de vida, organización e incluso diferente forma de concebir la consulta.

Es por lo anterior que los estados deben realizar un esfuerzo por entender cómo funcionan los procesos tradicionales de toma de decisiones, pues el fondo y la forma del contenido de las consultas debe permitir que los pueblos consultados se expresen plenamente a fin de lograr un entendimiento

de aquello que se les consulte para que así puedan influir correctamente en los resultados de la misma y sus opiniones sean realmente tomadas en cuenta.

De igual forma se debe tomar en consideración que los pueblos indígenas ya cuentan con formas de toma de decisiones y autosuficiencia institucional, la manera apropiada de realizar una consulta no es solamente la realización de una audiencia pública meramente informativa, pues a menudo no resultan suficientes. La consulta implica un diálogo intercultural en el que se debe tomar en cuenta los tiempos necesarios para que los pueblos puedan tomar estas decisiones.

Por lo que resulta fundamental que los gobiernos adapten y apliquen la consulta tal como los pueblos indígenas la conciben, al respecto la Comisión de Expertos (2005), en una observación al gobierno mexicano, señaló que éste debía tomar en cuenta "...las propuestas de los reclamantes en cuanto a las características que ha de tener la consulta para ser efectiva, determinar un mecanismo de consulta adecuado teniendo en cuenta, para determinarlo, los valores, concepciones, tiempos, sistemas de referencia e incluso formas de concebir la consulta de los pueblos indígenas, para que este pueda ser considerado como apropiado", de igual forma enfatizó que "las consultas con los pueblos son un proceso, no un acto único", y que los procedimientos dependerán de las circunstancias de cada caso (párr. 3).

1.3.2 Instituciones representativas

Un criterio importante para la realización de las consultas es que estas se deben llevar a cabo a través de sus instituciones representativas, tal como lo señala el Convenio 169, aunque debido a la diversidad de culturas y organizaciones resulte complicado para los Estados determinar quiénes son los representantes de una comunidad indígena, es obligación de estos identificarlos antes de realizar cualquier tipo de consulta.

Respecto a la determinación de las instituciones representativas, como bien señalan Gutiérrez Rivas y del Pozo Martínez (2019), en el caso Shuar, el

Comité Tripartito señaló que “si no se desarrolla un proceso de consulta adecuado con las instituciones u organizaciones indígenas y tribales verdaderamente representativas de las comunidades afectadas, la consulta encaminada no cumplirá con los requisitos del convenio” (p. 11). Una selección de personas no podría representar la opinión de la mayoría, de acuerdo con el Manual de Aplicación del Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, se deben tomar en cuenta las características del país, las especificidades de los pueblos indígenas y el tema y alcance de la consulta, de esta manera es como se puede determinar cuáles son las instituciones representativas. La legitimidad de la consulta depende de que las instituciones que participan sean reconocidas como representativas por los propios pueblos indígenas.

Así lo estableció la Corte Interamericana en el caso Saramaka (2007), al señalar que “los Saramaka deben determinar, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, cuáles miembros de la tribu estarán involucrados en dichas consultas” (párr. 287), por lo que la Corte reconoció que el derecho de representación pertenece únicamente a los pueblos indígenas, en el ejercicio de su autodeterminación, y no al Estado como el facultado para designar a los representantes indígenas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación retomó este criterio en el Amparo en Revisión 410/2015, al señalar que “sus miembros tienen plena libertad de elegir las formas de decisión interna, así como a las personas, grupos o instituciones que habrán de representarlos durante el proceso de la consulta, por lo que el Estado no podrá objetar la forma en que tomen sus decisiones”.

1.3.3 Buena fe

El principio de buena fe resulta fundamental para establecer la base ética sobre la que se debe desarrollar todo el proceso de consulta, esto se puede ver reflejado cuando existe un diálogo genuino entre los estados y las

comunidades consultadas, este principio exige que el diálogo se debe dar en un plano de igualdad, en un ambiente de respeto, confianza y reconocimiento mutuo de la personalidad.

Tal como señala Zavaleta (2016) en el ámbito del derecho la buena fe se entiende como la “sinceridad u honestidad de las partes en su actuación”. En el ámbito del derecho, podría ser entendido como “la obligación del Estado de realizar la consulta en un clima de confianza, con la intención de tomar en cuenta la opinión que expresen los pueblos consultados sin que se les pretenda engañar, traicionar o brindar información sesgada o parcial. Con base en este principio, los procesos de consulta, así como la decisión de los pueblos que éstos arrojen, no deben considerarse una mera formalidad para legitimar los proyectos sometidos a su consulta”.

En el ámbito nacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2024), aclaró el alcance de este principio en México, al establecer que la consulta de buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de sus agentes, o particulares, que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, deben llevarse a cabo fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada, por lo que el proceso requiere el establecimiento de un clima de confianza mutua entre las partes” (p. 62).

De lo anterior, es posible afirmar que el principio de la buena fe se configura en el entendimiento de que la participación de ambas partes debe darse mediante un diálogo genuino y sincero que no busque evadir u omitir la cooperación entre las partes, y que estas deben reconocerse mutuamente con respeto, sin que se busque imponer la voluntad de ninguno de los involucrados, con el objetivo de dejar atrás conductas discriminatorias que influyan en la toma de decisiones que afecten los territorios y formas de vida de los indígenas.

1.3.4 Llegar a un acuerdo u obtener el consentimiento

El tema del consentimiento ha sido uno de los temas más polémicos dentro del derecho a la consulta. El artículo 6.2 del Convenio 169 de la OIT establece que las consultas se deben llevar a cabo con la finalidad de “llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento”. Sin embargo, tanto la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) señalan la exigencia hacia el Estado de obtener el “consentimiento previo, libre e informado”, por lo que resulta importante distinguir entre el acuerdo como finalidad del proceso de consulta y el consentimiento para entender el alcance de este derecho.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señala que se debe requerir el consentimiento en los siguientes supuestos: en la adopción y aplicación de medidas legislativas o administrativas que los afecten (art. 19); en relación con el desplazamiento forzado de sus tierras y territorios, este no procederá sin el consentimiento de los pueblos indígenas (art. 10); el almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en sus tierras o territorios (art. 29, párr. 2); en la aprobación de proyectos de desarrollo que puedan afectar sus tierras o territorios u otros recursos (art. 32, párr. 2); y prevé la reparación respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales que hayan sido privados sin el consentimiento de los pueblos, así como por las tierras, territorios o recursos de que hayan sido privados sin su consentimiento (arts. 28, párr. 1-11.2).

Ahora bien, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007, párr. 134), añadió un criterio fundamental, pues estableció en el caso del Pueblo Saramaka contra Surinam un criterio para el que se debe considerar el consentimiento de los pueblos y señaló que: “cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio... el Estado tiene la obligación, no solo de consultar a los pueblos, sino también de obtener el consentimiento libre, informado y previo”; por lo que

para medidas de menor impacto, la obligación sigue siendo la búsqueda de acuerdo.

Un punto central del debate es si el estándar del consentimiento previo, libre e informado pudiera constituir un derecho de veto a favor de los pueblos indígenas. Al respecto, James Anaya (2009, p. 20), en un informe especial de la ONU, ha señalado que el consentimiento resulta necesario solo cuando se pretenda desarrollar proyectos de extracción de recursos naturales en territorios indígenas, siempre que dichas actividades puedan generar efectos sociales, culturales o ambientales de relevancia. En estos supuestos, el consentimiento no se configura solo como un privilegio, sino como un mecanismo de protección ante la discrecionalidad del Estado.

Por lo que la finalidad de la consulta no solo se traduce en un solo sentido: mientras que el Convenio 169 es más flexible al señalar que las consultas deben “llegar a un acuerdo”, el desarrollo normativo posterior, a través de la Declaración y la jurisprudencia, exige el consentimiento como un estándar exigible para aquellos supuestos de mayor afectación.

Esta distinción resulta de suma importancia, ya que determina el actuar del Estado y establece la protección de los pueblos indígenas, generando el debate únicamente en la necesidad de evaluar, caso por caso, cuándo una medida podrá encaminarse a la negociación de buena fe, con miras a celebrar acuerdos, y cuándo deberá ser requerido el consentimiento de las comunidades consultadas. Aunque resulta importante señalar que la ambigüedad, lejos de ser una imprecisión legislativa, es más bien una política que así lo busca, pues de ella se han beneficiado los gobiernos y las empresas privadas que han evitado regular el alcance del consentimiento.

Anaya (2009) señala que el consentimiento es necesario cuando se trate de efectos sociales, culturales o ambientales de relevancia, sin embargo, el problema radica en que no existe un criterio objetivo que determine cuándo será requerido el consentimiento, pues no se establece quién debe decidir, si

el Estado a través de estudios técnicos o los pueblos indígenas basados en su cosmovisión, de esto se beneficia la ambigüedad política, pues mientras no exista legislación y parámetros objetivos el consentimiento será una excepción y la simulación, la regla.

1.4 Principios de la consulta

Además de las características con las que se debe llevar a cabo la consulta, esta se rige por una serie de principios, por lo que la consulta debe ser previa, libre, informada y culturalmente adecuada, mismos que son inherentes a todo el proceso de consulta y que se deben cumplir en cada etapa, pues su cumplimiento garantiza que no se trate de un mero trámite informativo.

1.4.1 Previa

El carácter previo de la consulta constituye una condición temporal indispensable para la validez de las consultas. El Convenio 169 lo reconoce en su artículo 15 al señalar que se deben establecer procedimientos de consulta antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. La Declaración de la ONU, por su parte, en el artículo 19, establece el carácter previo de la consulta cuando se adopten o apliquen medidas legislativas o administrativas que los afecten.

El alcance de este principio es diferente dependiendo del tipo de medida. Cuando se trata de proyectos de explotación de recursos naturales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009, p. 118) ha especificado que la consulta, para ser considerada previa “debe llevarse a cabo durante la fase exploratoria o de planificación del proyecto, plan o medida correspondiente, con suficiente antelación al comienzo de sus actividades de ejecución”.

En palabras de la Corte, se debe realizar “antes de diseñar y ejecutar proyectos de explotación de recursos naturales en las tierras y territorios

ancestrales de los pueblos indígenas”, este criterio resulta fundamental pues a menudo los Estados toman decisiones como la aprobación de concesiones, permisos o manifestaciones de impacto ambiental sin antes establecer un diálogo con los posibles afectados.

Por ello, las comunidades deben participar “lo antes posible del proceso, incluso en la realización de estudios de impacto ambiental”, de modo que la celebración adecuada de un proceso de consulta es en la que se establece un diálogo con las comunidades desde las primeras etapas y con el fin de que los pueblos puedan influir verdaderamente en las decisiones que les conciernen, como señalan Gutiérrez y del Pozo (2019, p. 70).

En segundo lugar, cuando se trate de la adopción de medidas legislativas o administrativas, en este sentido no implica que los Estados deban consultar a los pueblos y comunidades indígenas cada vez que se adopte una decisión de este carácter, pues este tipo de decisiones tienen incidencia tanto en los pueblos como en la comunidad en general. En ese sentido el ex Relator James Anaya (2009, p. 16) señaló que “una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad.

Una incidencia diferenciada de esa índole se presenta cuando la decisión se relaciona con los intereses o las condiciones específicas de determinados pueblos indígenas, incluso si la decisión tiene efectos más amplios, como es el caso de ciertas leyes”, es decir, que la necesidad de consultar se plantea siempre que se trate de los intereses particulares de los pueblos indígenas, en estos casos la consulta se debe realizar previamente a todas las fases del proceso legislativo o administrativo, de manera que la voz de los pueblos pueda ser considerada antes de que la decisión se consolide, en el caso de México esta distinción resulta importante pues en los planes de desarrollo entendidos como medidas administrativas, pese a que pueden afectar directamente a las comunidades indígenas, rara vez son consultadas en su fase de formulación.

Derivado de lo anterior, es posible señalar que cuando se exige que una consulta sea previa, cobra sentido plenamente cuando se hace de manera informada, debido a que, si los pueblos conocen oportunamente los riesgos y beneficios de lo que se les consulta, serán capaces de decidir conscientemente y de influir activamente en las decisiones que afecten su desarrollo.

1.4.2 Libre

El carácter libre de la consulta exige que el procedimiento se lleve a cabo bajo un clima de confianza, transparencia y seguridad de los involucrados, para que se garantice la verdadera voluntad de los pueblos indígenas. Este principio no solo requiere que las partes actúen de buena fe, sino que en el proceso no medie cualquier tipo de coerción, manipulación o presión indebida ejercida por el Estado o por terceros.

Como señalan López y Gaussens (2021, p. 468), en una consulta libre no deben existir liderazgos paralelos ni negociaciones individuales con miembros de las comunidades, pues estas prácticas podrían fragmentar la voluntad de las comunidades e influir en la toma de decisiones comunitarias. Este principio en términos jurídicos se vincula con la ausencia de vicios del consentimiento para la efectiva manifestación de la voluntad, aunque dentro de la consulta indígena debe tomarse en cuenta su dimensión colectiva.

Se puede entender que existe coerción cuando el Estado condiciona servicios básicos como la educación o la salud, reflejados en la construcción de escuelas o centros de salud, ya que dichas prácticas podrían comprometer la libertad de decisión de las comunidades, al respecto Gutiérrez Rivas y Del Pozo Martínez (2019, p. 13) sostienen que un presupuesto esencial de este principio radica en asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la consulta, lo cual supone que sus procedimientos se desarrollen sin coerción, intimidación o manipulación, garantizando así un entorno que permita la formación genuina de la voluntad colectiva.

1.4.3 Informada

Durante los procesos de consulta es fundamental que se garantice que los pueblos y comunidades indígenas han comprendido la información que el Estado les proporciona respecto de lo que es materia de la consulta, pues esta no se puede resumir a la entrega de documentos con lenguaje técnico y formatos poco accesibles para las culturas indígenas.

Al respecto James Anaya (2009, párr. 21-23) estableció los elementos mínimos que debe contener la información proporcionada a los pueblos indígenas durante los procesos de consulta: a) La naturaleza, envergadura, ritmo y alcance de cualquier proyecto o actividad propuestos; b) La razón o razones o el objeto u objetos del proyecto y/o actividad; c) Los lugares de las zonas que se verán afectados; d) Una evaluación preliminar del probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluido los posibles riesgos y una distribución de beneficios justa y equitativa; e) El personal que probablemente intervendrá en la ejecución del proyecto propuesto (incluidos los pueblos indígenas, el personal del sector privado, instituciones de investigación, empleados gubernamentales y otras personas) y f) Procedimientos que pueda entrañar el proyecto.

Esta lista de elementos resulta relevante porque traduce el deber de “informar” en las obligaciones concretas que se pueden verificar atendiendo al fondo y no solo a la forma en que la información puede ser proporcionada, estableciendo que la información debe ser completa, oportuna y comprensible para las comunidades, pues de no ser así los pueblos no estarían en condiciones de decidir conscientemente.

La comprensión efectiva de la información es responsabilidad del Estado, por lo que cuando sea necesario podría incluir el hecho de que la información sea proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades. Esta exigencia va más allá del lenguaje, implica el ejercicio de un diálogo intercultural, en el que los conceptos técnicos, jurídicos o económicos sean traducidos y comprendidos según la cosmovisión de los propios pueblos.

Como lo ha señalado la Corte IDH (2009) dentro del caso Saramaka contra Surinam, el Estado “al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio”, tiene el deber de consultar activamente a la comunidad “según sus costumbres y tradiciones”. Este deber requiere no solo que el Estado acepte y brinde información, sino que implica una “comunicación constante entre las partes”, lo que podría incluir diálogo, preguntas y respuestas, y ajustes dentro del proceso (párr. 308).

1.4.4 Culturalmente adecuada

Cuando se señala que la consulta debe ser culturalmente adecuada, implica que el proceso se debe realizar de acuerdo con las costumbres, tradiciones y formas de organización de cada pueblo y comunidad indígena, no solo se trata de sesiones informativas y entrega de documentos técnicos, sino que, dependiendo de las circunstancias, es necesario adaptar el procedimiento mismo a la cosmovisión de la comunidad consultada. Mientras que los principios de consulta previa, libre e informada establecen condiciones de temporalidad, ausencia de coerción y comprensión de la información, el principio de adecuación cultural se centra en la forma en la que todo proceso se debe desarrollar (Zavaleta, et al., 2016, p. 131).

Así lo ha establecido la Corte IDH en el caso Sarayaku vs. Ecuador: "El Estado tiene el deber de consultar, activamente y de manera informada, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones, en el marco de una comunicación constante entre las partes" (párr. 177), la Corte señala la importancia de que los procesos sean culturalmente adecuados pues al imponer procedimientos ajenos a la cosmovisión indígena podría negar su derecho a la identidad cultural, a sus formas de existencia y toma de decisiones (párr. 217).

Por su parte se ha señalado que, aunque no existe un estándar internacional único sobre la manera en la que se debe llevar a cabo las

consultas, se pueden identificar criterios orientadores, entre ellos se encuentran:

- El respeto a la cultura y a la identidad de los pueblos indígenas.
- El reconocimiento de su facultad para definir las condiciones y requisitos del proceso consultivo;
- La posibilidad de exigir que los proyectos se armonicen con su propia concepción de desarrollo y de proponer alternativas;
- El respeto a sus formas tradicionales de construcción de consensos, a sus modos de argumentación y al valor de sus símbolos y expresiones;
- La consideración de sus tiempos y ritmos de toma de decisiones;
- La obtención del consentimiento libre, previo e informado conforme a sus costumbres y tradiciones, incluyendo el uso de sus propias lenguas y formas de comunicación;
- De manera transversal, la observancia del principio de buena fe durante todo el proceso (Zavaleta, et al., 2016, p. 134).

Bajo esta misma lógica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Amparo en Revisión 410/2015, incorporó este principio al establecer que la consulta debe ser “culturalmente adecuada”, retomó el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Saramaka vs. Surinam y precisó que la obligación de consultar debe cumplirse “de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones” y señaló que “las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres, deben ser respetadas en todo momento”, y que los miembros de la comunidad tienen plena libertad para elegir las formas de decisión interna y a sus representantes.

CAPÍTULO II. MARCO NORMATIVO DE LA CONSULTA INDÍGENA

El presente capítulo presenta un análisis del marco normativo de la consulta indígena en México, partiendo del análisis del derecho internacional el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, como fuente de los estándares mínimos vinculantes. Posteriormente se examina la legislación federal, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como las leyes federales que regulan la consulta, en la que destaca la ausencia de una ley general y la implementación fragmentada del derecho. En ese mismo ámbito, se incorpora el análisis de las jurisprudencias relevantes emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que han operado como garantes del derecho ante la falta de legislación. Finalmente, el análisis se concentra en el Estado de Hidalgo, entidad que ha desarrollado un marco constitucional, legal y procedimental en materia de consulta.

2.1 Marco internacional

2.1.1 Convenio 169 de la OIT

El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales 169, es el instrumento internacional de mayor relevancia para el reconocimiento del derecho de consulta. Fue adoptado en la conferencia internacional del trabajo en 1989, como se abordó en el primer capítulo del presente trabajo, representa un gran avance al elevar los estándares de protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, pues mientras su antecesor, el Convenio 107, hacía recomendaciones de política pública, el Convenio establece estándares mínimos que, al ser ratificados, se vuelven vinculantes para los Estados. Uno de sus avances más significativos es el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho.

En ese sentido, el Convenio 169 reconoce el derecho a la consulta previa, libre e informada principalmente en su artículo 6, numeral 1 inciso a) y 2, al establecer la obligación de los gobiernos de consultar a los pueblos indígenas, mediante procedimientos adecuados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Asimismo, dispone que dichas consultas deberán realizarse de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento respecto de las medidas propuestas.

De la redacción de este artículo es posible determinar elementos esenciales del derecho de consulta, pero también es importante reconocer que la redacción contiene ambigüedades estratégicas, estableciendo términos como “afectación directa” sin hacerse cargo de una definición. El Convenio no define qué se puede considerar “apropiado” en los procesos de consulta, y como se analizó anteriormente no establece claramente cuál es la finalidad de los acuerdos. Estas imprecisiones de redacción no pueden verse como neutrales, pues dan pauta a los Estados para que dentro de su desarrollo normativo se den interpretaciones restrictivas o permitan limitar los estándares.

De igual forma, el Convenio establece diversos supuestos en los que es obligatoria la consulta a los pueblos y comunidades indígenas. En materia de recursos naturales, el artículo 15 dispone que, antes de emprender o autorizar cualquier programa de exploración, protección o explotación de los recursos existentes en sus tierras, el Estado debe consultar a los pueblos involucrados, con la finalidad de determinar si sus intereses podrían verse afectados y en qué medida.

Por otro lado, uno de los temas de mayor relevancia se encuentra en el artículo 16, que regula el traslado y reubicación de los pueblos indígenas, señalando que estas medidas se deben realizar, preferentemente, con el consentimiento libre e informado de las comunidades. Sin embargo, es

importante señalar que se admite una excepción que recuerda la redacción de las cláusulas del Convenio 107, pues en caso de no obtener el consentimiento, el traslado se puede realizar conforme a la legislación nacional, lo que podría suponer desplazamientos forzados y la posibilidad de que el derecho a decidir sobre sus tierras y territorios no sea garantizado ni protegido a través del consentimiento.

Asimismo, el artículo 17 prevé la obligación de consultar cuando exista la posibilidad de que los pueblos indígenas enajenen sus tierras o transmitan a personas ajenas a la comunidad los derechos que poseen sobre ellas, de esta manera se busca evitar afectaciones a la propiedad colectiva y a la permanencia de sus territorios.

En materia educativa, los artículos 27 y 28 establecen que los pueblos indígenas deben ser consultados respecto de las medidas orientadas a garantizar que los niños y niñas aprendan a leer y escribir en su propia lengua, así como en relación con programas de alfabetización y demás acciones educativas.

En ese sentido, los supuestos en los que se debe aplicar la consulta en la práctica son muy amplios. El Convenio 169 establece los estándares fundamentales con los que este derecho debe ser aplicado, aunque presenta la consulta como el estándar general y el consentimiento únicamente para ciertos supuestos, esta distinción ha generado tensiones al momento de interpretarlo.

No obstante, la CEACR en una Observación general sobre el Convenio 169, formulada en el 2010 y publicada en 2011, ha sido muy clara en señalar que las “consultas no implican un derecho de veto ni su resultado será necesariamente alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento”, mientras que la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, que será analizada a continuación, ha representado un avance en esta discusión al señalar el consentimiento previo, libre e informado como estándar en la mayoría de los supuestos.

2.1.2 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) es un instrumento que consta de 46 artículos. Este instrumento, aunque no es vinculante se ha consolidado como un referente ético y político en la materia, que sirve para orientar el desarrollo normativo de los países signatarios (CNDH, 2012, p. 4).

El artículo central del derecho de consulta y consentimiento previo, libre e informado en la Declaración se encuentra en su artículo 19, el cual establece la obligación general de consultar “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.”

De la redacción es posible identificar diversos elementos del derecho de consulta que también habían sido contemplados en el Convenio 169, como lo es el carácter previo, el principio de buena fe, y la realización de la consulta a través de las instituciones representativas de los pueblos indígenas, lo más relevante es que a diferencia de lo establecido en el Convenio, el estándar de la Declaración vincula el derecho de consulta con la búsqueda del consentimiento como objetivo, aunque de igual manera evita hacerse cargo de cuestiones como las consecuencias de no alcanzar el consentimiento de los pueblos después de haber agotado un procedimiento de consulta, respecto de los supuestos en los que lo incorpora, lo que abre la posibilidad de interpretaciones restrictivas.

La Declaración también contempla diversos supuestos en los que es indispensable obtener el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas. En ese sentido, el artículo 10 establece que no se puede realizar el traslado o reubicación de los pueblos indígenas sin haber obtenido previamente su consentimiento, a diferencia del Convenio 169, que sí admite

excepciones conforme a las legislaciones nacionales. Además, dispone que, en caso de que los pueblos acepten dicho traslado, deberán recibir una indemnización justa y equitativa.

Por otro lado, el artículo 29 protege las tierras y territorios indígenas al imponer la obligación de los Estados de adoptar medidas eficaces para impedir el almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en sus tierras y territorios, sin el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos afectados, con el fin de salvaguardar derechos colectivos como con la autodeterminación, la salud comunitaria y el derecho a un medio ambiente sano.

En cuanto al artículo 30, este limita la realización de actividades militares en tierras y territorios indígenas. Aunque reconoce que el Estado puede justificar ciertas acciones por razones de interés público, establece como regla la obligación de consultar a los pueblos involucrados y alcanzar acuerdos libremente adoptados con ellos antes de llevar a cabo cualquier actividad de esta naturaleza. Sin embargo, el artículo deja un margen de discrecionalidad estatal al mencionar el “interés público” pero impone la consulta y la obtención de acuerdos como regla.

Por último, el artículo 32, en correlación con el artículo 19, resultan ser de las disposiciones más relevantes en materia del derecho de consulta, pues reconoce el derecho de los pueblos indígenas a definir sus propias estrategias de desarrollo. Asimismo, establece que, antes de aprobar cualquier proyecto que afecte sus tierras, territorios o recursos, como proyectos extractivos o de infraestructura, el Estado debe consultar y obtener el consentimiento de los pueblos indígenas. De esta forma, la Declaración eleva el estándar de consulta al consentimiento, pero nuevamente es ambiguo al mencionar una “reparación justa y equitativa” sin hacerse cargo a qué se refiere.

La Declaración introduce las demandas hechas por las comunidades indígenas, y complementa las disposiciones del Convenio 169, aunque la Declaración presenta un avance importante al establecer como regla general

el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas, especialmente en proyectos de desarrollo y explotación de recursos. Sin embargo, como se advirtió anteriormente, su carácter no vinculante y la oposición inicial de Estados con influencia internacional y altos porcentajes de población indígena, nos permite recordar que la correcta aplicación de los estándares previstos en estos instrumentos internacionales dependerá siempre de la voluntad política de los Estados y de sus desarrollos normativos internos, que los incorporen o los limiten.

2.1.3 Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el día 15 de junio de 2016, tomando en consideración los estándares de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y del Convenio 169 de la OIT.

La Declaración Americana se integra por 46 artículos divididos en seis secciones y un preámbulo en el que se reconoce el carácter universal, indivisible e interdependiente de los derechos humanos, por lo que hace al derecho de consulta y al consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas, este instrumento contempla diversas disposiciones relevantes.

El artículo XXIII, relativo a la participación de los pueblos indígenas y a los aportes de sus sistemas legales y organizativos, establece en su párrafo segundo la obligación general de consulta.

Siguiendo una fórmula similar a la prevista en el artículo 19 de la Declaración de la ONU, establece que, 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.

Este artículo resulta relevante porque a diferencia del Convenio 169, que solo exige “llegar a un acuerdo”, la Declaración Americana determina que la finalidad de la consulta es el consentimiento, acercándose al estándar de protección establecido en la Declaración de la ONU.

Por su parte, el artículo XXIX reconoce el derecho de los pueblos indígenas al desarrollo y a la libre determinación respecto de sus prioridades políticas, económicas, sociales y culturales. Asimismo, reconoce su derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de programas de desarrollo que les conciernan y, en la medida de lo posible, administrarlos mediante sus propias instituciones. En su párrafo cuarto, establece de manera específica la obligación de consultar y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas para obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte sus tierras, territorios o recursos naturales, especialmente aquellos relacionados con la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

Este estándar será retomado en los Capítulos III y IV al analizar las consultas respecto de los proyectos de desarrollo previstos en los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo. Por otro lado, el párrafo quinto reconoce el derecho de restitución para los pueblos que hayan sido desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo; sin embargo, mantiene expresiones ambiguas como “indemnización justa y equitativa” y condiciona su aplicación a que ello sea posible.

Además de estos artículos, la Declaración contempla otros supuestos relevantes de consulta y consentimiento, el artículo XIII, relativo al derecho a la identidad e integridad cultural, prevé mecanismos de reparación respecto de bienes culturales, espirituales e intelectuales de los que los pueblos indígenas hayan sido privados sin su consentimiento previo, libre e informado.

En materia de salud, el artículo XVIII, prohíbe que las personas indígenas sean sometidas a programas de investigación o experimentación biológica y médica sin su consentimiento, particularmente en procedimientos como la esterilización.

El artículo XX establece la obligación de consultar a los pueblos indígenas cuando los Estados adopten medidas destinadas a garantizar derechos relacionados con la asociación, reunión, libertad de expresión y pensamiento.

Finalmente, el artículo XXVIII, que habla de la protección del patrimonio cultural y la propiedad intelectual, obliga a los Estados a consultar a los pueblos indígenas cuando se adopten medidas relacionadas con el reconocimiento y protección de su patrimonio cultural y de la propiedad intelectual asociada a éste.

Los instrumentos internacionales que fueron analizados con anterioridad, como son el Convenio 169, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, con los que se han establecido los estándares mínimos internacionales, así como el alcance del derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, pese a estos avances en el derecho internacional, la incorporación de estos estándares en las legislaciones nacionales suele implementarse a un ritmo más lento, revelando la resistencia de los Estados para reconocer mecanismos efectivos que garanticen su aplicación, en el caso del Estado mexicano, corresponde examinar como esta derecho ha sido incorporado en el ordenamiento jurídico federal.

2.2 Legislación Federal

2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El derecho de consulta en el ordenamiento jurídico mexicano se encuentra principalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

en su artículo 2, relativo a pueblos indígenas, se incorporó por primera vez en agosto del 2001, pero únicamente se establecía la obligación de consulta a los pueblos indígenas para la elaboración de planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo.

Posteriormente en una reforma constitucional publicada el 30 de septiembre de 2024, tuvo como objetivo ampliar el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos en los siguientes aspectos importantes como: el establecimiento de la auto adscripción como criterio fundamental para determinar a quienes serían aplicables las disposiciones sobre pueblos indígenas, se reconoció el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, se reconoció a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, entre otros, que buscaban corregir las limitaciones que existían desde la reforma del 2001 y ampliar el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas.

Por lo que hace al derecho de consulta la reforma añadió la fracción XIII al apartado A del artículo 2, en esta fracción establece que los pueblos indígenas tienen derechos a:

Ser consultados sobre las medidas legislativas o administrativas que se pretendan adoptar, cuando estas puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, con la finalidad de obtener su consentimiento o, en su caso, llegar a un acuerdo sobre tales medidas.

De esta manera el derecho a la consulta dejó de depender únicamente del derecho internacional y quedó debidamente reconocido directamente en la Constitución, se estableció como fin de la consulta la obtención del consentimiento previo, libre e informado o la búsqueda de acuerdos, acercándose al nivel de protección de la Declaración de la ONU, pero sin incluirlo por completo.

Por lo que respecta al apartado B, en sus fracciones XIV y XV se fortaleció el reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada. La fracción XIV establece la obligación de consultar a los pueblos indígenas durante la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los planes estatales y municipales, incorporando, en su caso, las propuestas y recomendaciones realizadas por dichos pueblos.

Por su parte, la fracción XV dispone que las autoridades deberán celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus instituciones representativas, antes de adoptar medidas legislativas o administrativas que puedan generar afectaciones significativas en su vida o entorno.

Resulta interesante la inclusión del derecho a la consulta previa, libre e informada en la elaboración de Planes Nacionales, Estatales y Municipales de Desarrollo pues de esta manera las recomendaciones o propuestas de los pueblos indígenas se pueden integrar a los mismos, lo que podría fortalecer la relación de los pueblos indígenas con los Estados, una relación en la que no solo sean capaces de responder ante la imposición de proyectos o medidas que puedan afectarlos, si no que exista un diálogo permanente que les permita participar activamente en lo que atañe a su proceso de desarrollo económico, social y cultural, sin embargo, la redacción establece limitaciones pues se desprende que se pueden incorporar estas recomendaciones, pero no obliga al Estado a aceptarlas, de esta manera no se puede garantizar que la opinión de los pueblos sea correctamente integrada, por lo que en los próximos capítulos analizaremos de qué manera se ha desarrollado este proceso en el ámbito nacional y estatal.

Es importante entender cómo se incorpora el derecho internacional de los derechos humanos al derecho interno mexicano, pues si bien el deber de consultar a los pueblos indígenas adquirió carácter constitucional con la reforma del 2024, el Estado Mexicano ratificó el Convenio 169 desde septiembre de 1990, por lo que en años anteriores la obligación de consultar,

la legislación al respecto y los avances jurisprudenciales, sucedieron a la luz del artículo 1º Constitucional, con su reforma en julio de 2011 que estableció lo siguiente:

Dicho artículo reconoció que todas las personas gozan de los derechos humanos previstos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales de los que México es parte, estableciendo además que las normas en materia de derechos humanos deben interpretarse favoreciendo en todo momento la protección más amplia. Asimismo, impuso a todas las autoridades la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar sus violaciones.

De acuerdo con Gutiérrez Rivas y del Pozo Martínez (2019, p.19), la reforma constitucional de 2011 estableció dos principios importantes para el derecho a la consulta, la “interpretación conforme” y el principio “pro persona”, además de las obligaciones de las autoridades estatales de promover, respetar, proteger y garantizar todos los derechos. En ese sentido, aunque si bien no se estableció una igualdad jerárquica entre la Constitución y los Tratados Internacionales, si se configuro un parámetro de control en que deben interpretarse de manera conjunta, favoreciendo siempre la protección más amplia, de esta manera los derechos reconocidos en el Convenio 169 de la OIT deben ser considerados al interpretar el alcance del derecho de consulta y el consentimiento previo, libre e informado.

2.2.2 Leyes Federales

A pesar de los avances constitucionales y de las obligaciones asumidas por el Estado mexicano en los instrumentos internacionales, en México se ha hecho evidente una “brecha de implementación” toda vez que persiste una omisión legislativa, pues el Congreso de la Unión no ha emitido una ley general en materia de consulta indígena, aun cuando el plazo para su emisión venció el 30 de marzo de 2025. Esta falta de regulación ha tenido como consecuencia

que la legislación federal no sea coincidente en cuanto a procedimientos, plazos o mecanismos de impugnación o que establezca uniformidad a nivel nacional, pues cada ley opera con lógicas, requisitos y niveles de protección distintos y característicos de las materias que regula.

Para comprender como se ha materializado la implementación del derecho de consulta dentro del orden jurídico mexicano, se realiza una revisión de los ordenamientos publicados en el portal oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a la fecha (2026), considerando únicamente aquellos que contiene algún tipo de referencia a la consulta indígena, la selección también incluye los reglamentos de las leyes que aunque poseen un rango menor a las leyes, son instrumentos que especifican procedimientos y autoridades encargadas de implementar la consulta.

El análisis parte de los dos niveles de reconocimiento identificados en la normativa analizada. En primer lugar, se encuentran las leyes que incorporan el consentimiento previo, libre e informado como finalidad de la consulta, acercándose al nivel de protección cercano a los estándares internacionales. En segundo lugar, se encuentran las leyes que, aunque hacen referencia al derecho de consulta, lo hacen de manera genérica, sin desarrollar procedimientos, plazos, autoridades responsables o sanciones por incumplimiento.

Derivado del análisis de la legislación Federal, es posible identificar que, únicamente dos leyes, la Ley de Minería (2023) y la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2023), incorporaron el consentimiento previo, libre e informado como finalidad del derecho de consulta, al igual que estas leyes los reglamentos de las leyes del Sector de Hidrocarburos y el Sector Eléctrico, reconocen la búsqueda del consentimiento y desarrollan procedimientos de consulta de seis fases, aunque su implementación se ve limitada al tratarse de normas reglamentarias con menor jerarquía normativa.

Por otro lado, la mayoría de las leyes que regulan diferentes sectores como el ambiental, de recursos naturales, de desarrollo y sociales, incorporan

el derecho de manera más simbólica. Confunden la consulta indígena con consulta al público en general y o figuras de participación ciudadana, ninguna de las leyes incluye los principios de buena fe y adecuación cultural, no existe uniformidad cuando se habla de las autoridades encargadas de llevar a cabo las consultas, existen leyes que designan al INPI como órgano técnico, otras mencionan a dependencias como la Secretaría de Gobierno, la secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales o la secretaria de Energía, sin que se coordinen competencias específicas para cada una y por último no se prevén sanciones en caso incumplimiento.

Respecto a la planeación del desarrollo, la legislación federal ha sido especialmente ambigua, debido a que la Ley de Planeación (2026) reduce la participación indígena a una opinión como podemos observar en su artículo 20 Bis, aunado a ello condiciona la incorporación de las propuestas con la frase “en su caso”, no se establecen plazos, procedimientos ni autoridades responsables de llevar a cabo la consulta.

En el mismo sentido la Ley del INPI reconoce el consentimiento como un principio rector y ordena diseñar un sistema de consulta para el Plan Nacional de Desarrollo en su artículo 5º, a la fecha dicho sistema no ha sido reglamentado, por lo que la participación indígena en la planeación, y en consecuencia la creación de espacios para el diálogo y para el ejercicio de su derecho de libre determinación quedan a discrecionalidad del Ejecutivo.

En resumen, la legislación Federal se presenta como una fragmentación normativa, derivado de la ausencia de una ley general que establezca estándares de cumplimiento, autoridades responsables, procedimientos, plazos y principios, en consecuencia se ha implementado como un requisito administrativo y no como un instrumento que crea las condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas participen de manera efectiva en la formulación, aplicación, evaluación de todos aquellos proyectos o normas que sean susceptibles de afectarlos y que de esta manera se asegure la subsistencia de los pueblos indígenas.

2.2.3 Protocolos de consulta

En México, ante la ausencia de una ley reglamentaria, el Ejecutivo federal ha utilizado los protocolos de consulta como un mecanismo para operativizar a implementación del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. En ese sentido tampoco existe un protocolo único de consulta, aunado a lo anterior, derivado de su naturaleza administrativa estos carecen de un carácter vinculante, por lo que quedan sujetos a la discrecionalidad del Estado. Por lo que a continuación se analizan los principales protocolos marco y los que fueron elaborados par casos específicos.

El primer intento por establecer un estándar conforme al derecho internacional en México, mediate un protocolo de consulta fue el Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la OIT, aprobado por la ya extinta, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en febrero de 2013, su objetivo es “establecer los procedimientos metodológicos y técnicos para que los pueblos y las comunidades indígenas sean consultadas [...] en la formulación, aplicación y evaluación de planes, programas, proyectos y acciones gubernamentales”, esta redacción tenía su principal fundamente en el artículo 2º Constitucional antes de la reforma de 2024, en el que únicamente se había reconocido la obligación de la consulta en los planes de desarrollo. El protocolo establece el diseño de la consulta en cuatro fases.

En la primera en la que se diseña el plan del proceso de consulta y se realizan las acciones preliminares necesarios; la segunda en la que se ejecuta o se inicia ese plan de consulta; la tercera en la que se obtienen los acuerdos y la cuarta, en la que se ejecuta y supervisa el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el proceso de consulta.

Fue el primero en establecer la consulta como un sistema basado en los estándares mínimos de cumplimiento y establecer como objetivo llegar

acuerdos u obtener el consentimiento de los pueblos y mencionar los supuestos específicos para cuando se trata de consulta y cuando se trata de consentimiento. Sin embargo, al ser aprobado por un órgano consultivo y debido a que no fue publicado en el Diario Oficial de la Federación carece de carácter vinculante, por lo que únicamente puede ser considerado como orientador para el desarrollo de procesos de consulta.

De igual forma en 2013, como parte del cumplimiento de la sentencia de uno de los casos más emblemáticos del país, la sentencia de amparo 631/2012, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, diseñó un protocolo específico para la consulta a la tribu Yaqui, en Sonora sobre el Acueducto Independencia, fue el primer protocolo que derivaba de un cumplimiento de una controversia jurisdiccional, se creó un primer protocolo con plazos definidos para cada etapa, pero incluían etapas que deberían concluirse en un solo día, esto causó el rechazo de la comunidad por el documento y se le entregó un nuevo protocolo con plazos indefinidos, para Gutiérrez Rivas y del Pozo Martínez (2019, p. 50) este tipo de acciones por parte del gobierno, evidencian un intento del gobierno por acelerar la consulta para aprobar proyectos, así como una falta de respeto a los tiempos de las comunidades.

En junio de 2019, la Secretaría de Gobernación y el INPI publicaron el Protocolo de la Consulta Libre, Previa e Informada para el Proceso de Reforma Constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano, este protocolo cuenta con mayor respaldo institucional, este protocolo presenta una fundamentación jurídica más desarrollada, pues cita instrumentos nacionales e internacionales, como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Convenio 169, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como los criterios jurisprudenciales y las recomendaciones de diversas instancias de la ONU y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

De igual forma desarrolla principios como la libre determinación, la participación, buena fe, interculturalidad, comunidad y colectividad y la igualdad entre mujeres y hombres, fijó un proceso de consulta con las siguientes etapas: i) Actos y Acuerdos Previos, ii) Etapa Informativa, iii) Etapa Deliberativa, iv) Etapa Consultiva y v) Etapa de Seguimiento de acuerdos, sobre esta última etapa que podría ser una de las más importantes pues con esta se garantiza que las opiniones del pueblo consultado realmente sean incluidas, pero solo dedicaron un párrafo de apenas siete renglones en los que establecen la conformación de una Comisión de Seguimiento encargada de establecer diálogos con instancias y de impulsar la deliberación y análisis de la propuesta de la Reforma Constitucional, sin más atribuciones. Sin embargo, al ser un instrumento que solo se desarrolló para una medida legislativa que fue la reforma constitucional, su alcance es limitado.

En el mismo año, el INPI emitió un el “Protocolo para el Proceso de Consulta Libre, Previa e Informada, a los Pueblos Y Comunidades Indígenas Mayas, Tseltales, Ch’Oles, Tsotsiles y otros de los Estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, Respecto del “Proyecto de Desarrollo Tren Maya” , fundamentado instrumentos nacionales e internacionales, replica la estructura del protocolo de consulta para la reforma constitucional, con plazos y etapas definidos, pero con la diferencia de que se trata de un proyecto de desarrollo, en la metodología del protocolo se incluyeron elementos para garantizar el principio de adecuación cultural tales como la traducción a lenguas originarias, materiales informativos, y el reconocimiento de sus autoridades tradicionales, en el apartado de seguimiento y verificación establece que el INPI dará seguimiento al cumplimiento de acuerdo resultado de los procesos de consulta resulta uno de los protocolos más importantes al haber sido diseñado para un proyecto de nivel federal, aunque su emisión no sustituye la ausencia de una ley general para la implementación de procesos de consulta.

Los protocolos de consulta emitidos en México, reflejan un intento de suplir la falta de una legislación federal mediante instrumentos administrativos, si bien es cierto, son instrumentos más avanzados en cuanto a fundamentación y metodología, es cierto también que no son instrumentos de carácter vinculante y que además han sido diseñados de manera reactiva, para implementar procesos de consulta específicos, por lo que su alcance para garantizar la implementación efectiva del derecho en cuestión puede resultar limitada en diferentes contextos.

2.3 Jurisprudencia relevante de la SCJN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, asume de acuerdo con Medina Amaya y Heredia Juárez (2024) una posición de garante de los derechos humanos y actor relevante en el desarrollo de la doctrina jurídica mexicana, bajo ese tenor, ha incorporado los estándares internacionales en materia de consulta indígena en sus precedentes y ha creado jurisprudencia en la materia para establecer límites en la actuación de las autoridades. Como señalan Sieder *et al.* (2011, p.18), “los derechos se afirman cada vez más en los tribunales de muchos países, porque no son garantizados efectivamente por el Ejecutivo o el Legislativo”. En México, la ausencia de una ley reglamentaria ha colocado al Máximo Tribunal como garante de este derecho.

Para efectos de este apartado, se realiza un análisis de criterios jurisprudenciales, dividido en seis categorías que la Corte ha sistematizado en el Cuaderno de Jurisprudencia núm. 27 “Justicia intercultural. Derecho a una consulta previa”, de la siguiente forma:

- **Contenido y alcance del derecho**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido el contenido y alcance del derecho a la consulta de los pueblos indígenas en diversos criterios que sirven de parámetro para todo el ordenamiento jurídico mexicano. En la Acción de Inconstitucionalidad 285/2020, resuelta el 13 de julio del 2021,

la Corte sostuvo que la consulta constituye un contenido de la Constitución que integra un parámetro de control constitucional en dos vertientes: como *derecho sustantivo*, cuya violación puede reclamarse respecto de cualquier contenido normativo, y como requisito constitucional del procedimiento legislativo, cuya inobservancia puede analizarse en una acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo.

En cuanto al alcance del derecho, la consulta obliga a las autoridades legislativas y ejecutivas, en el ámbito de sus atribuciones, a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses. La consulta debe tener las siguientes características: previa, libre, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales y realizada de buena fe. Un aspecto importante que señala la Corte es que este derecho fundamental no se limita por el número de personas que integran un pueblo o comunidad, sino que debe respetarse y cumplirse con independencia de la población que lo conforma.

Por otro lado, la Corte hace referencia a uno de los temas controvertidos dentro del tema de la consulta, y reconoce que el derecho de consulta no debe ser entendido solo como un derecho en sí mismo, sino que se erige como un instrumento para que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, como los derechos a la identidad cultural, a su territorio y recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos, incluso, en algunos supuestos, su derecho a la propia supervivencia como pueblo, y resalta la necesidad de su regulación.

Por lo que hace a la finalidad primordial del derecho de consulta, esta fue precisada por el Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 135/2022, resuelta el 22 de enero de 2024. En este precedente, la Corte estableció que la finalidad es una participación significativa por parte de los pueblos y comunidades indígenas, convirtiéndolos en agentes principales de las medidas que inciden el resto de sus derechos. Este criterio distingue la finalidad del derecho y la

finalidad de cada procedimiento de consulta, el primero se trata de asegurar la participación efectiva, y la última consiste en llegar a un acuerdo y, en su caso, obtener el consentimiento de la población consultada.

Estos criterios sientan las bases para evaluar cualquier procedimiento de consulta de planes de desarrollo, pues este se deberá someter a consulta siempre que pueda afectar los derechos indígenas, independientemente del tamaño de la comunidad, y el proceso debe diseñarse de tal forma que logre una participación significativa, debiendo valorar que el fin del procedimiento sea alcanzar un acuerdo o consentimiento, según el nivel de afectación.

- Ámbito de protección específico

La Corte, en múltiples precedentes ha precisado el ámbito de protección del derecho de consulta, lo ha hecho desde las vías del amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, en las que ha establecido criterios que delimitan cuándo opera el derecho de consulta, frente a quién es exigible y el contenido con el que se activa el derecho.

Uno de los primeros y más relevantes pronunciamientos fue el Amparo en Revisión 631/2012, resuelto por la Primera Sala en mayo del 2013. En este caso la comunidad Yaqui impugnó la autorización ambiental otorgada para la operación del Acueducto Independencia, argumentando que no había sido consultada previamente y la Corte les dio la razón, tomando en consideración los artículos 6, 7 y 15 del Convenio 169, estableciendo que las autoridades debían realizar una consulta adecuada, informada, de buena fe y en aras de obtener el consentimiento a través de los representantes tradicionales de la comunidad. El criterio estableció que la consulta debía ser previa a cualquier autorización en la que existiera la posibilidad de afectar sus derechos.

Posteriormente, en la Controversia Constitucional 32/2012, resuelta en mayo del 2014, el municipio de Cherán impugnó una reforma a la Constitución Política del Estado de Michoacán relacionada con los derechos de los pueblos

indígenas, debido a que dichas modificaciones fueron aprobadas sin haber realizado un proceso de consulta previa a las comunidades.

El Pleno, con fundamento en el artículo 6 del Convenio 169 y en el 1º constitucional, sostuvo que los pueblos indígenas tenían derecho humano a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas o procedimientos susceptibles de afectarlos directamente, en este caso al tratarse de una medida legislativa cuyo contenido versaba sobre los derechos de los pueblos indígenas, podía afectarlos directamente, con este precedente se estableció la obligación de consulta al poder legislativo.

En el mismo sentido, en la Acción de Inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, resulta por el Pleno de la Corte en octubre de 2015, en el que se cuestionó si el derecho de los pueblos indígenas a la consulta sobre todos los temas que los afecten, podía desprenderse del texto del artículo 2 de la Constitución Política. La Corte resolvió, que efectivamente el derecho podía desprenderse válidamente del texto constitucional con base en el reconocimiento de sus derechos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia y a la igualdad y no discriminación e incluso podía hacerse desde el apartado B del artículo 2 impone a la Federación, estados y municipios la obligación de eliminar cualquier práctica discriminatoria y de establecer las instituciones y políticas necesarias para garantizar los derechos de los pueblos indígenas.

Por último, la Primera Sala de la Corte, en el Amparo en Revisión 213/2018, resuelto en noviembre de 2018, estableció el parámetro de regularidad constitucional aplicable en materia de consulta y determinó que dicho parámetro está integrado por la Constitución, los tratados internacionales en derechos humanos que son el Convenio 169, la Convención Americana, los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos

Humanos y los propios precedentes de la SCJN. Asimismo, determinó que de estas fuentes derivan las condiciones mínimas que debe cumplir toda consulta: debe ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo con los pueblos indígenas.

En síntesis, en este apartado la Corte estableció que la consulta es un derecho sustantivo con fundamento constitucional, que obliga al Ejecutivo y al poder Legislativo, y que se activa ante la sola posibilidad de afectación a los derechos de los pueblos indígenas, lo que resulta importante en el ámbito de planes de desarrollo nacional, estatal o municipal pues estos criterios resultan determinantes cuando se decida si son objetos de consulta.

- Estándares mínimos y validez de los procedimientos de consulta

Uno de los precedentes más completos en materia de consulta es el Amparo en Revisión 410/2015, resuelto por la Segunda Sala el 4 de noviembre de 2015. En el que la Corte estableció que cualquier consulta debe cumplir con cuatro condiciones básicas: ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe. El desarrollo de dichos estándares se realizó en el primer capítulo de este trabajo.

La aplicación de estos estándares fue examinada por el Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 81/2018, resuelta en abril de 2020, en la que el Máximo Tribunal se cuestionó si la organización de foros puede considerarse como un espacio de participación pública válido para consultar a los pueblos y comunidades, a la luz de todas las características y procedimientos requeridos por los estándares convencionales reconocidos por la Suprema Corte.

La Corte determinó que dichos foros no podían considerarse como una consulta válida a los pueblos indígenas, tomando en consideración que la consulta supone un diálogo intercultural en igualdad de derechos, con la finalidad de presentar necesidades y objeciones atendiendo a la cosmovisión indígena de quienes participan, y debe realizarse en las primeras etapas del

debate legislativo para que las propuestas puedan ser incorporadas en un diálogo democrático entre iguales. Los foros impugnados, en los que se realizaron seis reuniones de manera simultánea durante una sola mañana, no cumplían con las características exigidas para una consulta indígena.

En el Amparo en Revisión 131/2022, la Segunda Sala, resuelto el 17 de enero de 2024. La Corte precisó que el INPI no es la única autoridad facultada para realizar consultas, y que la obligación recae en todas las autoridades involucradas en decisiones que puedan afectar directamente a comunidades indígenas, bajo esta tesitura la intervención del INPI no es un requisito indispensable para la validez consulta, sino un incentivo para asegurar que la consulta cumpla con los estándares constitucionales e internacionales.

- Diferencia entre consulta y consentimiento

Derivado del Amparo en Revisión 631/2012, resuelto el 8 de mayo del 2013 por la Primera Sala, y por sus similares el AI 109/2021, AI 146/2023 y sus acumuladas 148/2023, 149/2023 y 150/2023, AR 987/2015 y AR 134/2021, la Corte estableció la diferencia entre consulta y consentimiento, en la que resolvió que, en algunos casos, las autoridades pueden decretar las acciones correspondientes aun cuando no se haya obtenido el consentimiento y que esto dependerá del nivel de impacto del proyecto en desarrollo, para el que se tienen que tomar en cuenta los intereses sociales como, tanto de los afectados como de los beneficiados, de igual manera resuelve que las autoridades, en la medida de sus facultades, realizarán las acciones necesarias para resarcir y armonizar las afectaciones de la obra.

El párrafo de esta sentencia resulta ser preocupante, confuso y contrario a los estándares internacionales de consulta pues delega a la autoridad, que en este caso en particular fue la que dio la autorización, la posibilidad de ponderar los intereses de los involucrados, sin establecer criterios para valorar el impacto de la obra, de esta manera reduce el estándar de la consulta al

señalar que en algunos casos la falta de consentimiento no impide que las autoridades puedan decretar las acciones que consideren pertinentes.

- Condiciones y supuestos de actualización de la obligación de consultar

Como primer criterio analizar, uno de los más relevantes es el Amparo en Revisión 631/2012, resuelto por la Primera Sala, el 8 de mayo de 2013. En este precedente, la Corte abordó el caso de la comunidad Yaqui, que impugnaba una autorización ambiental sin haber sido consultada previamente. La autoridad argumentaba que el acto reclamado no privaba de manera directa e inmediata a la comunidad de su derecho al agua, por lo que la consulta no era exigible. El tribunal estableció que la sola posibilidad de afectación hace necesaria la obligación de audiencia previa, incluso antes de la resolución de impacto ambiental, pues es en esta audiencia donde se decidirá sobre la afectación o no a los derechos de la comunidad. Este criterio fue reiterado posteriormente en diversas acciones de inconstitucionalidad (AI 109/2021, AI 146/2023 y acumuladas) y amparos en revisión (AR 987/2015, AR 134/2021), consolidándose como un estándar en la materia.

Por su parte la Acción de Inconstitucionalidad 83/2015, resuelta por el Pleno de la Corte, el 19 de octubre de 2015, representó un avance en el criterio anterior en la que invalidó la Ley de Sistemas Electorales Indígenas del Estado de Oaxaca por no haber sido consultada previamente, en ese caso, la omisión de la consulta no fue considerado solo como un vicio procedimental, sino una violación al artículo 2 constitucional que derivó en la invalidez de la ley y estableció la obligación a las legislaturas de realizar una fase adicional en el proceso de creación de leyes.

Otro supuesto se encuentra en la Acción de Inconstitucionalidad 240/2020, resuelta por el Pleno, el 20 octubre de 2021. En este caso, se impugnaban disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Yucatán por no haber sido consultadas con los pueblos indígenas, afromexicanos y personas con discapacidad. La Corte estableció dos criterios relevantes:

El primero es que, para exigir la consulta no es necesario analizar si los cambios legislativos afectan de manera positiva o negativa a los grupos protegidos. Basta con que la Ley contenga modificaciones que incidan en sus derechos humanos para que se active la obligación de consultar previamente.

El segundo criterio abordó una cuestión referente a la pandemia por SARS-CoV-2 y las restricciones sanitarias. El Congreso de Yucatán argumentó que las medidas de emergencia justificaban la adopción de decisiones sin consulta. El Pleno rechazó esta postura y sostuvo que las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como excusa para eludir las obligaciones constitucionales y convencionales.

Finalmente, la Segunda Sala resolvió en el Amparo en Revisión 498/2021, emitido el 6 de abril de 2022, sobre una autorización ambiental para un plan de desarrollo. Las autoridades sostenían que la consulta no era necesaria porque el proyecto era viable ambientalmente y no implicaba un impacto significativo, por lo que la Corte precisó que para la procedencia de la consulta basta con advertir si la decisión estatal incide o puede afectar de manera directa a los pueblos y comunidades indígenas, sin importar si esa incidencia cuenta con una determinada “magnitud” o si es considerada “pequeña”, pues quienes se encuentran mejor posicionados para decidir el tamaño de la magnitud del proyecto son las propias comunidades indígenas. Sin embargo, en el caso de que se trate de un impacto directo a las comunidades se deberá buscar el consentimiento de estas, sin que ello implique un derecho de veto.

- **Obtención del consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas**

En el Amparo en revisión 213/2018, resuelto por la Primera Sala, el 14 de noviembre de 2018, el Máximo Tribunal, resolvió uno de los temas más controvertidos, en torno a si el fin de la consulta es la obtención del consentimiento de los pueblos o comunidades indígenas, y estableció que la consulta debía estar encaminada en ese sentido cuando se trate de proyectos

de desarrollo de gran escala, esto se puede determinar tomando en cuenta la magnitud y dimensión del proyecto, para los que se deben tomar en cuenta el volumen e intensidad de este, así como el tipo de actividad que se desarrolle, en cuanto al impacto humano o social, se deben considerar los derechos en juego y las posibles afectaciones a estos.

En la Acción de Inconstitucionalidad 135/2022, el Pleno estableció que la obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado depende del nivel de impacto que la actividad o medida ocasione sobre la vida y los territorios de los pueblos indígenas y afromexicanos. Preciso que el consentimiento no debe entenderse como un poder de veto, sino como el resultado de un diálogo de buena fe encaminado a evitar la imposición de una voluntad sobre otra, que culmina en un entendimiento mutuo y decisiones adoptadas por consenso.

2.4 Legislación estatal

2.4.1 Constituciones estatales

En el ámbito estatal, el desarrollo normativo del derecho de consulta ha sido disperso e insuficiente. La reforma constitucional de 2001 en el artículo 2º, apartado B, fracción IX, estableció el derecho de participación de los pueblos indígenas en la elaboración de los planes nacionales de desarrollo, estatal y municipal, en la misma fracción se dispuso que las entidades federativas y los ayuntamientos determinaran las partidas específicas para el cumplimiento de dichas obligaciones. Tomando como base estas disposiciones, la mayoría de las constituciones estatales incorporaron el derecho únicamente en relación con los planes de desarrollo. Posteriormente, con la armonización del Convenio 169 y la reforma de septiembre de 2024 se reforzó también la obligación de hacerlo frente a toda medida legislativa o administrativa susceptible de afectarles, y la obligación de hacerlo conforme a los estándares internacionales de consulta previa, libre e informada. A continuación, se

analiza cómo se incorporaron estas disposiciones en las constituciones estatales.

De las 32 entidades federativas, 21 reconocen de alguna forma en sus constituciones el derecho a la consulta de los pueblos y las comunidades indígenas, siendo los siguientes estados: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán. Mientras que los 11 Estados restantes presentan un rezago normativo en contraste con las obligaciones establecidas en los estándares nacionales e internacionales (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024).

De los 21 Estados que reconocen la consulta en su Constitución, solo 4, las constituciones de Campeche, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca, incorporan elementos esenciales del derecho de consulta conforme a los estándares internacionales, referentes al carácter previo, libre e informado. Resulta importante señalar que, sobre el consentimiento previo, libre informado, solo las de Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Sonora, lo mencionan de manera expresa, en algunos casos solo lo limitan a los planes de desarrollo.

La ausencia del consentimiento en la mayoría de las constituciones representa de manera clara una brecha significativa en la correcta implementación del derecho pues este constituye el estándar más alto de protección de los derechos indígenas de acuerdo con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024).

Derivado del análisis que se realizó, resulta relevante mencionar que, solo 10 constituciones, de los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Sonora y Michoacán, establecen que la consulta procede cuando se prevean medidas que afecten directamente a los pueblos indígenas, mientras que las constituciones de Chihuahua,

Jalisco, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán, limitan la consulta a supuestos específicos, como la elaboración de planes estatales de desarrollo o programas educativos (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024).

Esta observación resulta clave pues si bien es cierto, la obligación de consultar frente a medidas legislativas o administrativas susceptible de afectación se reforzó en la Carta Magna en la reforma de septiembre de 2024, es cierto también que el Convenio 169 ya obligaba a consultar en esta materia, y nuevamente la legislación no se ha apegado a los estándares mínimos de cumplimiento (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024).

Por otro lado, respecto al reconocimiento expreso del derecho de consulta, las constituciones de Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato y Tlaxcala, no la reconocen en su constitución, aunque cuentan con leyes estatales que la regulan. En ese sentido, el estándar constitucional siempre será el que tenga mayor jerarquía normativa pues le otorga fuerza vinculante y límites claros en la actuación de la autoridad, debido a que el reconocimiento en leyes estatales puede propiciar su modificación con más facilidad (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024).

La incorporación antes descrita de la implementación del derecho de consulta, nos permite ver que existe una fragmentación normativa a nivel estatal en la implementación del derecho. Existen entidades con un desarrollo avanzado, como Oaxaca y Campeche en sus constituciones, y Durango y San Luis Potosí en sus leyes específicas de consulta, pues incorporan los principios de previa, libre e informado, en el consentimiento y la consulta sobre medidas legislativas o administrativas que afecten a los pueblos. En el otro extremo, 11 Estados no han incluido este reconocimiento en sus constituciones, y en las entidades que sí lo contemplan, en muchos casos el derecho se limita a menciones generales sin el desarrollo de procedimientos claros o mecanismos efectivos de implementación (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024).

El problema se hace evidente cuando tomamos en consideración derechos básicos como la igualdad y la no discriminación, esta disparidad genera un nivel distinto de protección del derecho, pues cuando un pueblo indígena que se encuentra asentado en un Estado con un marco constitucional con un mayor reconocimiento y regulación del derecho de consulta, goza de un estándar de protección que otro que habita en una entidad donde el derecho está limitado o no está reconocido.

En el mismo sentido, Gutiérrez Rivas y Del Pozo Martínez (2019) concluyen que el marco legal local en materia del DCCPLI, tanto en las constituciones como en las leyes, es en general muy deficiente y está alejado de los parámetros internacionales aplicables.

2.4.2 Constitución Política del Estado de Hidalgo

La Constitución Política del Estado de Hidalgo (2025) establece en su artículo 5 el reconocimiento de los derechos humanos de todos los habitantes, y de manera específica reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía, para tal efecto el Estado se obliga a consultar previamente a los pueblos y comunidades para establecer medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar este derecho.

En el mismo artículo la Constitución reconoce la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas para ser consultados en las medidas legislativas o administrativas que sean susceptibles de afectarles directamente, con el fin de lograr su consentimiento libre, previo e informado de acuerdo con la medida propuesta.

En el mismo sentido dispone que las consultas se realizarán conforme a principios que garanticen el respeto y ejercicio efectivo de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas. Por lo que hace al costo de las consultas, señala que cuando la medida administrativa beneficie a un particular, el costo de la consulta deberá ser cubierto por este, y quien obtenga lucro deberá

otorgar a las comunidades un beneficio justo y equitativo. Asimismo, legitima exclusivamente a los pueblos y comunidades indígenas para impugnar el incumplimiento de este derecho.

El artículo 5 también establece la obligación del Estado de consultar a los pueblos indígenas durante la elaboración de los planes estatal y municipales de desarrollo, incorporando, en su caso, sus propuestas y recomendaciones. Asimismo, dispone que las autoridades deberán celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus instituciones representativas, antes de adoptar medidas legislativas o administrativas que puedan generar afectaciones significativas en su vida o entorno.

De la redacción de este artículo destaca la inclusión de la obligación de consultar en materia de planes de desarrollo y medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectación, así como el reconocimiento del consentimiento libre, previo e informado como fin de la consulta, por lo que, desde la perspectiva de estándares mínimos internacionales, la legislación presenta avances significativos, aunque también muestra disposiciones que podrían restringir derechos pues se establece que el costo de la consulta será a cargo del particular beneficiado, lo que introduce el riesgo de que el ejercicio del derecho dependa de la capacidad económica de este sujeto, y esto no debería ser un factor determinante para garantizar la implementación de un derecho.

2.4.3 Leyes estatales reglamentarias del Estado de Hidalgo

En el Estado de Hidalgo la Constitución Política sienta las bases del derecho a la consulta indígena, y en las leyes reglamentarias se establece su procedimiento, alcances y mecanismos de operación. En el Estado de Hidalgo, este desarrollo normativo se encuentra principalmente en la Ley de Derechos y Cultura Indígena (2026), que establece de manera detallada las etapas, sujetos, objeto y efectos de la consulta, así como en la Ley de Planeación y

Prospectiva del Estado de Hidalgo (2026), que incluye la consulta como instrumento dentro del Sistema Estatal de Planeación Democrática.

La Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo desarrolla un mecanismo de consulta indígena de la siguiente manera. En su artículo 2, fracción VI, establece como objeto de la ley, garantizar que los pueblos y comunidades indígenas sean consultados en las medidas legislativas o administrativas que sean susceptibles de afectarles directa o indirectamente sus derechos individuales o colectivos, con la finalidad de lograr su consentimiento libre, previo e informado.

En su capítulo tercero, denominado “De la consulta directa”, regula este procedimiento. El artículo 12 define la consulta como “el mecanismo para que el Estado y los municipios realicen la consulta previa, culturalmente adecuada, de buena fe, directa e informada a los habitantes de los pueblos y comunidades indígenas sobre las medidas legislativas, administrativas y/o los actos de autoridad relativos a la inversión privada, que sean susceptibles de afectarles directamente, a efecto de que emitan y sea considerada su opinión respecto a las medidas propuestas.”

El artículo 12 Bis establece que la consulta indígena es el instrumento por el cual, el Poder Ejecutivo, las instancias de administración pública del Estado de Hidalgo, el Congreso del Estado y los ayuntamientos, por sí o en colaboración, a través de mecanismos de participación ciudadana o de los propios de la comunidad, someten a consideración de la población indígena las acciones legislativas o administrativas que tengan un impacto directo en los ámbitos temáticos y territoriales de la comunidad. Además, se establece la obligación de contar con un protocolo de consulta que garantice la implementación efectiva de este mecanismo.

Por lo que hace a los sujetos y objeto de la consulta, el artículo 13 establece que todos los pueblos y comunidades indígenas del Estado serán sujetos de consulta, sin distinción alguna, mientras que en su artículo 14 enumera los supuestos que serán objeto de consulta, dispone que podrán ser

realizados a solicitud de la autoridad involucrada o a petición de al menos el 2% de la población indígena directamente afectada.

Dentro de las medidas estatales se incluyen: el Plan Estatal de Desarrollo; los planes y programas de desarrollo estatal relacionados con pueblos y comunidades indígenas; las propuestas de reformas institucionales de organismos públicos especializados en asuntos indígenas; y las reformas de ley que afecten directamente la organización interna de las comunidades. En materia municipal, se establecen de manera análoga el Plan Municipal de Desarrollo, los planes y programas municipales de desarrollo relacionados con comunidades indígenas, las reformas institucionales de organismos municipales especializados, y las reformas a reglamentos municipales que afecten directamente la organización interna.

Además, el artículo 14 fracción III establece como objeto de consulta actos de autoridad en materia de desarrollo económico y social de ámbito estatal o municipal, como proyectos comerciales públicos o privados que pretendan instalarse en territorio indígena, proyectos de extracción de materias primas o recursos naturales, proyectos de infraestructura carretera o aérea, y actos de expropiación en territorio de la comunidad.

Es importante señalar que en este artículo y fracción se establece la obligación de que las autoridades indígenas cuenten con la asistencia técnica y financiera, por parte de las autoridades, para proponer al Municipio y al Estado los planes y programas de desarrollo comunitario, los cuales deberán contener las acciones y estrategias con una proyección de 20 a 30 años, lo que representa un avance y una garantía de aplicación de los estándares internacionales al asegurarse de que las autoridades indígenas estén debidamente informadas respecto de lo que proponen. Sin embargo, el mismo artículo establece excepciones: quedan exceptuadas de consulta la creación o reforma al marco jurídico que deriven de mandatos de la Constitución Federal o Local, así como la materia fiscal, hacendaria, presupuestaria y las que reconozcan derechos humanos, lo que representa una restricción al

principio que establece que toda medida legislativa o administrativa susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas debe ser objeto de consulta.

El proceso de consulta se regula del artículo 15 al 20. Se establece que las autoridades estatales y municipales deberán difundir ampliamente el evento con al menos treinta días naturales de anticipación, periodo en el que realizarán actividades de información con especialistas y testimonios sobre ventajas y desventajas del tema, a fin de garantizar una participación informada y no manipulada.

El artículo 16 enumera las etapas mínimas del proceso: emisión de la convocatoria, jornadas de información, realización de la consulta, sistematización de resultados, análisis y elaboración de documento ejecutivo, entrega de resultados a las comunidades consultadas, y difusión de los resultados. Las convocatorias deberán contener, conforme al artículo 17, la autoridad convocante, el objeto, lugar y fecha, el formato de consulta y demás elementos necesarios.

El artículo 19 prevé que los resultados deberán difundirse ampliamente con traducción a la lengua indígena correspondiente en un plazo no mayor a noventa días naturales posteriores a la consulta.

En cuanto al carácter vinculatorio, el artículo 20 dispone que cuando la participación total alcance al menos el cuarenta por ciento de la población indígena directamente involucrada, el resultado será vinculatorio, y las autoridades estatales, municipales o competentes deberán considerar los resultados de la opinión mayoritaria en la elaboración de políticas públicas, programas, otorgamiento de permisos, reformas institucionales o de ley que hayan sido objeto de la consulta.

La Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo (2026) incorpora la consulta como parte del Sistema Estatal de Planeación Democrática. El artículo 67 establece que el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo realizará los procesos de consulta necesarios

ante los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones sobre la formulación, instrumentación, evaluación, actualización y ejecución de los planes y programas a que se refiere la ley. En ese sentido, no se incluye de manera expresa a los pueblos y comunidades indígenas, pero si se prevé la participación de organizaciones representativas de sectores sociales, instituciones académicas, organismos empresariales, asociaciones no gubernamentales y la ciudadanía en general como órganos de consulta permanente.

Por su parte, el artículo 85, en su fracción IV, incluye dentro de los instrumentos de evaluación del sistema estatal de planeación los “informes, relatorías o registros resultantes de los foros de consulta y participación de la ciudadanía y grupos sociales”. De igual manera no se incluye de manera expresa a los pueblos y comunidades indígenas, pero de su interpretación, se evidencia que los resultados de las consultas, incluidas las realizadas a pueblos y comunidades indígenas, forman parte de los insumos para la medición, control y evaluación de los planes de desarrollo y las políticas públicas derivadas.

2.4.4 Protocolo de consulta indígena para el Estado de Hidalgo

En el marco normativo del Estado de Hidalgo, la consulta indígena encuentra su regulación más detallada en el Protocolo de Consulta Indígena para el Estado de Hidalgo, emitido el 23 de abril de 2025 por el Comisionado Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas (CEDESPI), en cumplimiento del artículo Segundo Transitorio de la reforma a la Ley de Derechos y Cultura Indígena de 2019. Este protocolo es una herramienta operativa que se apega a los estándares internacionales en la materia.

En su exposición de motivos, el protocolo incorpora los instrumentos internacionales que dan sustento al derecho de consulta, e invoca el Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los

Pueblos Indígenas, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Recomendación General 27/2016 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su artículo 1, el protocolo establece que su objeto es garantizar el derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, definiendo las fases de diseño, planeación, operación, seguimiento y evaluación. De igual forma, reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio. El artículo 4 establece un glosario que describe diferentes conceptos, dentro de los que destacan, la definición de pueblos y comunidades indígenas, la descripción de un grupo técnico operativo y la susceptibilidad de afectación.

Entre los principios que rigen el procedimiento destacan la inclusión de la adecuación cultural en el artículo 5, la prohibición de inducir respuestas o manipular resultados en el artículo 6, y la obligación de garantizar la participación equitativa de mujeres y hombres en su artículo 16.

El artículo 9 del Protocolo establece los supuestos que son objeto de consulta, entre los que destacan: la inclusión de la consulta para el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales de desarrollo; toda medida legislativa o administrativa susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas; los procesos de desarrollo que puedan incidir en sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y tierras; y cualquier proyecto económico o social que afecte sus tierras, territorios, recursos, medio ambiente u organización social, en particular aquellos vinculados con la explotación de recursos minerales, hídricos, hidrocarburos o energías limpias.

Por su parte, el artículo 10 establece los supuestos en los que se requiere el consentimiento libre, previo e informado, y no una mera consulta, entre ellos se incluyen: la posible privación de bienes culturales, intelectuales, religiosos o espirituales; la confiscación, toma, ocupación, utilización o daño de tierras o territorios tradicionalmente poseídos; y, de manera relevante, cuando

excepcionalmente sea necesario el traslado y reubicación de comunidades fuera de sus tierras y el almacenamiento, confinamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos y comunidades indígenas, así como cualquier proyecto que afecte sus tierras, territorios o recursos naturales.

La inclusión expresa del traslado y reubicación de comunidades fuera de sus tierras, así como el manejo de materiales peligrosos como supuestos que requieren consentimiento constituye un avance normativo importante, pues estos supuestos fueron incorporados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, por lo que el Protocolo estatal se alinea con la evolución del derecho internacional de los derechos humanos y con alguno de los más altos niveles de protección del derecho. Sin embargo, el artículo 11 mantiene los mismos supuestos de exclusión previstas en la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo.

El artículo 14 distingue tres tipos de consulta: consulta para lograr un acuerdo, consulta para obtener el consentimiento libre, previo e informado, y consulta de opinión y construcción de propuestas, esta clasificación también refleja los distintos niveles de exigencia que el derecho internacional reconoce.

El artículo 15 retoma el carácter vinculante que se estableció en la Ley de Derechos y Cultura Indígena, al disponer que cuando la participación alcance al menos el 40% de la población directamente involucrada, el resultado será vinculatorio y las autoridades deberán considerar la opinión mayoritaria en la elaboración de políticas públicas, programas, otorgamiento de permisos o reformas. Se podría considerar que este porcentaje puede limitar el carácter vinculante de la consulta, sin embargo, el artículo 31, fracción VIII dispone que los resultados serán vinculantes para la autoridad responsable y para todas las autoridades que directa o indirectamente estén vinculadas con la medida consultada, sin condicionarlos a cierto nivel de participación, en ese sentido la ambigüedad normativa podría interpretarse a favor de los derechos de pueblos indígenas aplicando el principio *pro persona*,

consagrado en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En sus artículos 25 a 27, el Protocolo crea la figura del Grupo Técnico Operativo, como un equipo instaurado durante el tiempo en el que se desarrolle la consulta, conformado por profesionales de diferentes disciplinas, este grupo estará encargado de la instrumentación operativa de la consulta, en el que establece que se puede auxiliar de Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas y del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas. Para equilibrar la capacidad técnica y la forma en la que se da a conocer la información, el artículo 20 reconoce el derecho a ser acompañadas por asesores, intérpretes y peritos. Por su parte, los artículos del 28 a 30, regulan un procedimiento para la acreditación de observadores.

En el artículo 31, el protocolo desarrolla un procedimiento de consulta integrado por once etapas que buscan garantizar un proceso ordenado y participativo. Dichas etapas son: i) preparatoria; ii) acuerdos previos; iii) informativa; iv) jornadas de información; v) emisión de la convocatoria; vi) deliberativa; vii) consultiva; viii) sistematización de resultados; ix) análisis y elaboración de documento ejecutivo; x) entrega de resultados; y xi) seguimiento y verificación.

En dichas etapas incorpora elementos esenciales del derecho de consulta, pues cumple con los principios de buena fe, interculturalidad y el carácter previo de las consultas, con el desarrollo de estas etapas se establece un proceso en el que los pueblos y comunidades indígenas, reciben información completa y oportuna, en la etapa informativa y las jornadas de información, se respetan los tiempos de cada pueblo o comunidad para deliberar internamente conforme a sus sistemas normativos, en la etapa deliberativa, en la etapa de acuerdos previos se les da la oportunidad de establecer un diálogo previo a acordar las reglas que seguirá el proceso, en la etapa consultiva se toman decisiones en conjunto con la autoridad, en la etapa de sistematización se documentan los resultados y posteriormente se elabora

un documento ejecutivo que se les debe mostrar a las comunidades, y por último se establecen etapas de seguimiento y verificación en los que se establecen como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones, la nulidad de todo el acuerdo y la facultad de ejercer acciones legales para el resarcimiento de los derechos afectados.

En síntesis, el Protocolo de Consulta Indígena para el Estado de Hidalgo, representa un instrumento elaborado con mayor detalle que en la medida de que sea aplicado de buena fe y con apego a los principios internacionales que se reconocen en el mismo, podría representar un instrumento que garantice un proceso de consulta de calidad, esto último, dependerá de la voluntad política de las autoridades estatales y municipales para cumplir con sus disposiciones, del presupuesto que se le asigne a los procesos, y de la manera en la que los pueblos y comunidades indígenas participen. El análisis de la implementación efectiva de este Protocolo será abordado en el capítulo final de este trabajo, donde se evaluará el nivel de cumplimiento de los estándares internacionales en el proceso de consulta llevado a cabo para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2025-2030 en el Estado de Hidalgo.

CAPITULO III. CONSULTA DE LOS PLANES DE DESARROLLO

El presente capítulo tiene como objetivo analizar los procesos de consulta indígena desarrollados en el ámbito de planeación de desarrollo en sus niveles nacional, estatal y municipal, específicamente en el Estado de Hidalgo, con el fin de identificar las deficiencias estructurales que han impedido el cumplimiento de los estándares mínimos previstos en el orden jurídico nacional e internacional. Para tal efecto, se examinan los Planes Nacionales de Desarrollo desde el sexenio de 2007-2012 hasta el 2025-2030, así como las convocatorias, metodologías y resultados registrados de los procesos de consulta publicados por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A nivel estatal se analizó el Plan Estatal de Desarrollo de Hidalgo 2022-2028, la convocatoria a foros de consulta emitida por la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas. Asimismo, se integra una muestra representativa de once planes municipales de desarrollo correspondientes al periodo 2024-2027, seleccionados con base en el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Hidalgo y en su pertenencia a las tres regiones étnicas principales, la Huasteca, Sierra Otomí-Tepehua y Valle del Mezquital.

3.1. Los Planes de Desarrollo como objeto de consulta

La creación de planes de desarrollo para un país constituye un ejercicio que dota al Estado de un instrumento que guía su intervención en la economía, la política y lo social. Como señala Uvalle (2013), los gobiernos requieren claridad de objetivos y medios institucionales para ejercer el poder, y los planes económicos contribuyen a generar certidumbre y confianza al definir cómo el Estado interviene en la sociedad, considerando la importancia de los agentes productivos, el mercado, la sociedad civil y los ciudadanos.

En ese sentido, en los planes de desarrollo no solo fijan metas a corto, mediano y largo plazo, sino que articulan una visión para futuro que se desea

del país, a través del establecimiento de estrategias y prioridades. Desde la perspectiva de Fernández Ruiz (2016), la planeación nacional es el medio para que el Estado cumpla su responsabilidad de conducir el desarrollo integral del país.

En la legislación mexicana, el artículo 3º de la Ley de Planeación, publicada en 1983, define este concepto de la siguiente manera:

Se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

En el mismo sentido, la obligación del Estado para llevar a cabo la rectoría del desarrollo nacional se encuentra en el artículo 25 Constitucional, y en el artículo 4º de la Ley de Planeación que disponen que la responsabilidad de conducir la planeación nacional compete al Ejecutivo Federal con la participación democrática de la sociedad, por lo que de acuerdo con el segundo párrafo, apartado A, del artículo 26 Constitucional el Presidente de la República debe elaborar un Plan Nacional de Desarrollo al que la administración pública se debe sujetar.

En adición a lo anterior, el artículo 21 de la Ley de Planeación, establece que el presidente de la República debe enviar el Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación, a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión y la vigencia de este plan no debe exceder del periodo constitucional

del presidente de la República, por lo que la vigencia de los planes debe abarcar seis años.

Esta obligación del Ejecutivo Federal de conducir la planeación nacional viene acompañada, de acuerdo con el artículo 26 Constitucional y los capítulos segundo y tercero de la Ley de Planeación, de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual tiene como objetivo ejecutar las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas nacionales.

Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desempeña un papel importante como órgano rector en materia de planeación, y política económica. De acuerdo con el artículo 14 de la Ley de Planeación, le corresponde coordinar las actividades de la Planeación Nacional del Desarrollo, elaborar el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo para su consideración presidencial, y establecer los criterios generales que deben seguir las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la formulación de programas derivados. Asimismo, debe garantizar la congruencia entre planes y programas, coordinar acciones de investigación y capacitación en planeación, definir mecanismos de verificación presupuestaria y promover el uso de indicadores que permitan evaluar el impacto de los programas en sectores específicos de la población.

Por su parte, el artículo 15 de la misma ley le atribuye funciones en el ámbito económico, entre las que destacan la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia; la proyección y cálculo de ingresos; la planeación, coordinación, evaluación y supervisión del sistema bancario; la verificación de operaciones que involucren crédito público; y la consideración de los efectos de la política monetaria y crediticia en la economía nacional.

Por lo que hace a las dependencias de la administración pública federal y a las entidades paraestatales, de acuerdo con los artículos 16 y 17 de la Ley de Planeación de igual forma desempeñan funciones con el objetivo de que se cumplan los propósitos de cada Plan de Desarrollo Nacional.

La Ley de Planeación establece que del Plan Nacional de Desarrollo derivan “programas”; éstos deben guardar congruencia con el Plan Nacional, pues este mismo indicará programas sectoriales, institucionales regionales y especiales, cuya vigencia no excederá la del plan, aun cuando sus previsiones y proyecciones puedan abarcar un plazo mayor, estos programas deben ser revisados por el Ejecutivo Federal.

Es importante precisar que la Ley de Planeación especifica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la única dependencia que puede elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, mientras que las demás dependencias de la administración pública federal elaboran “programas”. Para tal efecto una vez aprobados el plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la administración pública federal y las entidades paraestatales.

- Participación social y consulta indígena en la planeación del desarrollo.

Uno de los aspectos más importantes dentro de la Planeación Nacional, además de los aparatos del Estado que se han mencionado con anterioridad, es que la planeación nacional debe iniciarse con la participación social, tal como lo reconoce el párrafo tercero apartado A, del artículo 26 Constitucional, que establece la obligación del Ejecutivo Federal de crear procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática.

Para el desarrollo de este mandato, el artículo 20 de la Ley de Planeación establece que en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, tendrá lugar la participación y la consulta de diversos grupos sociales para que expresen su opinión en la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas, para tal efecto, en su párrafo tercero, el artículo señala textualmente: “Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.”

Por su parte el artículo 31 de la misma ley, prevé que, tratándose de programas, se considerara la “participación social” de los pueblos y comunidades indígenas para realizar las adecuaciones correspondientes.

Esta disposición normativa se podría considerar garantista, sin embargo, presenta limitaciones significativas desde la perspectiva del derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado de acuerdo con los estándares mínimos reconocidos en la legislación internacional.

Primeramente, se equipará la consulta indígena con la participación social, al incluir a los pueblos dentro de un catálogo más amplio de grupos como los obreros, campesinos, académicos, etc., de esta manera se reduce el carácter colectivo y vinculante del derecho de consulta, pues no debe ser entendido como un mecanismo de opinión, sino un procedimiento encaminado a obtener el consentimiento o, al menos, alcanzar acuerdos con los pueblos indígenas.

En segundo lugar, en el texto se utiliza de manera indistinta los términos de “participación” y “consulta”, cuando desde el derecho internacional se ha establecido que el derecho de consulta es un procedimiento específico para los pueblos y comunidades indígenas, esta confusión se puede notar de igual forma en el artículo 31 de la Ley de Planeación, en la que se reduce la intervención de los pueblos indígenas a la “participación social” para adecuaciones de programas, en la que tampoco se incluyen los estándares de consulta previa, libre e informada.

Más allá de las deficiencias normativas en materia de consulta indígena, es importante señalar la importancia que tienen los planes de desarrollo como instrumentos que se traducen en política pública. Los planes de desarrollo no solo son catálogos con buenas intenciones, sino los instrumentos rectores en los que se reflejan los objetivos, metas, estrategias, prioridades, asignación de recursos y programas sectoriales que orientan las políticas públicas en materia económica, social, ambiental y territorial, y derivado de su carácter vinculante,

los planes de desarrollo inciden de manera directa en los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas.

Pese a sus limitaciones, la legislación reconoce expresamente que los pueblos y comunidades indígenas son sujetos de consulta en el ámbito de planeación nacional, lo que permite sostener que existe la obligación de consultarlos para los Planes de Desarrollo, lo que se ve robustecido con la obligación internacional de consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos.

3.2 La consulta en la planeación nacional

Como se analizó en el capítulo II del presente trabajo, la obligación de consultar a los pueblos indígenas para la elaboración de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo tiene como fundamento el artículo 2º Constitucional y fue incluida con la reforma de 2001, en dicha reforma se incorporó en la fracción IX del Apartado B como la obligación de consultar a los pueblos indígenas en la planeación para “abatir carencias y rezagos”, por lo que no era reconocido como un derecho colectivo autónomo, aunado a que en su redacción no se reconocía el carácter previo, libre e informado de la consulta, ni mecanismos de exigibilidad para el derecho.

Durante el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa del año 2007 al 2012, en el Plan Nacional de Desarrollo se incorporaron por primera vez referencias al derecho de consulta indígena. En el apartado de “Elaboración del Plan” se hace referencia a las consultas realizadas por la Comisión Nacional del Desarrollo de los Pueblos Indígenas en comunidades y pueblos indígenas, en las que participaron 4,334 miembros de comunidades indígenas en foros realizados en 57 comunidades. Sin embargo, en el apartado de “Resultados de la Consulta Ciudadana para el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012” no se distingue el derecho de consulta de pueblos y comunidades indígenas de los otros mecanismos de participación social (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2007).

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, a la que se hizo referencia en el capítulo anterior, cambió el nivel de exigibilidad de este derecho, al elevar al rango constitucional los tratados internacionales suscritos por México, entre ellos el Convenio 169 de la OIT, en ese sentido, el derecho a la consulta previa, libre e informada dejó de ser una obligación difusa y se convirtió en un derecho fundamental exigible.

Dicho cambio empezó a verse reflejado en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, en el que, aunque destaca un amplio programa de consulta popular, fue bajo el foro temático “México incluyente” en el que se organizaron 40 paneles de discusión, que tuvieron la finalidad de incluir y escuchar a diferentes grupos sociales en los que se incluyeron los pueblos indígenas. Sin embargo, no se estableció el derecho de consulta como un proceso efectivo que cumpliera con los parámetros mínimos internacionales, lo que deja en evidencia nuevamente una brecha entre el reconocimiento en los discursos políticos y la implementación práctica (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2013).

Fue hasta el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, cuando se registró el primer proceso de consulta indígena que buscaba apegarse a los estándares mínimos internacionales, pues fue posible identificar que en la fundamentación de la convocatoria al proceso de consulta se invocaron instrumentos internacionales como: el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019).

El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas organizó 25 Foros de Consulta para la elaboración del PND, realizados entre 8 y 18 de marzo de 2019, los que participaron aproximadamente 5,000 personas de pueblos indígenas y afromexicanos. La metodología incluyó asambleas regionales, mesas de trabajo y la recepción de propuestas escritas.

Sin embargo, el proceso de consulta presenta diversas deficiencias que permiten cuestionar la adecuación a los estándares de consulta previa, libre e informada. En primer lugar, si bien se documentó la realización de foros dirigidos a los pueblos indígenas y afromexicanos, de acuerdo con la propia convocatoria publicada por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2019), establece que estos tuvieron como objetivo principal “recibir propuestas y recomendaciones”, sin que se estableciera un mecanismo claro que garantizara la obligación de incorporar dichas aportaciones al contenido final del Plan.

Esta situación resulta contradictoria a la luz de los estándares establecidos en los instrumentos internacionales, pues en ellos se establece que la consulta debe estar orientada a alcanzar acuerdos o el consentimiento de los pueblos consultados, y no limitarse solo a ejercicios de participación.

Una de las cuestiones más críticas durante este proceso fue la insuficiencia de tiempo destinado a la consulta, debido a que la convocatoria fue publicada el 5 de marzo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación, y se estableció que los foros de consulta se llevarían a cabo del 8 al 18 de marzo del mismo año, es decir, solo diez días para un proceso que abarcaba 25 foros en diferentes estados del país.

Esta limitación de tiempo afectó principalmente a las entidades con alta densidad de población indígena, de acuerdo con Domínguez (2019), Chiapas, el segundo estado con mayor población indígena del país, fue convocado a un solo foro de consulta el 16 de marzo, por lo que señaló “en un día se pretenden recoger las necesidades y propuestas de más de 1 millón 411 mil 499 personas”, aunado a la diversidad de lenguas y costumbres dentro del mismo estado.

La realización de foros de consulta en los que se prevé un tiempo tan reducido, resulta contradictorio a los estándares de adecuación cultural, pues no se toman en cuenta los tiempos de deliberación de cada uno de los pueblos, ni se garantiza el carácter informado del proceso, pues se pretende que todas

las voces de pueblos que hablan diferentes lenguas sean tomadas en cuenta en un tiempo insuficiente y que los mismos sean capaces de emitir una opinión informada.

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio del 2019, a poco más de tres meses después de la conclusión de los foros de consulta indígena el 18 de marzo del mismo año, lo que plantean interrogantes acerca de la verdadera incorporación de las propuestas indígenas dentro del Plan.

El proceso de consulta a pueblos indígenas y afromexicano para el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, aunque representó un avance en términos de reconocimiento y apertura institucional, presenta deficiencias que comprometen la aplicación de los estándares mínimos internacionales, la insuficiencia de tiempo para las consultas, la implementación de foros masivos con capacidad limitada a 300 representantes de los pueblos, la confusión conceptual entre mecanismos de participación ciudadana y el derecho de consulta previa, libre e informada no son deficiencias formales, sino que son decisiones institucionales que afectan la capacidad de los pueblos indígenas para incidir de manera efectiva en la definición de prioridades nacionales de desarrollo.

En el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030, correspondiente al gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo, se observa un avance importante, pues vino acompañado de la reforma constitucional de 2024 al artículo 2º, en el que se reconoció a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas como sujetos de derecho público y su derecho a decidir los asuntos que les atañen en el ejercicio de su libre determinación y autonomía.

Este reconocimiento se vio reflejado en el cambio del proceso de consulta que a diferencia de ejercicios anteriores, en la convocatoria oficial estableció con mayor claridad las instancias del procedimiento: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación de Asesores de la Presidencia asumen la

autoridad responsable; el INPI funge como órgano técnico; la Secretaría de Gobernación actúa como órgano garante; y el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas participa como órgano de colaboración y enlace.

Se incorporó un Foro Nacional de Consulta y se establecieron como principios rectores de la consulta la libre determinación, participación, buena fe, interculturalidad, comunidad o colectividad, igualdad entre mujeres y hombres, culturalmente adecuada, transparencia y deber de adopción de decisiones razonadas.

En el anexo de resultados, se señaló que la consulta se desarrolló entre el 6 y el 19 de enero de 2025, con 57 foros en las 32 entidades federativas, más de 53 mil participantes, 245 mesas de trabajo y 11,523 propuestas; se señala que cada foro consideró mesas especiales para los temas de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; además se afirma que por primera vez se dio voz a los 68 pueblos originarios, reconociéndolos como sujetos de derecho público.

Ese diseño procedimental se proyecta también en el contenido del propio Plan Nacional de Desarrollo, que incorpora un Eje Transversal 3 dedicado a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como un programa especial específico para este sector. En dicho eje se establecen objetivos orientados a garantizar su reconocimiento como sujetos de derecho público, asegurar mecanismos efectivos de consulta previa, libre e informada, fortalecer la asignación presupuestal directa y consolidar planes de justicia y desarrollo regional.

Con base en la información oficial del proceso, el ejercicio del derecho de consulta durante la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030, realizado por el gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo, presenta avances importantes. Pero también existen deficiencias que pueden ser identificadas a la luz de los estándares mínimos internacionales.

Primeramente, al igual que el sexenio anterior, la temporalidad del proceso fue muy reducida, por lo que resulta una posible limitación si tomamos

en cuenta la limitación territorial, lingüística y las formas de organización de los pueblos indígenas y afromexicanos, pues si bien se implementaron foros especiales y mesas de trabajo, haberlo hecho en un corto periodo de tiempo plantea dudas sobre el entendimiento y la profundidad deliberativa de los pueblos, así como la posibilidad de que se lleven a cabo de manera efectiva procesos internos de toma de decisiones dentro de las comunidades.

De igual forma, persiste un problema de transparencia sobre la incorporación de los resultados de la consulta, aunque el documento del Plan reporta más de 11 mil propuestas recabadas, no se establecen mecanismos claros que permitan identificar como estas aportaciones fueron sistematizadas e integradas a los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan. Esta limitación que ya veíamos en los procesos de consulta pasados sigue dificultando la verificación de una incidencia real de la consulta en la toma de decisiones públicas.

Asimismo, el diseño de la estructura del proceso, aun cuando se evidencia mayor participación de las instituciones y se identifican a las autoridades responsables, órganos técnicos y principios rectores, aún se mantiene el carácter meramente consultivo, pues aún no se prevén mecanismos que le otorguen el carácter vinculante a las decisiones que emanen de la consulta, como lo mencionábamos anteriormente, el proceso aún opera bajo la lógica de que la consulta es un instrumento de participación y no un mecanismo que integre los estándares internacionales y que garantice una incidencia real de los pueblos en la planeación del desarrollo.

3.3. La consulta indígena en la planeación estatal y municipal de Hidalgo

Una vez que se ha analizado el desarrollo de la consulta indígena en la planeación nacional, es importante analizar el ámbito estatal, pues de acuerdo con la estructura del Sistema Nacional de Planeación, los planes estatales y municipales deben guardar coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo de

acuerdo con las facultades previstas en los artículos 25, 26 y 115 constitucionales.

En ese sentido, como se analizó en el capítulo II del presente trabajo, el derecho de consulta indígena para los planes estatales de desarrollo en el Estado de Hidalgo ha sido incorporado en su Constitución no solo como una referencia general a la participación de los pueblos y comunidades indígenas, sino como una obligación expresa para la elaboración de los planes de desarrollo.

Esto se desarrolla en la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, en la que se reconoce como materia de consulta tanto el Plan Estatal de Desarrollo como los planes y programas estatales y municipales relacionados con pueblos y comunidades indígenas, además de prever que las autoridades indígenas cuenten con asistencia técnica y financiera para formular propuestas de planes y programas de desarrollo comunitario, se establece un procedimiento y reglas sobre el carácter vinculante de los resultados de la consulta, por lo que podemos identificar que en el Estado cuenta con una regulación más desarrollada que la observada en otros contextos.

En este marco, el estudio de la consulta indígena en Hidalgo resulta importante si se toma en cuenta que se trata de una entidad con una composición pluricultural y plurilingüe, sustentada en pueblos indígenas como el Nahuatl, Otomí, Tepehua, Tének y Pame, lo que implica que los procesos de planeación del desarrollo deben tener presente dicha diversidad para su elaboración.

Sin embargo, en la práctica, los procesos de consulta en el Estado de Hidalgo han sido limitados y, cuando se han llevado a cabo, no siempre han respetado plenamente los estándares constitucionales e internacionales. De acuerdo con lo observado por Zamora N., Zertuche V. A., & Callejas A. (2025), en su trabajo *Entre el reconocimiento y la negación: disputas por los derechos colectivos político-electorales de las comunidades indígenas en Hidalgo*, el

primer antecedente importante ocurrió entre 2018 y 2020, a raíz de una omisión legislativa y de diversas resoluciones judiciales que obligaron al Congreso local a armonizar los derechos político-electorales de los pueblos indígenas.

En 2019, el Congreso realizó una consulta simulada, pues se realizó en un mes, para posteriormente aprobar las reformas al Código Electoral y a la Constitución local, no obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó los Decretos 203 y 204 al considerar que el proceso de consulta no cumplía con los estándares mínimos establecidos en el Convenio 169 de la OIT (Zamora, et al., 2025, pp.12-13).

Posteriormente, entre 2022 y 2023, se realizó un segundo proceso de consulta que tuvo mayor participación indígena. En este participaron más del 70% de las comunidades indígenas y afromexicanas, y más del 90% de las personas consultadas se pronunciaron a favor de las propuestas legislativas (Zamora, et al., 2025, pp.16-17).

A partir de esos resultados, el Congreso reformó nuevamente el Código Electoral mediante el Decreto 576; sin embargo, en diciembre de 2023, la Suprema Corte volvió a invalidar la reforma pues, aunque el proceso mostró avances importantes, las fases deliberativa y consultiva no se desarrollaron de manera adecuada y la Corte ordenó reponer únicamente las últimas tres etapas del procedimiento, pero hasta la fecha el Congreso local aún no ha cumplido con dicha resolución (Zamora, et al., 2025, p.19).

Estos ejercicios de consulta, aunque no tienen el mismo origen que el de un Plan de Desarrollo, sentaron las bases para las futuras consultas en Hidalgo, para que no se considere suficiente realizar una consulta de manera formal, sino que esta debe cumplir realmente con los principios de ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe. En ese sentido, resulta importante señalar que las decisiones de la Suprema Corte muestran que incluso reformas que buscan beneficiar a los pueblos indígenas se pueden

invalidar cuando se considera que no se apegó a las formalidades que requiere un proceso de consulta (Zamora, et al., 2025, p.24).

Estas decisiones reflejan las dificultades que aún existen para garantizar de manera efectiva el reconocimiento de los derechos colectivos (Zamora, et al., 2025, pp.24-25). Además, reflejan la relevancia que tiene la participación real de las comunidades desde el diseño hasta la ejecución de las medidas, evitando además que intereses políticos o partidistas influyan en el reconocimiento de los derechos político-electorales indígenas (Zamora, et al., 2025, pp. 25-27).

3.3.1 Consulta para la elaboración del Plan de Desarrollo Estatal 2022-2028

En el marco de la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo para el periodo 2022-2028, la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas emitió el 25 de octubre del 2022 una Convocatoria a los Foros de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas, en la que se utilizaron como fundamento artículos de la legislación internacional, nacional y estatal referentes al derecho de consulta previa, libre e informada, y se anunció la realización de 31 foros para realizarse del 3 al 18 de noviembre del 2022 en municipios con población indígena, y se establecieron etapas de información, deliberación y acuerdos.

Sin embargo, estos elementos no significan el cumplimiento sustantivo de los estándares mínimos internacionales, pues desde el momento de la convocatoria se establece que no se respeta el estándar de consulta previa, debido a que fue publicada el 25 de octubre de 2022 y los foros empezaron a realizarse el 3 de noviembre del mismo año, es decir, apenas nueve días naturales, por lo que no resulta factible que las comunidades se organicen, deliberen y definan la posición que asumirán en la consulta.

Asimismo, el Plan Estatal de Desarrollo se limita a reportar los resultados de la participación ciudadana de 39,307 propuestas en total, sin distinguir las

propuestas emanadas de los foros de consulta y sin documentar un procedimiento de deliberación y consenso por parte de las comunidades indígenas. De igual manera el propio Plan señala que las propuestas fueron “recabadas, procesadas y clasificadas” mediante un proceso de ciencia de datos, pero no se detalla que proporción correspondió a los foros de consulta indígena ni como se integraron al documento final del Plan Estatal de Desarrollo (CEDESPI, 2022, p. 17)

En el mismo sentido, se estableció en la convocatoria como objeto de la consulta “cuatro acuerdos generales” del Plan, denominados: Gobierno cercano, Bienestar del pueblo, Desarrollo económico, Desarrollo sostenible e infraestructura transformadora. Sin embargo, no se cuenta con información acerca de que los participantes tuvieran acceso a un borrador previo del Plan Estatal de Desarrollo, por lo que consultar sobre categorías abstractas vicia el carácter informado del proceso, pues las comunidades no conocen con precisión como estos acuerdos inciden en su vida.

Respecto a la adecuación cultural del proceso de consulta, a pesar de que la propia convocatoria reconoce la diversidad lingüística durante la etapa informativa, no se encontró registro de una versión de la convocatoria ni del plan en lenguas indígenas como el náhuatl, otomí o tepehua. Asimismo, la metodología prevista para los foros de consulta responde a la imposición de mesas con moderador, secretario o fichas de consenso y no a las formas de deliberación comunitarias que representan los usos y costumbres que caracterizan a los pueblos indígenas de Hidalgo.

Aunado a lo anterior, el Plan Estatal de Desarrollo no hace mención sobre alguna adaptación lingüística o cultural en el desarrollo de los foros, por lo que es posible concluir que imponer la misma metodología a todos ellos y no tomar en cuenta la cosmovisión de los pueblos no garantiza el pleno ejercicio de su derecho a ser consultados.

Adicionalmente, el Plan Estatal de Desarrollo publicado no contiene un apartado en el que especifique cuáles de las propuestas resultantes de los

foros de consulta se incorporaron, cuales se rechazaron y su justificación, tampoco existe un informe de seguimiento, a pesar de que la convocatoria establece textualmente que la CEDSPI daría “puntual seguimiento a las recomendaciones y propuestas”.

Por último, el Plan reporta que se realizaron 105 foros de diálogo ciudadano, dentro de los cuales se incluyen 31 foros indígenas como una categoría adicional, junto con otros espacios de participación como los “Foros Institucionales de Grupos Focales” y los “Foros Institucionales para la Transformación del Campo”. Esta forma de organizar los foros permite señalar que la participación de los pueblos indígenas fue incorporada dentro de una dinámica de participación ciudadana, sin una diferencia clara sobre las características específicas de una consulta indígena. De esta manera, el proceso fue más un ejercicio de participación social que un mecanismo construido a partir de las formas propias de organización y toma de decisiones de los pueblos y comunidades indígenas.

En suma, el proceso de consulta para el Plan Estatal de Desarrollo 2022-2028 constituye un caso en el que tomaron en cuenta los elementos jurídicos formales pero no se garantizó sustancialmente el contenido de los estándares mínimos aplicables, pues la publicación de una convocatoria y la realización de reuniones no sustituyen plazos razonables, información previa, metodología culturalmente adecuada y específica para cada comunidad, vinculatoriedad, seguimiento y documentación pública verificable.

3.3.2 Consulta indígena en Planes Municipales de Desarrollo en el Estado de Hidalgo.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Planeación, la planeación en México se desarrolla en un sistema de tres niveles, en el que los municipios también elaboran sus propios planes de desarrollo, mismos que deben alinearse con el plan estatal y nacional, y en teoría deben respetar los mismos estándares

mínimos para ejercicio del derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas.

El ámbito municipal resulta de especial relevancia, pues las decisiones municipales en materia de obra pública, servicios básicos, ordenamiento territorial y desarrollo inciden de manera directa en el territorio y en la vida cotidiana de los pueblos y comunidades indígenas.

El Estado de Hidalgo cuenta con un total de 84 municipios, de los cuales, de acuerdo con el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Hidalgo, se encuentran distribuidos en tres regiones étnicas: la Huasteca, Sierra Otomí-Tepehua y Valle del Mezquital. Para efectos del presente análisis, se hace una muestra ilustrativa de los Planes Municipales de Desarrollo de once municipios pertenecientes a las tres regiones indígenas del estado que cuentan con presencia indígena, esta muestra permite analizar las prácticas institucionales que predominan en el sector municipal identificando patrones comunes y deficiencias sistemáticas en la aplicación del derecho de consulta.

Para el análisis comparativo de los planes municipales de desarrollo, se establecieron cinco criterios de evaluación, cuyas categorías de cumplimiento “cumple”, “cumple parcialmente”, “no cumple”, se definen operativamente de la siguiente manera:

1. Mención explícita de consulta indígena:

- *Cumple*: El plan cita al menos un instrumento internacional (Convenio 169 OIT, Declaración ONU), disposición constitucional o jurisprudencia, y utiliza los términos “consulta previa, libre e informada”.

- *Cumple parcialmente*: Menciona la palabra “consulta” o “consulta indígena” pero sin fundamento jurídico, o lo confunde con “participación ciudadana”.

- *No cumple*: No hay ninguna referencia a consulta indígena, ni siquiera nominal.

2. Metodología de aplicación diferenciada:

- *Cumple*: El plan documenta mecanismos específicos para pueblos indígenas (asambleas comunitarias, intérpretes, convocatorias en lenguas indígenas, participación de autoridades tradicionales) y excluye explícitamente a la población no indígena de esos ejercicios.

- *Cumple parcialmente*: Se aplicó algún mecanismo diferenciado (ej. una mesa separada) pero dentro de un esquema general de participación ciudadana, sin adaptación lingüística completa o sin participación de autoridades tradicionales.

- *No cumple*: No existe metodología diferenciada; la consulta se confunde con encuestas abiertas o foros ciudadanos generales. 3. Reconocimiento de estándares mínimos (previa, libre, informada, culturalmente adecuada, buena fe):

- *Cumple*: El plan menciona expresamente al menos tres de estos estándares y los desarrolla en el apartado metodológico o de principios.

- *Cumple parcialmente*: Menciona uno o dos estándares, pero sin desarrollo operativo, o los menciona solo en la fundamentación sin aplicación práctica.

- *No cumple*: No menciona ningún estándar internacional ni utiliza la terminología de la consulta previa.

4. Programas específicos para pueblos indígenas:

- *Cumple*: Existe un eje, acuerdo o apartado completo con múltiples acciones en materia de derechos territoriales, lingüísticos, culturales o de autodeterminación.

- *Cumple parcialmente*: Existen acciones aisladas como: “promover la cultura indígena” o “traductores en oficinas”, pero sin un enfoque integral de derechos colectivos.

- *No cumple*: No hay ningún programa o línea de acción específica para pueblos indígenas; solo menciones genéricas de inclusión.

Tabla 1: Evaluación de la consulta indígena en planes municipales 2024-2027.

Región indígena	Municipio	Mención de consulta indígena (si/no)	Metodología de aplicación diferenciada (si/no)	Reconocimiento de estándares mínimos (si/no)	Programas específicos para pueblos indígenas. (si/no)
Huasteca (Náhuatl)	Xochiatipan	No cumple	No cumple	No cumple	No cumple
	Yahualica	No cumple	Cumple	No cumple	No cumple
	Huejutla de Reyes	No cumple	No cumple	No cumple	Cumple parcialmente
	Huautla	Cumple parcialmente	No cumple	No cumple	Cumple
	Calnali	Cumple parcialmente	Cumple parcialmente	Cumple	Cumple
Sierra Otomí-Tepehua	Tenango de Doria	Cumple parcialmente	Cumple	Cumple parcialmente	Cumple
	San Bartolo Tutotepec	No cumple	No cumple	No cumple	Cumple
	Huehuetla	No cumple	Cumple	Cumple parcialmente	Cumple
Valle del Mezquital (Otomi)	Ixmiquilpan	No cumple	Cumple parcialmente	No cumple	Cumple parcialmente
	Cardonal	Cumple parcialmente	Cumple parcialmente	Cumple parcialmente	Cumple parcialmente
	Santiago de Anaya	No cumple	Cumple parcialmente	No cumple	Cumple parcialmente

Fuente: Elaboración propia conforme a los Planes de Desarrollo municipales 2024-2027 del Estado de Hidalgo.

En razón de lo anterior, resulta importante analizar como los planes municipales de desarrollo definen las prioridades y acciones dentro de cada ayuntamiento, y como se refleja el reconocimiento del derecho a la consulta dentro de los mismos. Los planes municipales que se analizan corresponden al periodo administrativo 2024-2027 y fueron obtenidos del repositorio oficial de la Biblioteca Digital de Planeación del Estado de Hidalgo.

Para el análisis comparativo, se ha seleccionado una muestra de once municipios del Estado de Hidalgo, la selección se basa en los pueblos y comunidades indígenas reconocidos en el 'Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Hidalgo', en la que se toman en cuenta municipios de las tres regiones étnicas principales: Huasteca, Sierra otomí-tepehua y del Valle del mezquital.

A continuación, se presenta un análisis comparativo de sus planes de desarrollo a partir de cinco criterios: mención explícita de la consulta indígena, existencia de aplicación de mecanismos de consulta específica para pueblos y comunidades indígenas, reconocimiento de estándares internacionales "previa, libre, informada, culturalmente adecuada y buena fe" y por último si el plan contiene objetivos, estrategias o líneas de acción dirigidas exclusivamente a pueblos indígenas:

3.3.2.1 Región Huasteca (Náhuatl)

Plan Municipal de Desarrollo de Xochiatipan 2024-2027

Del análisis del documento que contiene el Plan Municipal de Desarrollo, se desprende que no se hace referencia al marco jurídico internacional en materia de derecho de consulta o a criterios jurídicos aplicables en la materia, en su lugar, el plan menciona de forma general que su elaboración se basó en un ejercicio de planeación participativa, mediante herramientas como mesas de trabajo, redes sociales y la identificación de necesidades de la población. Sin embargo, estos mecanismos no se presentan como procesos específicos para pueblos indígenas, ni se documenta una metodología específica acorde con sus características culturales, a pesar de que el municipio cuenta con una alta proporción de población indígena.

Tampoco se emplean los estándares técnicos de "previa, libre, informada, culturalmente adecuada y buena fe", ni se cita jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente, el plan carece de objetivos, estrategias o líneas de acción dirigidas exclusivamente a pueblos indígenas, lo que evidencia que el proceso se trató de una participación ciudadana, sin aplicar los estándares mínimos para la consulta de pueblos y comunidades indígenas (Ayuntamiento de Xochiatipan, 2024).

Plan Municipal de Desarrollo de Yahualica 2024-2027

El análisis del documento del Plan Municipal de Desarrollo, muestra avances importantes, se incluyen foros de consulta con comunidades indígenas, uso de lengua náhuatl y participación de habitantes y autoridades locales en el proceso de planeación. Sin embargo, el documento no utiliza de forma expresa los términos “consulta previa”, “consulta libre e informada” ni menciona el marco jurídico nacional e internacional aplicable en la materia.

El plan no emplea líneas de acción dirigidas específicamente a la protección de derechos territoriales, lingüísticos o de autodeterminación de los pueblos, sino que se orientan a temas como la salud, educación, infraestructura y servicios básicos, además de que existe una confusión conceptual entre consulta indígena y participación ciudadana, porque el proceso se presenta dentro de una lógica de “planeación participativa y democrática”, junto con encuestas, mesas de trabajo y participación social general.

A pesar de lo anterior Yahualica constituye un caso de práctica participativa cercana a la consulta real, pero sin el reconocimiento jurídico de estándares mínimos reconocidos en la legislación (Ayuntamiento de Yahualica, 2024).

Plan Municipal de Desarrollo de Huejutla de Reyes 2024-2027

El Plan Municipal de Desarrollo de Huejutla de Reyes no hace referencia al Convenio 169 de la OIT, a la Declaración de las Naciones Unidas o a criterios jurisprudenciales nacionales, lo que resulta relevante si se toma en consideración que el propio Plan reconoce la alta proporción de población indígena en el municipio, en consecuencia, no se reconoce a los pueblos

indígenas como sujetos de derechos colectivos con capacidad de incidir en las decisiones públicas.

Por lo que hace a su metodología de participación, el diseño se limita a mecanismos generales como foros ciudadanos y levantamientos de información técnica, sin establecer procesos diferenciados para pueblos indígenas. No se cuenta con registro de asambleas comunitarias, ni de la participación de autoridades locales, lo que evidencia nuevamente la confusión conceptual entre participación ciudadana y consulta indígena, pues la participación indígena se diluye en las dinámicas de participación de la ciudadanía en general.

No se hace referencia a los estándares mínimos de “previa, libre, informada, culturalmente adecuada, buena fe”, en cambio, las referencias a los pueblos originarios se concentran en la preservación de tradiciones y el reconocimiento de condiciones de vulnerabilidad más que su condición de titulares de derechos colectivos. En suma, dentro del Plan Municipal de Desarrollo de Huejutla se refleja una incorporación simbólica del derecho de consulta sin mecanismos reales que garanticen este derecho (Ayuntamiento de Huejutla de Reyes, 2024).

Plan Municipal de Desarrollo de Huautla 2024-2027

El Plan Municipal de Desarrollo de Huautla incorpora el objetivo estratégico titulado “Garantizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas del municipio mediante la implementación de políticas inclusivas y programas de apoyo cultural y social, enfocándose en la preservación de su identidad promoviendo su desarrollo integral y asegurando el respeto pleno de sus derechos.”

Lo que podría implicar el reconocimiento de la existencia de derechos específicos para estos pueblos, sin embargo, el marco jurídico del plan no hace referencia al Convenio 169 de la OIT y a la Declaración de la ONU. En su apartado de metodología participativa se hizo una consulta digital dirigida a “grupos vulnerables”, en la que se incluyó la condición indígena como la

principal vulnerabilidad, pero no se diseñaron mecanismos presenciales o en lenguas indígenas para las 68 localidades del municipio.

El plan no utiliza los estándares de “previa, libre, informada, culturalmente adecuada, buena fe” ni menciona jurisprudencia de la SCJN, no obstante, dentro de las cuatro líneas de acción asociadas al objetivo indígena se proponen “mesas de diálogo permanentes” y programas de rescate cultural, aunque no establecen procedimientos de asamblea comunitaria ni otorgan carácter vinculante a los acuerdos, se emplea el uso de términos como la inclusión social y la preservación cultural, pero no hace uso de la consulta como un derecho colectivo.

El municipio de Huautla presenta un avance en la visibilización de los derechos indígenas dentro de su discurso, pero sin fundamentos jurídicos claros en la materia o en el diseño de mecanismos diferenciados. En consecuencia, incluso cuando existe voluntad política para incluir a los pueblos indígenas en la planeación, la falta de capacitación y uso de estándares mínimos en la materia, se traduce en la incorrecta aplicación del derecho (Ayuntamiento de Huautla, 2024).

Plan Municipal de Desarrollo de Calnali 2024-2027

El Plan Municipal de Desarrollo de Calnali, reconoce de manera más consistente que otros municipios, elementos del marco jurídico internacional en materia de consulta indígena, menciona expresamente el Convenio 169 de la OIT, los principios de consulta previa, libre e informada y la Ley de Derechos y Cultura Indígena de Hidalgo, lo que constituye un avance importante, al tener una base normativa más sólida.

La metodología participativa incluyó convocatorias en lengua náhuatl, la presencia de un intérprete en los foros y la entrega de invitaciones a delegados de comunidades indígenas. No obstante, no se documenta el uso de procesos autónomos como asambleas comunitarias o autoridades tradicionales, por lo que es importante señalar que, si bien no se trata de una correcta aplicación

de la consulta, si se evidencia un diseño institucional orientado en la participación del pueblo nahua.

Sin embargo, el plan omite los estándares de “culturalmente adecuada” y “buena fe”, y no hace referencia al consentimiento previo, libre e informado, ni a jurisprudencia de la SCJN. Los mecanismos de participación fueron abiertos a toda la población, aunque en la consulta virtual 71% de las personas participantes se auto adscribieron como integrantes de un pueblo originario.

En cuanto al contenido, el plan incorpora un enfoque transversal de identidad indígena, así como objetivos específicos relacionados con el fortalecimiento cultural y lingüístico. Sin embargo, estos avances no reconocen derechos como la autodeterminación o al consentimiento previo libre e informado. En este sentido, Calnali presenta avances claros en la incorporación de la normativa internacional pero insuficiente si se habla de ejecución (Ayuntamiento de Calnali, 2024).

3.3.2.2 Región Sierra Otomí-Tepehua

Plan Municipal de Desarrollo de Tenango de Doria 2024-2027

El Plan Municipal de Desarrollo de Tenango de Doria, destaca por su metodología de participación con mayor alcance territorial, sin embargo, el documento no incorpora de manera explícita la normativa nacional e internacional aplicable en la materia, por lo que se trata de una práctica institucional avanzada, pero con fundamentación jurídica limitada.

El Plan señala que, de ocho mesas de diálogo ciudadano, siete se realizaron en comunidades indígenas, con invitación escrita a los delegados de cada localidad y que los delegados acudieron con solicitudes previamente consensuadas en asambleas comunitarias, lo que indica que se respetaron los mecanismos internos de toma de decisiones, aunque cabe señalar la falta de reconocimiento del carácter vinculante de estos ejercicios.

En el contenido del plan, se identifica el objetivo exclusivo (2.4) que se titula “Fortalecer la identidad cultural indígena” e incluye líneas de acción

orientadas a talleres de lengua, archivo histórico y la construcción de una “Casa de la Mujer Indígena”, sin embargo, no se integran derechos como la consulta previa o la autodeterminación (Ayuntamiento de Tenango de Doria, 2024).

Plan Municipal de Desarrollo de San Bartolo Tutotepec 2024-2027

En el Plan Municipal de Desarrollo de San Bartolo Tutotepec hubo mayor reconocimiento de la población indígena, el Plan señala que el municipio cuenta con 89 comunidades inscritas en el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y 43 en el catálogo estatal. Incluye un “Acuerdo Transversal” para salvaguardar los derechos humanos con énfasis en comunidades indígenas y propone la creación de una Dirección de Pueblos y Comunidades Indígenas.

Sin embargo, el marco jurídico del plan no menciona el Convenio 169 de la OIT ni utiliza los estándares de “previa, libre, informada”. La metodología participativa consistió en mesas de trabajo regionales y un censo digital, aunque fueron mecanismos abiertos a toda la población sin que se documente el uso de intérpretes o materiales en lengua otomí. El objetivo 2.4, “Impulsar el desarrollo integral de los pueblos indígenas”, se enfoca en abatir pobreza, marginación, protección de lenguas, medicina tradicional y artesanías.

Este caso nos permite visualizar como el reconocimiento administrativo con un enfoque proteccionista influye en el reconocimiento de estándares internacionales de la consulta previa, libre e informada, pues de esta manera se desplaza la atención a políticas que buscan proteger, apoyar, impulsar o preservar, de la capacidad de los pueblos y comunidades indígenas de decidir sobre su propio desarrollo y de incidir de manera efectiva en la planeación municipal (Ayuntamiento de San Bartolo Tutotepec, 2024).

Plan Municipal de Desarrollo de Huehuetla 2024-2027

El Plan Municipal de Desarrollo de Huehuetla, presenta un avance importante en cuanto a la manera operativa en la que se aplicó la consulta a través de mecanismos de participación específicos para los pueblos y comunidades

indígenas, de igual forma el documento evidencia el reconocimiento de la composición pluricultural del municipio; sin embargo, se presenta la omisión de un marco jurídico basado en los estándares nacionales e internacionales de consulta indígena.

Por lo que hace al procedimiento, el plan documenta un esfuerzo institucional por realizar una consulta culturalmente adecuada, a través de la realización de dos foros regionales y el uso del "Manual de Mecanismos de Participación Ciudadana para la Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas", y, sobre todo, la incorporación de traductores e intérpretes de las lenguas Tepehua y Otomí, así como la participación de delegados municipales, y líderes indígenas.

En cuanto a la estructura del Plan, se prevé un "Acuerdo 1. Municipio Indígena con Diversidad Cultural" de manera exclusiva a la atención de los pueblos originarios, incluyendo objetivos estratégicos para la revitalización lingüística y la dignificación de sus derechos.

No obstante, la falta de inclusión de un marco jurídico basado en estándares internacionales, permite evidenciar la confusión conceptual entre "participación ciudadana" y el derecho colectivo a la "consulta previa, libre e informada", pues el procedimiento implementado es más un ejercicio de participación ciudadana que un proceso formal de consulta con potencial para influir o modificar decisiones administrativas o proyectos de infraestructura listados en el mismo documento. Se carece de información sobre el carácter vinculante de las opiniones vertidas por las comunidades o sobre la existencia de mecanismos de seguimiento y acuerdo mutuo (Ayuntamiento de Huehuetla, 2024).

3.3.2.3 Región Valle del Mezquital (Otomí)

Plan Municipal de Desarrollo de Ixmiquilpan 2024-2027

En el Plan Municipal de Desarrollo de Ixmiquilpan se incluyeron elementos de adecuación lingüística de la siguiente manera: la encuesta ciudadana fue

traducida a la lengua Hñähñu, se contó con un traductor en la mesa indígena y se implementó una “Mesa 6: Pueblos y Comunidades Indígenas” dentro del foro ciudadano. Sin embargo, estos elementos se implementan dentro de un esquema de participación a la ciudadanía en general, sin que se incluyera un procedimiento específico para consulta indígena, y sin prever mecanismos vinculantes para las propuestas de los pueblos y comunidades participantes.

El marco jurídico del plan no hace mención del Convenio 169 de la OIT y no utiliza los estándares de consulta previa, libre e informada. En cuanto a la “mesa indígena” no se diseñaron mecanismos autónomos basados en autoridades tradicionales. En cuanto a la implementación de programas y líneas de acción estratégicas exclusivas para pueblos indígenas; las acciones afirmativas se reducen a líneas aisladas como la incorporación de traductores en oficinas públicas y la capacitación policial en lengua indígena.

Ixmiquilpan refleja un avance en accesibilidad lingüística y la creación de una mesa específica de trabajo, pero un retroceso en la estructura, pues no se cuenta con un eje exclusivo para pueblos indígenas y en la fundamentación normativa se omiten la legislación nacional e internacional (Ayuntamiento de Ixmiquilpan, 2024).

Plan Municipal de Desarrollo de Cardonal 2024-2027

El Plan Municipal de Desarrollo de Cardonal, representa un avance significativo en el reconocimiento del marco internacional de derechos indígenas al incluir la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la cita de su artículo 19 en el apartado jurídico. Es el único que lo menciona en comparación con los planes municipales antes analizados, aunque se ve limitado por la ausencia del Convenio 169 de la OIT.

Operativamente, el plan incluye una metodología de participación con estándares mínimos de adecuación cultural al aplicar encuestas en lengua *Hñähñu* por personal bilingüe del ayuntamiento, lo que demuestra una capacidad institucional para la interculturalidad dentro de la gestión pública.

No obstante, el plan continúa reproduciendo la confusión conceptual entre "participación ciudadana incluyente" y "consulta previa, libre e informada". A pesar de la mención de la Declaración, el mecanismo de consulta ejecutado con las 39 comunidades indígenas sigue siendo una manifestación estadística de necesidades, y no un diálogo horizontal basado en sus sistemas normativos propios para la toma de decisiones que afecten sus territorios, formas de vida o política pública.

Programáticamente, el plan carece de un eje estratégico exclusivo para pueblos indígenas; la "Estrategia 2.3.4 Promover la cultura indígena" está diluida en el Eje de Desarrollo Social, tratando la identidad indígena como un tema cultural más que político (Ayuntamiento de Cardonal, 2024).

Plan Municipal de Desarrollo de Santiago de Anaya 2024-2027.

El Plan Municipal de Desarrollo de Santiago de Anaya denomina a uno de sus mecanismos participativos como "Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas", lo que supone un reconocimiento explícito del derecho de consulta indígena, aunado a que la convocatoria fue traducida al *Hñähñu* y dirigida a las 21 comunidades indígenas del municipio, con participación de 93 ciudadanos indígenas. El plan también incluye un objetivo estratégico completo titulado "Garantizar la protección y promoción de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas", con estrategias para combatir pobreza, preservar lengua, impulsar economía indígena y promover gastronomía y artesanía.

Sin embargo, el marco jurídico del plan omite toda referencia al Convenio 169 de la OIT y a la Declaración de la ONU, por lo que el ejercicio de este mecanismo de consulta fue una manifestación de necesidades, no un diálogo vinculante con autoridades tradicionales indígenas. El objetivo 2.8 está contenido dentro del Eje de Bienestar del Pueblo, diluyendo las propuestas indígenas en una lógica de grupo vulnerable, sin que exista un eje transversal que reconozca la autonomía o la consulta como derecho político.

Santiago de Anaya presenta un avance en la denominación y focalización de la consulta, así como la existencia de un objetivo programático detallado, no obstante, la ausencia de la mención del marco normativo internacional y la falta de mecanismos de consentimiento limitan el cumplimiento de los estándares internacionales (Ayuntamiento de Santiago de Anaya, 2024).

CAPÍTULO IV. PROCESO DE CONSULTA PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO ESTATAL DE HIDALGO 2025-2028

En este capítulo se analiza el proceso de consulta indígena que se llevó a cabo para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo de Hidalgo 2025-2028, con el objetivo de evaluar si dicho proceso cumplió con los estándares mínimos de consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, conforme al derecho internacional, la Constitución y el Protocolo estatal. Para ello, se analizan las distintas etapas del proceso convocado por el Ejecutivo estatal entre agosto y octubre de 2025. Posteriormente, se compara este proceso con la consulta electoral que el Congreso local realizó en 2022. Esta comparación permite identificar diferencias significativas en el diseño, la transparencia y la vinculación de los resultados. Por último, se analizan los avances y las limitaciones que ha tenido el proceso de consulta del Plan Estatal de Desarrollo, así como los factores políticos y jurídicos que ayudan a explicar por qué el proceso presentó diversas deficiencias.

4.1 Actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2022-2028.

La actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2022-2028 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el 20 de marzo de 2026, y aunque conserva la vigencia 2022-2028 prevista desde su emisión, su contenido corresponde a la planeación del periodo 2025-2028, su actualización corresponde en primer lugar a lo establecido en el artículo 26 de la Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo, que prevé la evaluación del plan estatal a los tres años de gobierno, en segundo lugar al inicio de una nueva administración federal y la necesidad de alinearse con el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030, por último a la incorporación de objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 (Gobierno del Estado de Hidalgo, Unidad de Planeación y Prospectiva [GH-UPP], 2026, pp. 8-9).

La actualización del Plan de Desarrollo, definió una ruta de acción orientada al cumplimiento de objetivos de largo plazo y que se organiza en nueve ejes y tres transversales, integrados por 28 objetivos, evaluados por treinta y siete indicadores (GH-UPP, 2026, p. 8). En materia indígena, el plan establece el Eje 4: “Estado para el Bienestar de Todas y Todos y Fraternal con los Pueblos y Comunidades Indígenas” (GH-UPP, 2026, p. 150). En este eje se ubica el Objetivo 4.3, cuyo propósito es impulsar el desarrollo de los pueblos indígenas, a través de acciones enfocadas en la preservación de lenguas, la medicina tradicional, la infraestructura básica y el apoyo a artesanos (GH-UPP, 2026, pp. 150-160).

4.2 Proceso de consulta para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2025-2028.

El proceso de consulta a pueblos y comunidades indígenas para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo en el Estado de Hidalgo, se realizó entre el 26 agosto y el 3 octubre de 2025, estuvo a cargo del Poder Ejecutivo a través de la Unidad de Planeación y Prospectiva y de la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas (en adelante, CEDSPI), la convocatoria fue emitida el 26 de julio de 2025 y estableció 45 foros presenciales en municipios con presencia indígena, de acuerdo con el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas, previsto en el artículo 4 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo (Unidad de Planeación y Prospectiva & Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas [UPP-CEDESPI], 2025, pp. 3-5)

La convocatoria hace referencia al marco jurídico internacional y al nacional en materia indígena, en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, los artículos 19 y 32 de la Declaración de la ONU, el artículo XXIII de la Declaración Americana, así como los artículos 12 a 20 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo y el Protocolo de Consulta Indígena para el Estado de Hidalgo emitido el 23 de abril de 2025. Este

protocolo, en sus artículos 1 y 4, establece como características de la consulta el carácter previo, libre, informado, de buena fe y culturalmente adecuado (UPP-CEDESPI, 2025, p. 1). Como se señaló previamente, este proceso prevé once etapas para la consulta.

Sin embargo, de acuerdo con la propia convocatoria, para el proceso de actualización del plan estatal de desarrollo, solamente se previeron siete etapas: la de emisión, jornadas de información, realización de foros, sistematización, elaboración de documento ejecutivo, entrega de resultados a las comunidades y difusión (UPP-CEDESPI, 2025, p. 2).

Los mecanismos de participación se conformaron por foros regionales, grupos focales, consulta infantil, consulta digital, podcast, “Reto IA”, y foros específicos para pueblos y comunidades indígenas (GH-UPP, 2026, pp. 29-33). Para los foros indígenas, se tradujo la convocatoria a las siguientes lenguas indígenas: Tepehua del Sur, Náhuatl de Noreste Central, Náhuatl de la Huasteca Hidalguense, Otomí – Ñuhu y *Hñähñu* (UPP-CEDESPI, 2025, p. 1), y se elaboró una Guía de Foros con “posibles temas con perspectiva indígena” (Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas [CEDESPI], 2025a, pp. 1-2)”. El proceso se llevó a cabo en cuatro mesas de trabajo: Gobierno, seguridad y justicia; Desarrollo Social, salud y educación; Desarrollo Económico, cultura y turismo; e Infraestructura, ambiente y campo (GH-UPP, 2026, p. 9).

Es así que la actualización al Plan Estatal de Desarrollo en el Estado de Hidalgo 2025-2028, presentó 26,367 propuestas ciudadanas a través de todos los mecanismos de participación, de las cuales 7,319 correspondieron a los foros de consulta indígena (GH-UPP, 2026, p. 44). Sin embargo, no se precisa el número de comunidades que participaron, el porcentaje de asistencia por municipio ni la forma en que se sistematizaron las propuestas.

Esta falta de claridad sobre la forma en la que se sistematizaron los resultados de la consulta también se puede ver en el contenido final de la actualización del Plan, en el objetivo 4.3 del eje 4, denominado “Estado para

el Bienestar de Todas y Todos y Fraternal con los Pueblos y Comunidades Indígenas”, se establecen propósitos como impulsar el desarrollo de los pueblos indígenas mediante acciones relacionadas con la preservación de las lenguas, la medicina tradicional, la infraestructura básica y el apoyo a personas artesanas (PED 2025-2028, pp. 150-160), pero en ninguna de las estrategias o líneas de acción se identifican de manera concreta que decían las 7,319 propuestas que, de acuerdo con el propio plan, fueron recabadas durante los foros de consulta indígena.

4.3 Cumplimiento de estándares mínimos de la consulta

Tomando como referencia los estándares mínimos previstos en el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, la Declaración Americana sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, así como los criterios jurisprudenciales y la doctrina, se analiza el proceso de consulta para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2025-2028.

4.3.1 Previa

Como se analizó en el capítulo I, el carácter previo dentro de los procesos de consulta constituye una condición temporal indispensable para la ejecución de las consultas, cuyo propósito es que la voz de los pueblos sea considerada antes de que se consolide una decisión que tenga incidencia en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, de modo que la celebración del proceso de consulta debe establecer un diálogo intercultural desde las primeras etapas y con el fin de que los pueblos puedan influir verdaderamente en el proceso de adopción de decisiones (CIDH, 2009, párr. 194).

Por lo que hace al proceso de consulta para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2025-2028, la convocatoria se emitió el 26 de julio de 2025 y los foros de consulta iniciaron el 26 de agosto, culminando el 03 de octubre del mismo año, con un mes de diferencia, tal como lo establece el

artículo 15 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Hidalgo, sin embargo, el plazo otorgado para la preparación de las comunidades fue relativamente corto, considerando que dentro de la convocatoria se dispuso que las personas y colectividades interesadas podían presentar propuestas que serían consideradas en el proceso de actualización del plan (UPP-CEDESPI, 2025, p. 1).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido precisa al señalar que derivado de la complejidad de los planes de desarrollo se puede requerir la celebración de reuniones previas de información, mismas que no pueden ser confundidas con la negociación y el diálogo de un proceso de consulta genuino pero que si busca que “se establezcan los beneficios que serán percibidos por los pueblos indígenas afectados, y las posibles indemnizaciones por los daños ambientales, siempre de conformidad con sus propias prioridades de desarrollo” (CIDH, 2009, párr. 313-314).

Ahora bien, dentro de uno de los materiales de apoyo para el proceso de consulta, encontramos una presentación denominada “Foros de consulta a Pueblos Indígenas para la Actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2025 – 2028”, en la diapositiva número 4 (Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas, 2025b), se presentan las etapas de la consulta, en la etapa preparatoria se establece que únicamente se realizaron “reuniones institucionales” entre CEDESPI y la Unidad de Planeación, y en la etapa de “Acuerdos Previos” se establece que las visitas están pendientes, sin que exista otro documento que informe respecto a si se llevaron a cabo con posterioridad.

Es así que dentro del presente proceso de consulta, no solo se incumplieron los estándares previstos en la normatividad internacional, sino que también las propias disposiciones locales contenidas en el “Protocolo de Consulta Indígena para el Estado de Hidalgo”, de acuerdo con el artículo 31, fracción I y II, se establece que la etapa preparatoria comprende las acciones necesarias para reunir la información relacionada con la medida a consultar

para generar las condiciones básicas para llevar a cabo las consultas. Asimismo, la etapa de acuerdos previos tiene como propósito generar un diálogo entre las partes para alcanzar acuerdos sobre los aspectos de la consulta, con base en la información y propuestas generadas en la etapa anterior.

En ese sentido, como comentario, no existen elementos suficientes para considerar que las comunidades indígenas participaron en las etapas preliminares del proceso de consulta, y que su voluntad haya incidido de manera efectiva al establecer las condiciones y acuerdos necesarios para su desarrollo.

Aunado a lo anterior, el proceso de consulta culminó en octubre de 2025 y la actualización del Plan Estatal de Desarrollo fue publicado el 20 de marzo de 2026, por lo que cronológicamente, el proceso de consulta fue previo a su publicación. Sin embargo, la estructura del Plan Estatal de Desarrollo, como son los ejes, objetivos o indicadores, así como los posibles temas a tratar dentro de las mesas de los foros indígenas, ya habían sido definidos por la Unidad de Planeación antes de los foros, tal como se desprende de apartado “V. Temas y ejes” de la convocatoria al proceso de consulta en cuestión. Lo anterior permite advertir que la consulta no fue previa al diseño, sino a la publicación final del Plan Estatal de Desarrollo.

Esto se refuerza con el apartado “IX. Participación ciudadana”, del documento de la actualización del Plan Estatal de Desarrollo en el apartado 7 referente a los foros de consulta a pueblos y comunidades indígenas, ya que no se hace referencia a que haya existido comunicación constante y efectiva con las comunidades y sus autoridades representativas previo a la emisión de la convocatoria y solo se estableció sobre que versaría la consulta.

Por lo que las condiciones bajo las que se llevó a cabo la consulta permiten identificar una diferencia importante entre consultar sobre una decisión pública que ya había sido definida y permitir que los pueblos indígenas participen realmente en su construcción, en la presente consulta la

opinión y la toma de decisiones de los pueblos y comunidades indígenas se vio limitada a participar dentro de una estructura previamente establecida por las instituciones de Estado.

En ese sentido, el problema no radica únicamente en el cumplimiento formal de la temporalidad y de su entendimiento genérico por parte de las instituciones, sino que cuando se definieron los ejes, objetivos y temas estratégicos, así como las condiciones sobre las que se iba a llevar a cabo la consulta, sin tomar en cuenta la opinión de los pueblos y comunidades, el resto del proceso se orientó más a legitimar decisiones previamente adoptadas que a construir las propuestas de manera conjunta con las comunidades.

Esto resulta preocupante cuando se trata de instrumentos de planeación estatal, pues precisamente es el derecho a la consulta, en su dimensión negativa, la obligación del Estado de tomar en cuenta sus necesidades, opiniones y conocimientos al decidir sobre medidas que impacten en sus derechos colectivos

Como sostienen López y Gaussens (2021, p. 471) este derecho busca que las comunidades participen efectivamente en las decisiones que estas determinen para su desarrollo y no así imponer ejes y objetivos de desarrollo sobre los que no se les dio la oportunidad de incidir desde el principio.

4.3.2 Libre

El carácter libre de las consultas implica que durante el proceso se genere un clima adecuado para todos los involucrados, de acuerdo con Gutiérrez y Del Pozo (2019, p. 13) se deben asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la consulta, lo que supone que estos procedimientos se desarrollen sin coerción, intimidación o manipulación y de esta manera se garantice un entorno que permita la formación genuina de la voluntad colectiva.

En el Estado de Hidalgo la Ley de Derechos y Cultura Indígena establece en su artículo 20 que “cuando la participación total alcance al menos el

cuarenta por ciento de la población indígena directamente involucrada, el resultado será vinculatorio”, y el Protocolo de Consulta Indígena del Estado establece la misma condición en su artículo 15.

Este requisito sobre el porcentaje mínimo de participación no se encuentra en las disposiciones internacionales en la materia, a pesar de ello para el presente proceso de consulta, la convocatoria de participación hace referencia precisamente el artículo 20 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena (UPP-CEDESPI, 2025, p. 1), como comentario, condicionar la vinculatoriedad de las propuestas de los pueblos y comunidades indígenas podría afectar la efectiva aplicación de una consulta libre, ya que con esta condición no se garantiza la libre expresión, más bien la condiciona a factores de logística que no dependen de ellos.

Este requisito resulta interesante, pues no viene de una exigencia que haya surgido específicamente en este proceso de consulta, sino de un requisito impuesto desde el Estado, uno que ha sido omiso en emitir una ley a nivel nacional que establezca estándares claros para la realización de procesos de consulta, es así que este requisito genera en las comunidades indígenas la responsabilidad de alcanzar niveles de participación que muchas veces dependen de factores ajenos a su voluntad, como las condiciones geográficas, económicas, lingüísticas o de acceso a la información.

Desde esta imposición, la consulta de los pueblos y comunidades indígenas deja de ser un derecho colectivo protegido por los estándares internacionales y empieza a operar bajo la lógica de un trámite administrativo que condiciona su validez al cumplimiento de requisitos establecidos, lo que resulta contradictorio a lo establecido en el marco internacional, en dichos instrumentos no se establecen porcentajes de participación, sino que se hace referencia a la buena fe, la representatividad y el carácter libre de la consulta.

Aunado a lo anterior, el Convenio 169, en su artículo 6.1, es claro al establecer que la consulta debe realizarse “a través de sus instituciones representativas”, sin embargo, la actualización del Plan de Desarrollo no hace

mención de la participación por municipio o comunidad, por lo que resulta difícil saber si las voces y propuestas manifestadas en los foros de consulta representan efectivamente a los pueblos indígenas, o si provienen de grupos pequeños o influenciados por otros intereses.

Aunado a lo anterior, el Plan Estatal de Desarrollo 2025-2028, el Estado reportó que se recibieron 7,319 propuestas de los foros de consulta indígena (GH-UPP, 2026, p. 32), sin embargo, como mencionamos anteriormente, el artículo 20 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo condiciona el carácter vinculatorio de la consulta a “la participación total alcance al menos el cuarenta por ciento de la población indígena directamente involucrada”.

Sin embargo, el Estado no publicó datos sobre la participación por comunidad o por municipio que permitieran verificar si se alcanzó o no dicho umbral, en la Actualización del Plan Estatal de Desarrollo no se reporta un número de asistentes por localidad, el porcentaje que representan respecto de la población indígena municipal, y ni siquiera un listado de comunidades participantes, en consecuencia, al no poderse acreditar el 40% de participación tampoco se tiene certeza sobre la vinculatoriedad de las propuestas registradas, o si se garantizó la efectiva representación de las comunidades y en consecuencia sí pudieron expresar libremente su voluntad frente a la consulta de un Estado que previamente había decidido sobre que iba a versar la consulta.

4.3.3 Informada

El derecho de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo durante este proceso de consulta a estar debidamente informados sobre el contenido y la finalidad, así como de los posibles impactos negativos y positivos del Plan de Desarrollo Estatal 2025-2028, de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009) deriva de su derecho

a la libre determinación y a que en el ejercicio de este derecho sean capaces de elaborar las prioridades y estrategias de su desarrollo (párr. 310).

En ese sentido, en el presente ejercicio de consulta dentro de la convocatoria se prevé el uso de intérpretes y facilitadores para los foros de consulta, sin embargo, se establece que estos deben ser designados por las propias comunidades, esta medida no garantiza que las personas designadas cuenten con la preparación necesaria para comprender y explicar a sus comunidades los conceptos técnicos que son materia de la consulta.

Un ejemplo de esta limitación se encuentra en el “Eje 2. Estado Eficiente y Disciplinado con sus Finanzas” que habla de fiscalización y control del gasto público, o de programas de inversión con factibilidad técnica y financiera, pero al trasladar este contenido a los temas específicos con perspectiva indígena por mesa, se reduce a aspectos más generales, como mecanismos de participación indígena libre, previa e informada en los procesos de gobierno y presupuestos, así como la transparencia, rendición de cuentas y el acceso a la información financiera en lenguas indígenas.

En ese sentido, es importante tener presente que la consulta informada exige a los Estados adoptar medidas para asegurar que los miembros de los pueblos o comunidades indígenas “puedan comprender y hacerse comprender..., facilitándoles, si fuera necesario, interpretes” (CIDH, 2009, párr.311) y del mismo modo, se puede requerir a los estados que suministren a dichos pueblos, los medios que incluyan asistencia técnica e independiente “con miras a que los pueblos indígenas tengan la capacidad de adoptar decisiones plenamente informadas” (párr. 312) condiciones que en el proceso de consulta no se previeron para garantizar que la consulta a los pueblos y comunidades estuvieran en condiciones de emitir decisiones plenamente informadas.

4.3.4 Culturalmente adecuada

El criterio de flexibilidad toma especial importancia dentro del principio de adecuación cultural debido a la diversidad de los pueblos indígenas (CIDH, 2009, párr. 307), pues implica que el proceso se debe realizar de acuerdo con las costumbres, tradiciones y formas de organización de cada pueblo y comunidad indígena. Bajo esa lógica, en el presente proceso de consulta se buscó materializar este principio de la siguiente manera.

La Convocatoria a los foros de consulta del Plan de Desarrollo fue traducida a cinco lenguas indígenas: náhuatl, náhuatl acax, Ñuhu, Otomí, Otomí del Sur y Tepehua, se previó la participación de intérpretes y facilitadores designados por las propias comunidades.

No obstante, la adecuación cultural no se agota solo con la traducción y el uso de intérpretes, pues de acuerdo con la Guía de Foros y la Presentación utilizada durante el proceso, las comunidades recibieron versiones resumidas de los ejes temáticos, estructurados a partir de “posibles temáticas con perspectiva indígena” por eje, aunque no tuvieron acceso al Plan Estatal de Desarrollo.

Como comentario, esta situación limita la posibilidad de un análisis informado sobre las medidas consultadas y sus posibles impactos, pues la información entregada fue parcial y previamente delimitada por las autoridades, de esta manera se restringe la participación efectiva de las comunidades dentro del proceso.

Otro aspecto relevante es que la Convocatoria estableció que la consulta se realizaría “por medio de sus autoridades e instituciones representativas” a través de “todas aquellas electas conforme a sus sistemas normativos internos”, incluyendo autoridades municipales indígenas, comunitarias, tradicionales, agrarias y organizaciones de pueblos indígenas (CONV-2025, p. 1).

Asimismo, en los foros de consulta se definieron roles específicos para las sesiones, como son: una persona facilitadora o moderadora, otra que

fungía como secretaria de mesa para el registro de propuestas, y un secretario de mesa, así como la elaboración de resúmenes consensuados y de conclusiones (CONV-2025, p. 10), este formato generalizado en los foros impone a las comunidades una lógica de administración ajena a sus formas de organización y toma de decisiones.

Desde la etapa de acuerdos previos en la que no pudieron participar, no les fue posible establecer los métodos y formas en las que ellos toman decisiones, por lo que no es posible saber si esa forma de deliberación era propia de cada una de las comunidades consultadas, o si los tiempos que se les otorgaron para la deliberación de cada uno de los pueblos era suficiente, por lo que imponer un formato único de reunión y consulta corre el riesgo de ignorar las practicas internas y tradicionales de quien participa.

4.3.5 Buena fe

El desarrollo del principio de buena fe en los instrumentos internacionales y regionales busca evitar que las consultas a los pueblos y comunidades indígenas se conviertan en ejercicios meramente informativos, según ha explicado el Relator Especial de la ONU, James Anaya, las consultas deben ser negociaciones para alcanzar acuerdos mutuamente aceptables y celebrados antes de la adopción de las decisiones sobre las medidas propuestas y no como mecanismos para informar decisiones tomadas o en proceso de adoptarse, sin permitir una participación real de los pueblos indígenas en el proceso de adopción de decisiones (2009, párr. 46).

Este estándar resulta especialmente relevante en procesos de consulta como el presente, en el que los pueblos y comunidades indígenas no participaron en las etapas preparatorias del proceso y donde el propio Estado definió previamente los ejes y temas que serían consultados. Lo anterior resulta importante, de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que sostiene que la consulta no puede reducirse al cumplimiento de una serie de requisitos meramente formales (CIDH, 2009, párr. 317).

Otro indicador de que el proceso fue entendido más como un ejercicio administrativo de participación que como el reconocimiento de un derecho colectivo de consulta previa, libre e informada, se puede notar en la propia redacción del documento de la Actualización del Plan Estatal de Desarrollo, en el apartado IX, titulado “Participación Ciudadana” (GH-UPP, 2026, pp. 44-45) se enlistan ocho mecanismos de participación: 1) Foros de Participación Ciudadana, 2) Grupos Focales, 3) Consulta Infantil, 4) Consulta Digital, 5) Podcast, 6) Reto IA, 7) Foros de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y 8) Consulta con Juventudes.

El hecho de que la consulta indígena fuera incorporada dentro de esa clasificación resulta importante, pues aparece en el mismo nivel de herramientas de consulta como el podcast o del “Reto IA”, descrito como una convocatoria a los jóvenes para representar, mediante una imagen, su visión prospectiva del estado. El problema no son los distintos mecanismos de participación, sino que la forma en la que se presenta el ejercicio de consulta a los pueblos y comunidades indígenas evidencia que esta fue tratada como una modalidad más de participación ciudadana y no como un derecho con estándares internacionales específicos y la obligación de tomarlos en cuenta sobre las medidas que impacten sus derechos colectivos.

Otra manera de garantizar que el procedimiento se lleve a cabo de buena fe, de acuerdo con el artículo 6.2 del Convenio 169 de la OIT se establece que las consultas se efectúen de “de buena fe [...] con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento”, sin embargo, en el caso que nos ocupa, este estándar se ve limitado desde la legislación local. Como se señaló anteriormente, el artículo 20 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena condiciona la vinculatoriedad de las propuestas a cierto nivel de participación durante la consulta.

Por su parte la convocatoria para los foros de consulta establece que las propuestas y prioridades manifestadas por los pueblos y comunidades indígenas serán consideradas vinculantes “cuando proceda”, y en el tríptico

informativo, define a los foros de consulta como un dialogo directo en el que los pueblos y comunidades del estado de Hidalgo “formulan propuestas, no solicitudes”, como comentario esta concepción limitada de participación reduce la emisión de opiniones de los pueblos y comunidades indígenas, sin que exista una garantía clara de la incidencia efectiva dentro del Plan de Desarrollo.

Desde otra perspectiva, también se observa el incumplimiento de las propias disposiciones locales, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena y el artículo 31 del Protocolo se prevé como parte del proceso la “sistematización de los resultados” y la “elaboración de un documento ejecutivo”, el artículo 19 de la misma ley obliga al estado a difundir los resultados con traducción a la lengua indígena de los pueblos indígenas en un plazo no mayor a noventa días naturales posteriores a la consulta.

A pesar de estas disposiciones, el documento ejecutivo previsto tanto en la convocatoria como en la legislación, presenta inconsistencias, en la Actualización del Plan Estatal de Desarrollo (p. 34) y se señala que dicho documento “fue objeto de difusión para conocimiento público”, sin embargo, derivado de la búsqueda exhaustiva en los portales oficiales del Gobierno del Estado de Hidalgo, de la CEDSPI y de la Unidad de Planeación y Prospectiva, no fue posible localizarlo.

Lo anterior resulta relevante si se considera que ya transcurrieron los noventa días naturales desde la conclusión del proceso de consulta, el cual, de acuerdo con la propia convocatoria finalizó en octubre del 2025. En este contexto, la ausencia de un documento que, en teoría, se hizo de conocimiento público refleja una falta transparencia dentro del proceso.

Esta situación no constituye una omisión menor, pues la publicidad de los resultados y del documento que informa cómo se sistematizaron las propuestas de los pueblos y comunidades indígenas dentro de la Actualización del Plan Estatal de Desarrollo, resulta indispensable para garantizar que el

procedimiento se llevó a cabo de manera abierta y conforme al principio de buena fe.

4.4 Análisis comparativo con el proceso de Consulta Electoral 2022

En el Estado de Hidalgo existe un antecedente relevante de consulta indígena realizado en 2022 por el Congreso del Estado, derivado de las acciones de inconstitucionalidad 108/2019 y 116/2019, así como sus acumuladas. Dicho proceso no surgió de manera voluntaria, sino como resultado de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que invalidó diversas reformas a la Constitución local y al Código Electoral al considerar que no habían sido consultadas adecuadamente con los pueblos y comunidades indígenas desde el 2015 (Zamora et al., 2025).

Es importante precisar que antes de llegar a la consulta del 2022, el Congreso realizó una primera consulta simulada en 2019, de la que resultaron los Decretos 203 y 204, mismos que invalidó la Corte en ese mismo año y en marzo del 2020 porque no cumplían con los estándares mínimos de consulta indígena (Zamora et al., 2025, pp. 10-13), en consecuencia, la Corte ordenó la realización de una nueva consulta como requisito para poder validar esos cambios legislativos.

Este antecedente resulta útil para analizar el proceso de consulta relacionado con la Actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2025-2028, ya que permite comparar no solo el cumplimiento formal de los estándares mínimos en materia de consulta indígena, sino también la voluntad institucional y el contexto en el que cada ejercicio fue llevado a cabo. Mientras que la consulta del Poder Legislativo surgió a partir de una obligación impuesta por un órgano jurisdiccional, la consulta para la actualización del PED fue una iniciativa del Poder Ejecutivo estatal dentro del proceso de planeación pública.

Con el propósito de identificar las diferencias en cuanto a su origen, objeto y carácter vinculante, se presenta la siguiente tabla comparativa, elaborada a partir del documento de actualización del Plan Estatal de

Desarrollo 2025-2028 y del Informe final de la “Consulta a Pueblos y Comunidades Originarias y Afroamericanas del Estado de Hidalgo 2022”:

Tabla 2. Comparación entre el proceso de consulta para la actualización del PED 2025-2028 y la consulta electoral del Congreso de Hidalgo 2022.

Criterio	Consulta indígena para actualización PED 2025-2028	Consulta indígena para reforma electoral 2022
Naturaleza	Administrativa	Legislativa
Origen	Iniciativa del Poder Ejecutivo Estatal a través de la Unidad de Planeación y prospectiva.	Mandato de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivado de las Acciones de inconstitucionalidad 108/2019, 116/2019 y acumuladas.
Objeto	Actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2022-2028	Reformas a la Constitución local y Código Electoral
Carácter	Consultivo con un umbral de vinculación del 40% de acuerdo con el art. 20 Ley de Derechos y Cultura Indígena.	Vinculante para el Congreso del Estado, con obligación de incorporar resultados
Consecuencias por incumplimiento	Ninguna	Nulidad de las reformas, como ocurrió con los Decretos 203 y 204.

Fuente: Elaboración propia con base en la Consulta a Pueblos y Comunidades Originarias y Afroamericanas de Hidalgo 2022 y la actualización del PED 2025-2028.

La consulta realizada en 2022 por el Congreso del Estado deriva de una sentencia judicial que declaró inconstitucionales los Decretos 203 y 204, precisamente por la falta de una consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas. En este contexto, el proceso se desarrolló bajo presión institucional y jurisdiccional debido a que se tenía que dar cumplimiento a una resolución judicial (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2023, p. 4).

Por el contrario, en el proceso de consulta relacionado con la actualización del Plan Estatal de Desarrollo no existía esta presión por parte del Poder Judicial, ni la necesidad de subsanar la declaratoria de inconstitucionalidad. Esta diferencia resulta relevante, pues permite notar que ambos procesos fueron ejecutados bajo contextos diferentes, y cómo esto se ve reflejado en el nivel de cumplimiento de los estándares mínimos de consulta indígena.

Es importante señalar que, a pesar de que la consulta de 2022 fue organizada con mayor esfuerzo que la de 2019, la reforma que resultó en el Decreto 576, mediante el que se reformó el Código Electoral del Estado de Hidalgo, aunque fue invalidada por la SCJN el 7 de diciembre de 2023, fue invalidada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 7 de diciembre de 2023 (Zamora Hernández et al., 2025, pp. 16-18).

Pero es importante señalar que esta invalidación ocurrió por no cumplir con requisitos de forma y no por razones de fondo, pues la Corte consideró que no se habían realizado adecuadamente las últimas tres fases de la consulta, la deliberativa, consultiva y de seguimiento, pero no cuestionó el contenido sustantivo del Decreto 576 (Zamora Hernández et al., 2025, p. 18).

Tal como señalan Zamora Hernández et al. (2025), la reforma reconocía diversos derechos político-electorales de naturaleza colectiva que beneficiaban a las comunidades indígenas y afromexicanas y en la consulta, más del 90% de los participantes votaron a favor de las propuestas (Zamora Hernández et al., 2025, p. 17). Por lo tanto, la invalidación del Decreto 576 no implicó un rechazo a los beneficios sustantivos que la reforma otorgaba a las comunidades, sino una anulación por deficiencias procesales en la fase final de la consulta, a pesar de ello, el Congreso local no ha cumplido con lo ordenado por la Corte, sobre reponer las últimas fases de la consulta (Zamora Hernández et al., 2025, p. 19).

A partir de esta diferencia de origen pueden identificarse distintas formas de ejecución entre ambos procedimientos, de acuerdo con los siguientes criterios.

4.4.1 Diseño y etapas del procedimiento

La consulta en 2019 se desarrolló atendiendo a lo estipulado en el “Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la organización internacional del trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, emitido por la entonces Comisión para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, mientras que el proceso del Plan de Desarrollo se realizó de acuerdo con el “Protocolo de Consulta Indígena para el Estado De Hidalgo”, sin que se haya acreditado que se cumplieran efectivamente todas las etapas aquí establecidas, pues solo hace referencia a seis etapas.

En la consulta para el Plan Estatal de Desarrollo no hubo un Comité Técnico Asesor por lo que el Poder Ejecutivo estuvo a cargo del diseño, ejecución y evaluación de su propia consulta. A diferencia de lo anterior, la consulta del 2022 se conformó por actores de instituciones gubernamentales, organizaciones civiles y miembros de la academia, que cumplieron funciones como la validación de los procedimientos, la traducción de los materiales y la planificación de los medios informativos.

Por otra parte, la consulta en 2022 incorporó todas las etapas exigidas por el Protocolo, en la que se incluyó la fase de “acuerdos previos”, donde las propias comunidades participaron en el diseño de las bases de la consulta a través de la realización de cuatro foros entre abril y julio del 2022, mismas que se incorporaron en el informe final de la consulta (Congreso del Estado, 2023, p. 12). En cambio, en el proceso de consulta del Plan Estatal de Desarrollo como se analizó anteriormente esta etapa solo se llevó a cabo a través de reuniones institucionales.

Esta diferencia resulta importante si tomamos en cuenta que los acuerdos previos significan que las comunidades participaron en el diseño de la propia consulta, decidieron como querían ser consultadas (Congreso del Estado, 2023, p. 12). En el proceso de actualización del Plan de Desarrollo la primera vez que las comunidades tuvieron conocimiento sobre el proceso fue con la publicación de la convocatoria el 26 de julio, sin la oportunidad de negociar las condiciones sobre las que se iba a llevar a cabo la consulta, siendo únicamente receptoras de un formato que ya había sido definido por autoridades institucionales.

4.4.2 La entrega de información.

En la consulta realizada por el Congreso del Estado, las comunidades recibieron un cuadernillo de consulta, que contenía diez propuestas específicas de reforma: "Incorporar la figura de representación comunitaria", "Garantizar transferencia directa de recursos", "Crear una defensoría pública electoral", entre otras, así como un apartado para "Propuestas/comentarios". Se formularon preguntas cerradas que permitían a las comunidades votar a favor o en contra. De esta manera, existía un vínculo directo entre la información entregada y la decisión que los pueblos y comunidades indígena debían tomar. (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2023, pp. 111-124)

En cambio, en la consulta para el Plan Estatal, la información que recibieron los pueblos y comunidades consistió en la imposición de los nueve ejes estratégicos y cuatro mesas de trabajo, no se les presentaron propuestas específicas, ni proyectos de líneas de acción, ni opciones (UPP-CEDESPI, 2025, pp. 5-12). Las 7,319 propuesta que luego reportó el Estado, fueron generadas por las propias comunidades en los foros.

Por otra parte, la estrategia de difusión también muestra una diferencia importante, mientras que en 2022 se realizó una campaña por diversos medios de comunicación, para las autoridades de cada comunidad la invitación fue de

manera directa (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2023, p. 12) de igual forma fue difundida mediante perifoneo, en medios de comunicación como la radio, en lugares públicos y en el transporte público los días de tianguis. En cambio, para la consulta del Plan de Desarrollo la difusión se limitó a la publicación de la convocatoria y a los canales digitales del gobierno. Esta última excluye a las comunidades con acceso limitado a internet, de lo anterior se desprende que el costo político y financiero de la calidad de una consulta se asumió cuando existía presión por parte de la Suprema Corte, pero no cuando el Ejecutivo actuó por iniciativa propia.

4.4.3 Transparencia

Otra evidencia de la calidad de ambos procesos recae en la transparencia de los datos de participación de cada consulta, para analizar el registro de participación, el alcance territorial y la rendición de cuentas se presenta la siguiente tabla comparativa:

Tabla 3. Transparencia en los datos de participación sobre las Consultas.

Criterio	Consulta Indígena para Actualización PED 2025-2028	Consulta Indígena 2022
Numero de comunidades	No reportado	1,195
Participación en la fase consultiva	Sin datos específicos por comunidad.	740 comunidades, 57.6% de las reconocidas en la ley.
Participación por municipio	No se incluye	Tabla por municipio con desglose por comunidad.
Participación por género	No se incluye	• 49.8% mujeres • 50.2% hombres
Registro de propuestas	7,319 propuestas	Más de 2,000 propuestas escritas, transcritas en el Anexo 3.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Final de la Consulta Indígena 2022 y la Consulta Indígena para Actualización del PED 2025-2028.

El informe de la Consulta de 2022 muestra tablas en las que se detalla, para cada uno de los 43 municipios, el número de comunidades convocadas, las que asistieron, las que recibieron información directa, y el porcentaje de participación, por cada comunidad reconocida en la ley, las que fueron identificadas para ingresar al Catálogo y las equiparables (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2023, pp. 35-46).

En la consulta realizada por el gobierno estatal, no se reportan estos datos, por lo que no es posible determinar cuántas de la 1,195 comunidades participaron, ni el porcentaje que representa cada pueblo o comunidad dentro de las 7,319 propuestas, esta decisión respecto al diseño y la transparencia de la consulta limita una adecuada rendición de cuentas, lo que resulta relevante si tomamos en consideración que la CIDH ha recomendado a los Estados, que tomen medidas para mejorar los sistemas de divulgación de información sobre las cuestiones que afectan a la población, así como para dar más transparencia y oportunidades de participación del público en los procesos cuyas repercusiones inciden en los habitantes de los sectores en desarrollo” (CIDH, 2009, párr. 309).

La falta de transparencia en el proceso de actualización del Plan Estatal de Desarrollo resulta preocupante si consideramos que la propia Ley de Derechos y Cultura Indígena de Hidalgo, en su artículo 19, establece la obligación al Estado de difundir los resultados con traducción a las lenguas indígenas, en un plazo no mayor a noventa días naturales, plazo que venció el pasado enero de 2026. A mayo el documento ejecutivo previsto en la convocatoria (UPP-CEDESPI, 2025, p. 2) y en el artículo 31 del Protocolo no ha aparecido en los portales oficiales del Gobierno del Estado, de la CEDESPI ni de la Unidad de Planeación.

De lo anterior se desprende que no se trata solo de un descuido dentro de la administración, la falta de transparencia es una decisión consciente de no rendir cuentas sobre la incorporación, o no, de las propuestas de los

pueblos y comunidades indígenas consultados dentro del documento final del Plan de Desarrollo Estatal.

4.5 Avances y limitaciones en materia de consulta indígena.

Del análisis del proceso de consulta para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2025-2028 en el Estado de Hidalgo y de la comparación entre el proceso de consulta realizado por el Congreso del Estado refleja cómo la falta de límites claros en la actuación de la autoridad, derivado de la falta de una ley nacional que reglamente los procesos de consulta en el país, afecta directamente la calidad y la legitimidad de las consultas indígenas.

Esta comparación permite identificar que el gobierno del Estado de Hidalgo tiene el conocimiento y la experiencia sobre cómo hacer una consulta conforme a estándares internacionales, tiene también un “Protocolo de Consulta Indígena para Estado de Hidalgo” emitido en el mismo año en el que se realizó la consulta y tiene además la capacidad técnica, un claro ejemplo de esto fue la actualización del Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas y la estrategia de comunicación y difusión realizada para la consulta del 2022. Por lo que se advierte que la deficiencia en el proceso de consulta para la actualización del Plan de Desarrollo no se trató de una cuestión de incapacidad técnica, sino de la falta de voluntad política de aplicar los mismos estándares a un instrumento de planeación de desarrollo.

Los elementos analizados permiten considerar que la consulta realizada en 2022 fue un proceso de co-legislación, con resultados de la consulta que tuvieron incidencia real en las reformas a la Constitución y al Código Electoral. En cambio, el proceso de consulta para el Plan de Desarrollo no tenía la presión del Poder Judicial y en consecuencia el Poder Ejecutivo optó por un diseño que le permitiera tener el control sobre la participación y el contenido final de la actualización del Plan, es así que se considera que el proceso de consulta para la actualización del Plan de Desarrollo se trató de un ejercicio

de participación que buscaba legitimar decisiones que ya habían sido tomadas con anterioridad por el gobierno.

Derivado del análisis realizado sobre el proceso de consulta para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2025-2028, así como de las deficiencias identificadas en la legislación y en la forma en la que se pusieron en práctica, se formulan las siguientes propuestas:

En el ámbito federal, resulta indispensable que el Congreso de la Unión cumpla con lo establecido en la reforma constitucional de septiembre de 2024, que ordenaba la expedición de una ley reglamentaria en materia de consulta indígena a más tardar el 30 de marzo de 2025. Dicha ley general debería establecer procedimientos estandarizados y vinculantes, autoridades responsables, plazos razonables para cada etapa, mecanismos de exigibilidad y sanciones por incumplimiento, así como la obligación de documentar y hacer públicos los resultados de toda consulta.

En el ámbito estatal, se propone reformar la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo y eliminar el requisito del cuarenta por ciento de participación como condición para que los resultados sean vinculatorios, pues dicho requisito no tiene fundamento en los instrumentos internacionales. Asimismo, se propone que el Ejecutivo estatal, a través de la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas, aplique íntegramente las once etapas del Protocolo de Consulta Indígena para el Estado de Hidalgo, en particular las fases de acuerdos previos y de seguimiento, pues dichas etapas son la base sobre la que se construye la verdadera incidencia de los pueblos y comunidades indígenas en las etapas posteriores.

Se sugiere de igual forma, crear mecanismos que garanticen la transparencia de los resultados, así como portales oficiales en los que se publiquen los documentos ejecutivos de cada proceso, con traducción a las lenguas indígenas correspondientes dentro de los plazos legales que la ley ya prevé.

Conclusiones

Al término del presente trabajo, se ha logrado cumplir con los objetivos generales y específicos planteados. A lo largo de los cuatro capítulos que lo integran, es posible sostener que, en el Estado de Hidalgo, particularmente en el proceso de actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2025-2028, el proceso de consulta previa, libre e informada ha sido utilizado como un mecanismo de legitimación de decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo y no un espacio de diálogo intercultural que busque la construcción conjunta de políticas de desarrollo para los pueblos y comunidades indígenas.

El análisis normativo permitió identificar una contradicción importante, pues mientras que el Estado mexicano ha adoptado instrumentos internacionales relevantes en materia de derechos de los pueblos indígenas, tales como el Convenio 169, la Declaración de las Naciones Unidas y la Declaración Americana, en la legislación interna la integración de este derecho se ha desarrollado de manera paulatina y ha alcanzado uno de sus puntos más relevantes hasta 2024, mediante una reforma que reconoce el derecho a la consulta como un derecho fundamental autónomo, aunque el Convenio 169 fue ratificado desde 1990.

Por su parte, se evidenció que el Estado de Hidalgo también cuenta con un marco normativo que, al menos formalmente, busca garantizar este derecho. Su Constitución reconoce el derecho a la consulta y establece el nivel más alto de protección, que es el consentimiento previo, libre e informado, y las leyes secundarias desarrollan procedimientos específicos para los procesos de consulta, por lo que se cuenta con legislación en la materia que, en teoría, debería ser suficiente para garantizar el derecho.

A pesar de los avances normativos, su aplicación efectiva continúa enfrentando importantes limitaciones, debido a la ausencia de una ley general de consulta a nivel federal, lo que ha generado que el derecho se regule y se aplique de manera distinta, dependiendo del Estado, la autoridad o el contexto,

pues no se cuenta con criterios uniformes ni mecanismos que garanticen a las comunidades que se pueda exigir el cumplimiento o que existan consecuencias claras en caso de que no sea aplicado de manera correcta. Esta omisión normativa ha permitido que la consulta se desarrolle bajo amplios márgenes de discrecionalidad del Estado y, en consecuencia, que los procesos se reduzcan a ejercicios formales de participación que en apariencia cumplen con estándares mínimos establecidos, pero que no necesariamente crean compromisos reales ni garantizan la incidencia efectiva de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones que les afectan.

Del análisis de los procesos de consulta para planes de desarrollo en el ámbito nacional, se evidenció un patrón preocupante: se han desarrollado procesos de consulta con temporalidades insuficientes para la correcta toma de decisiones, mediante la confusión entre consulta indígena y participación ciudadana, falta de claridad sobre la incorporación de las propuestas recabadas y la ausencia sistemática de mecanismos de seguimiento.

En el ámbito municipal del Estado de Hidalgo, el análisis de once planes de desarrollo pertenecientes a las regiones étnicas del estado reveló que, en la mayoría de los casos, los ayuntamientos no hacen referencia al derecho de consulta indígena y se reduce a mecanismos generales de participación ciudadana, y solo dos municipios presentaron esfuerzos institucionales cercanos a los estándares mínimos internacionales, aunque aún con limitaciones importantes, lo que evidencia una vez más que el nivel de garantía del derecho depende de la voluntad de la autoridad, el municipio o estado en el que se encuentren asentados los pueblos o comunidades indígenas.

Por lo que hace al objeto central de análisis del presente trabajo, el proceso de consulta para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo de Hidalgo 2025-2028, la evaluación a través de los estándares mínimos de previa, libre, informada, culturalmente adecuada y buena fe permite concluir que dicho proceso no solo no cumplió con los parámetros exigidos por el marco internacional, sino que también fue omiso al cumplir disposiciones

establecidas en la Constitución federal, la legislación estatal e incluso con el propio Protocolo de Consulta aprobado en el mismo año.

De la evaluación del cumplimiento de cada uno de los estándares, fue posible advertir que la consulta fue concebida como un mecanismo que buscaba legitimar decisiones que ya habían sido tomadas y no como un proceso de construcción conjunta a través del diálogo intercultural entre el Estado y los pueblos y comunidades indígenas.

Es posible afirmar esto, en atención a que la autoridad controló desde el inicio todo el proceso. No se les permitió a las comunidades participar en el diseño de lo que sería consultado, es decir, los ejes, objetivos y temas ya estaban definidos. Tampoco se les tomó en cuenta para la definición de las condiciones en las que se iba a llevar a cabo la consulta, pues la etapa de acuerdos previos se llevó a cabo a través de la reunión entre autoridades institucionales, sin la presencia de los pueblos y comunidades indígenas.

Ese control se vio reflejado también en la información y en la metodología sobre las que se llevaron a cabo las siguientes etapas del proceso, pues las comunidades recibieron versiones resumidas y filtradas del plan, y el momento en el que se realizó la valoración de sus impactos por las comunidades fue únicamente en los foros de consulta. Además de que se impuso un formato único de foro para todas las comunidades, sin tener en consideración sus sistemas normativos internos y la manera en la que toman decisiones, por lo que la adecuación cultural se redujo a gestos simbólicos, como las traducciones y la previsión de intérpretes, sin considerar una estructura diferenciada para cada comunidad que lo necesitara.

Luego entonces, la opacidad y las condiciones arbitrarias caracterizaron el proceso de consulta, pues el Estado no publicó los datos de participación por comunidad ni un documento ejecutivo en el que se sistematizaran los resultados de las propuestas, impidiendo cualquier rendición de cuentas a los pueblos y comunidades indígenas sobre las propuestas que fueron aprobadas o rechazadas y, en su caso, la razón por la que fueron rechazadas.

En síntesis, la vulneración no fue una suma de omisiones aisladas, sino el resultado de un diseño que priorizó la apariencia de la consulta por encima del fondo de la misma, bajo la lógica de que lo importante era poder decir que se había consultado a las comunidades indígenas y no darles la oportunidad de que incidieran realmente en el diseño y el contenido de la actualización del plan de desarrollo estatal, aun cuando estas decisiones incidieran directamente en el desarrollo de las propias comunidades indígenas.

Posteriormente, la comparación con el proceso de consulta electoral realizado por el Congreso de Hidalgo en el año 2022, consulta que fue impulsada por orden de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tras la invalidación de reformas previas, mostró un diseño de mayor calidad, pues incluyó una fase de acuerdos previos con participación indígena, contó con un comité técnico integrado por el gobierno, organizaciones civiles y la academia, implementó estrategias de difusión directa como el perifoneo, radio, lugares públicos y transporte público los días de tianguis. También, como parte de la transparencia del proceso, los resultados fueron integrados con tablas de participación por municipio y comunidad.

Aunque, si bien es cierto, el Decreto 576 resultante fue invalidado por deficiencias procesales en las etapas finales, el diseño general de la consulta fue sustancialmente mejor que el del Plan Estatal de Desarrollo. Esta comparación nos permite sostener que el gobierno del Estado de Hidalgo sabe cómo hacer una consulta conforme a estándares internacionales, pues lo demostró en 2022, cuando enfrentó la presión judicial. El hecho de que no se aplicara el mismo nivel de exigencia al proceso de actualización para el plan de desarrollo no se debe a una incapacidad técnica o a la falta de recursos, sino a una decisión política, que refleja que, cuando no existió supervisión judicial, la autoridad optó por diseñar una consulta que le permitiera mantener el control sobre el contenido del plan, reducir los costos políticos y económicos y preservar su margen de discrecionalidad frente a las exigencias que pudieron

haber surgido dentro de los foros de consulta a los pueblos y comunidades indígenas si se hubiera llevado a cabo con el mismo nivel de exigibilidad.

El resultado de las deficiencias dentro del proceso de actualización del plan de desarrollo resulta importante si tomamos en consideración que los planes de desarrollo no solo son catálogos de buenas intenciones del Estado, sino que son instrumentos vinculantes que determinan la asignación de recursos públicos, la priorización de proyectos de infraestructura, las políticas de extracción de recursos naturales y, en última instancia, las condiciones de vida de los pueblos indígenas.

Cuando se consulta sobre un plan cuyos ejes ya fueron definidos sin participación indígena, lo que se está consultando no es el plan ni la construcción conjunta del mismo, sino la legitimación de lo que ya se había decidido. Esto convierte el derecho de consulta en un procedimiento administrativo, contrario a la esencia de lo establecido en el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas.

El análisis presentado en esta investigación permite afirmar que el derecho a la consulta indígena en México y en Hidalgo se encuentra en una etapa de definición importante. Por un lado, el reconocimiento normativo y político ha alcanzado niveles nunca antes vistos, con la reforma constitucional en 2024, que coloca el derecho de consulta como un pilar de la libre determinación y, por otro lado, la implementación práctica sigue anclada a lógicas integracionistas y paternalistas que recuerdan a lo que se establecía en el propio Convenio 107 de la OIT.

Este tipo de reconocimiento del derecho a la consulta indígena en México, desde su incorporación constitucional y jurisprudencial hasta la legislación estatal en Hidalgo, podría interpretarse como un avance normativo significativo. Sin embargo, la forma en que este derecho ha sido aplicado revela que lejos de fortalecer los estándares internacionales, las instituciones han buscado quitarles la fuerza vinculante mediante diseños que controlan, limitan y, como opción más viable, simulan la participación indígena.

Esta conducta no es una falta de conocimiento técnico o de recursos, sino falta de voluntad política consciente. El Estado no reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como verdaderos actores con capacidad de incidir en su propio desarrollo, sino como una oportunidad para legitimar intereses propios a través de una lucha que no han vivido y que no están dispuestos a defender.

La consulta para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2025-2028 no fue un proceso diseñado para que los pueblos indígenas decidan sobre su propio desarrollo, sino un mecanismo para que el gobierno estatal pueda decir que cumplió con la formalidad de consultar. Esta lucha por la aplicación efectiva del derecho a la consulta no es, en el fondo, una lucha técnica para que se establezcan mejores procedimientos; es una lucha política por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas como sujetos colectivos, con capacidad de decidir sobre sus territorios, sus formas de vida y sus futuros. Mientras los estados sigan entendiendo la consulta como un trámite que tienen que realizar para aprobar sus planes de desarrollo y no como un diálogo intercultural en el que deben construir y reconocer la capacidad de las comunidades para decidir sobre su propio desarrollo, el derecho a la consulta seguirá siendo una promesa incumplida por parte del Estado, y esta investigación ha demostrado con evidencia que, en Hidalgo, esa promesa aún está lejos de cumplirse.

Referencias

I. Bibliográficas

- Anaya, J. (2009). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas: Addendum. Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en México* (A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párrs. 21 y 23). Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g09/162/76/pdf/g0916276.pdf>
- Anaya, J. (2009). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas* (A/HRC/12/34). Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8057.pdf>
- Bodley, J. (1999). *Antropología cultural: tribus, estados y el sistema global* (3.^a ed.). Mayfield Publishing.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia* (OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, párr. 216). OEA. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/5343.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*. <https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf>
- Domínguez, A. (2019, 3 de marzo). En un día, pretenden consultar las necesidades del segundo estado con más población originaria del país. *Chiapas Paralelo*. <https://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2019/03/en-un-dia-pretenden-consultar-las-necesidades-del-segundo-estado-con-mas-poblacion-originaria-del-pais/>
- Escobar Gil, R. (2011). *El derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas en el derecho constitucional colombiano y en la jurisprudencia del sistema interamericano* [Conferencia magistral]. IIJ-UNAM. <https://www.youtube.com/watch?v=Ypp-HLffQbA&t=4696s>
- Fernández Ruiz, J. (2016). *La Constitución y el derecho administrativo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4034/14.pdf>
- González Casanova, P. (2006). Colonialismo interno (una redefinición). En A. Boron, J. Amadeo y S. González (Comps.), *La teoría marxista hoy: problemas y perspectivas* (pp. 409-434). Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

- <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/14436/1/boron.pdf>
- González Galván, J. A. (2000). El reconocimiento del derecho indígena en el Convenio 169 de la OIT. En J. E. Ordóñez Cifuentes (Ed.), *Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT: IX Jornadas Lascasianas* (pp. 81-97). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/91/8.pdf>
- Gutiérrez Rivas, R. (2017). *Derecho a la consulta de los pueblos indígenas en México: un primer acercamiento*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5030394>
- Gutiérrez Rivas, R., & Del Pozo Martínez, E. (2019). *De la consulta a la libre determinación de los pueblos: Informe sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en México*. Fundación para el Debido Proceso; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/ConsultaLibreDeterminacion.pdf>
- Hanson, E. (s.f.). *ILO Convention 107*. Indigenous Foundations, Arts, University of British Columbia. https://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/ilo_convention_107/
- López Córdova Velasco, C., & Gaussens, P. (2021). El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: una propuesta de sistematización para el caso mexicano. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (45), 123-165. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2021.45.16672>
- Maldonado García, J. P. (2013). *La consulta previa en el Ecuador: análisis jurídico y aplicación práctica* [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Ecuador]. Repositorio Institucional PUCE. <https://repositorio.puce.edu.ec/handle/123456789/28115>
- Medina Amaya, R. G., & Heredia Juárez, V. (2025). *Cuaderno de jurisprudencia núm. 27: Justicia intercultural. Derecho a una consulta previa. Sistematización de criterios hasta agosto de 2024*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2025-01/CDJ_Derecho%20a%20una%20consulta_digital.pdf
- Mereminskaya, E. (2011). El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales: Derecho internacional y experiencias comparadas. *Estudios Públicos*, (121), 213-276. <https://doi.org/10.38178/cep.vi121.375>
- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. (2012). *Estudio sobre el papel de los idiomas y la cultura en la promoción y protección de los derechos y la identidad de los pueblos indígenas* (A/HRC/EMRIP/2012/3). <https://docs.un.org/es/A/HRC/EMRIP/2012/3>

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2018). *La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (versión electrónica). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5254-la-declaracion-de-las-naciones-unidas-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas>
- Oficina Internacional del Trabajo. (2013). *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169): Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*. <https://www.ilo.org/es/publications/comprender-el-convenio-sobre-pueblos-indigenas-y-tribales-1989-num-169>
- Oficina Internacional del Trabajo. (2019). Superar la invisibilidad. En *Aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT: Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo* (pp. 43-59). https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_735627.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2009). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: Una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT*. Programa para Promover el Convenio Núm. 169 de la OIT (PRO 169), Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. <https://www.ilo.org/es/publications/los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-y-tribales-en-la-practica-una-guia-0>
- Pedraza Ramos, A. K. (2025). El derecho a la consulta previa en México: Entre la gobernanza y su potencial contrahegemónico. *Estudios de Derecho*, 82(179), 100-128. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/10417221.pdf>
- Petrova Georgieva, V. (2021). *La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011: detonante para la utilización judicial del derecho internacional en México* (Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, 44). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6561/22.pdf>
- Rábago Dorbecker, M. (2013). Formación histórica del derecho a la consulta previa libre e informada y su horizonte de posibilidades en América Latina. En *A eficácia nacional e internacional dos direitos humanos* (pp. 365-383). Lumen Juris Editora, Rio de Janeiro.
- Sieder, R., Schjolden, L., & Angell, A. (Eds.). (2011). *The judicialization of politics in Latin America*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-1-137-10887-6>
- Stavenhagen, R. (Ed.). (1988). *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos; El Colegio de México. <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc0924449>

- Toro Utrillano, L. (2015). La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En M. Becerra Ramírez (Coord.), *Curso de derecho internacional XLII* (pp. 550-631). UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5022-curso-de-derecho-internacional-xlii-2015>
- Uvalle Berrones, R. (2013). Enfoque del gobierno cercano y moderno en el ámbito del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *Revista de Administración Pública*, (132). <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/19780>
- Yáñez Fuenzalida, N. (2016, 22 de junio). *OEA: Declaración vulnera derechos de los pueblos indígenas*. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). <https://iwgia.org/es/estados-unidos/2421-oea-declaracion-vulnera-derechos-de-los-pueblos-in.html>
- Zavaleta Villalpando, I. Y., Antillón Esparza, S. I., & Río Freije, S. (2016). *Derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en torno a proyectos de desarrollo y explotación de recursos naturales* (Colección Legislar sin discriminación, Tomo IX). Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. <https://www.conapred.gob.mx/publicacion/32>
- Zamora Hernández, N., Zertuche Cobos, V. A., & Callejas Téllez, A. (2025). Entre el reconocimiento y la negación: disputas por los derechos colectivos político-electorales de las comunidades indígenas en Hidalgo, México. *Revista Mexicana De Derecho Electoral*, 12(23), e20652. <https://doi.org/10.22201/ij.24487910e.2025.23.20652>

II. Legislativas y judiciales

- Ayuntamiento de Calnali. (2024). Plan Municipal de Desarrollo de Calnali, Hidalgo 2024-2027. <https://bibliotecadigitaluplaph.hidalgo.gob.mx/>
- Ayuntamiento de Cardonal. (2024). Plan Municipal de Desarrollo de Cardonal, Hidalgo 2024-2027. <https://bibliotecadigitaluplaph.hidalgo.gob.mx/>
- Ayuntamiento de Huautla. (2024). Plan Municipal de Desarrollo de Huautla, Hidalgo 2024-2027. <https://bibliotecadigitaluplaph.hidalgo.gob.mx/>
- Ayuntamiento de Huehuetla. (2024). Plan Municipal de Desarrollo de Huehuetla, Hidalgo 2024-2027. <https://bibliotecadigitaluplaph.hidalgo.gob.mx/>
- Ayuntamiento de Huejutla de Reyes. (2024). Plan Municipal de Desarrollo de Huejutla de Reyes, Hidalgo 2024-2027. <https://bibliotecadigitaluplaph.hidalgo.gob.mx/>
- Ayuntamiento de Ixmiquilpan. (2024). Plan Municipal de Desarrollo de Ixmiquilpan, Hidalgo 2024-2027. <https://bibliotecadigitaluplaph.hidalgo.gob.mx/>

- Ayuntamiento de San Bartolo Tutotepec. (2024). Plan Municipal de Desarrollo de San Bartolo Tutotepec, Hidalgo 2024-2027. <https://bibliotecadigitaluplaph.hidalgo.gob.mx/>
- Ayuntamiento de Santiago de Anaya. (2024). Plan Municipal de Desarrollo de Santiago de Anaya, Hidalgo 2024-2027. <https://bibliotecadigitaluplaph.hidalgo.gob.mx/>
- Ayuntamiento de Tenango de Doria. (2024). Plan Municipal de Desarrollo de Tenango de Doria, Hidalgo 2024-2027. <https://bibliotecadigitaluplaph.hidalgo.gob.mx/>
- Ayuntamiento de Xochiatipan. (2024). Plan Municipal de Desarrollo de Xochiatipan, Hidalgo 2024-2027. <https://bibliotecadigitaluplaph.hidalgo.gob.mx/>
- Ayuntamiento de Yahualica. (2024). Plan Municipal de Desarrollo de Yahualica, Hidalgo 2024-2027. <https://yahualicahgo.gob.mx/plan-municipal-de-desarrollo>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2024). Leyes de los Estados. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm>
- Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas. (2022). Convocatoria a foros de consulta a pueblos y comunidades. Diálogo ciudadano para la construcción del Plan Estatal de Desarrollo 2022-2028. Gobierno del Estado de Hidalgo. <https://transparenciadocs.hidalgo.gob.mx/ENTIDADES/CEDS/PI/2022/ligasgeneralescedspi/Convocatoria%20Foros.pdf>
- Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas. (2025a). *Guía para un foro de consulta* [Tríptico]. Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas. (2025b). Foros de consulta a pueblos indígenas para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2025-2028 [Presentación de PowerPoint]. Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2013). *Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la OIT*. https://www.semarn.gob.mx/Pueblos_Indigenas.pdf
- Comisionado Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas. (2025). *Protocolo de Consulta Indígena para el Estado de Hidalgo*. Publicado el 23 de abril de 2025. <https://sair.hidalgo.gob.mx/Documentos/Formatos/0-PROTOCOLO%20DE%20CONSULTA%20IND%20C3%8DGENA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20HIDALGO.pdf>
- Congreso del Estado de Hidalgo. (2012). Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo. *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*. <https://transparenciadocs.hidalgo.gob.mx/dependencias/obrasp/48fracciones/1%20Normatividad/2024/3er%20Trimestre/Ley%20de%20Planeacion%20y%20Prospectiva%20Edo%20Hgo.pdf>

- Congreso del Estado de Hidalgo. (2019). *Catálogo de pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo*. https://www.congreso-hidalgo.gob.mx/comunidades_indigenas/Archivos-comunidades/catalogo_pueblos_y_comunidades_indigenas.pdf
- Congreso del Estado de Hidalgo. (2023). *Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo*. *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*. https://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Derechos%20y%20Cultura%20Indigena%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. (2023). *Consulta indígena*. Biblioteca Legislativa. https://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/publicaciones_congreso/Consulta%20Indigena.pdf
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. (2023). *Informe final de la Consulta a los Pueblos y Comunidades Originarias y Afroamericanas del Estado de Hidalgo 2022*. https://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/publicaciones_congreso/Consulta%20Indigena.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [CPEUM]. Art. 2. 5 de febrero de 1917 (México). Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2024.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C, No. 172*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C, No. 245*. https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf
- Gobierno del Estado de Hidalgo, Unidad de Planeación y Prospectiva. (2025). Actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2022-2028. https://periodico.hidalgo.gob.mx/?tribe_events=periodico-oficial-alcance-3-del-20-de-marzo-de-2026
- Gobierno del Estado de Hidalgo. (2022). Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo 2022-2028. <https://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/Plan%20Estat%20de%20Desarrollo%202022-2028.pdf>
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (2019). Convocatoria al proceso de consulta a los pueblos indígenas y afromexicano sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Diario Oficial de la Federación. <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5551821>
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (2019). *Protocolo para el proceso de consulta libre, previa e informada, a los pueblos y comunidades*

indígenas mayas, tseltales, ch'oles, tsotsiles y otros de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, respecto del "Proyecto de Desarrollo Tren Maya".

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (2019). Protocolo para la implementación de la consulta a los pueblos indígenas y afromexicano sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443358/protocolo-lo-foros-consulta-pueblos-indigenas-afromexicanos-PND-2019-2024-inpi.pdf>

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (2025, 11 de junio). *Derecho a la consulta libre, previa e informada de los pueblos indígenas: Bases, principios y metodología para su implementación en el marco de la Administración Pública Federal* [Documento de trabajo]. <https://www.gob.mx/inpi/documentos/derecho-a-la-consulta-libre-previa-e-informada-de-los-pueblos-indigenas-bases-principios-y-metodologia-para-su-implementacion-en-la-apf>

Ley de Minería. Diario Oficial de la Federación, 26 de junio de 1992 (México). Última reforma publicada el 11 de mayo de 2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmin.htm>

Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983 (México). Última reforma publicada el 16 de febrero de 2018. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan.htm>

Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre de 2018 (México). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINPI_041218.pdf

Ley del Sector de Hidrocarburos. Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2014 (México). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lih.htm>

Ley del Sector Eléctrico. Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2014 (México). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lse.htm>

Organización de las Naciones Unidas. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Resolución 61/295 de la Asamblea General.

Organización de los Estados Americanos. (2016). *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16).

Organización Internacional del Trabajo. (1957). *Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales* (Convenio N.º 107). https://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes_instrumentos_internacionales_convenio_107.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989* (núm. 169). <https://www.ilo.org/es/publications/convenio-num-169-de-la-oit-sobre-pueblos-indigenas-y-tribales-declaracion-0>

Presidencia de la República. (2025). Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030. Diario Oficial de la Federación. <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5755162>

Reglamento de la Ley del Sector de Hidrocarburos. Diario Oficial de la Federación, 31 de octubre de 2014 (México). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LSH.pdf

Reglamento de la Ley del Sector Eléctrico. Diario Oficial de la Federación, 31 de octubre de 2014 (México). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LSE.pdf

Secretaría de Gobernación e Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (2019). *Protocolo de la consulta libre, previa e informada para el proceso de reforma constitucional y legal sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericano*. <https://www.dof.gob.mx/2019/INPI/protocolo-inpi.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Diario Oficial de la Federación. <http://sidof.segob.gob.mx/notas/4989401>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Diario Oficial de la Federación. <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5299465>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Diario Oficial de la Federación. <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5565599>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013). Amparo en revisión 631/2012. Primera Sala.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). Controversia constitucional 32/2012. Pleno.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). Acción de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015. Pleno.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). Amparo en revisión 410/2015. Segunda Sala.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). Amparo en revisión 987/2015. Primera Sala.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2018). Amparo en revisión 213/2018. Primera Sala.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2020). Acción de inconstitucionalidad 81/2018. Pleno

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021). Acción de inconstitucionalidad 240/2020. Pleno.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021). Acción de inconstitucionalidad 285/2020. Pleno.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021). Amparo en revisión 134/2021. Primera Sala.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2022). Amparo en revisión 498/2021. Segunda Sala.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023). Acción de inconstitucionalidad 109/2021. Pleno.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023). Acción de inconstitucionalidad 146/2023 y acumuladas 148/2023, 149/2023 y 150/2023. Pleno.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2024). Acción de inconstitucionalidad 135/2022. Pleno.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2024). Amparo en revisión 131/2022. Segunda Sala.

Unidad de Planeación y Prospectiva, & Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas. (2025). Convocatoria para los foros de consulta para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2025-2028 [Documento de trabajo]. Gobierno del Estado de Hidalgo.

Uso de Inteligencia Artificial:

Durante el desarrollo de la presente investigación se emplearon herramientas de inteligencia artificial generativa, específicamente ChatGPT de OpenAI y DeepSeek, únicamente como herramienta de apoyo para la organización de algunas ideas, revisión de redacción y corrección de estilo. Por lo que me hago responsable de la verificación de su veracidad, la mitigación de cualquier sesgo y de la integridad del material presentado como parte de mi trabajo.