

**COMPILACIÓN Y ANÁLISIS  
DEL MARCO JURÍDICO DE LA  
CONSULTA INDÍGENA EN MÉXICO:  
ENFOQUE DE EMPRESAS Y DERECHOS  
HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS  
EN EL MARCO DE LA PLANEACIÓN  
Y DESARROLLO DE MEGAPROYECTOS**



**CNDH**  
M É X I C O



Programa Empresas  
y Derechos Humanos

**COMPILACIÓN Y ANÁLISIS  
DEL MARCO JURÍDICO DE LA  
CONSULTA INDÍGENA EN MÉXICO:  
ENFOQUE DE EMPRESAS Y DERECHOS  
HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS  
EN EL MARCO DE LA PLANEACIÓN  
Y DESARROLLO DE MEGAPROYECTOS**



Primera edición: julio, 2019

ISBN: 978-607-729-516-7

**D. R. © Comisión Nacional de  
los Derechos Humanos**

Periférico Sur 3469,  
esquina Luis Cabrera,  
Col. San Jerónimo Lídice,  
C. P. 10200, Ciudad de México.

Diseño de portada: Flavio López Alcocer  
Formación: Irene Vázquez del Mercado  
2VG Programa Empresas y Derechos Humanos

*Impreso en México*

**Coordinador:**

Enrique Guadarrama López  
Segundo Visitador General

**Autores:**

Laura Treviño Lozano  
Directora del Programa Empresas y Derechos Humanos

Laura Adriana Esparza García  
Visitadora Adjunta al Programa Empresas y Derechos Humanos

Alexia Andrea Cerezo Méndez  
Apoyo Administrativo del Programa Empresas y Derechos Humanos

Abril Alejandra Priego Barahona  
Visitadora Adjunta al Programa Empresas y Derechos Humanos

**Compiladores:**

Víctor Manuel Frías Garcés  
Socio, Greenberg Traurig México

Pedro Javier Reséndez Bocanegra  
Of counsel, Greenberg Traurig México

Elba Bethel Gutiérrez Castillo  
Asociada, Coordinadora del Programa Pro Bono, Greenberg Traurig

Elisa Guadalupe Haro Muñoz  
Asociada, Greenberg Traurig

Natalia Mejía Sigüenza  
Pasante, Greenberg Traurig

Pablo Ortiz-Mena Montes de Oca  
Eduardo Rodríguez González  
Carlos Ríos Armillas

La CNDH agradece y reconoce a Greenberg Traurig S. C. y en particular a Víctor Manuel Frías Garcés, Pedro Javier Reséndez Bocanegra, Elba Bethel Gutiérrez Castillo, Elisa Guadalupe Haro Muñoz, Natalia Mejía Sigüenza, Pablo Ortiz-Mena Montes de Oca, Eduardo Rodríguez González y Carlos Ríos Armillas por su apoyo para la investigación jurídica del presente documento.



|  |           |
|--|-----------|
| <b>PRESENTACIÓN .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>EL MARCO JURÍDICO DEL DERECHO DE LA CONSULTA<br/>INDÍGENA: EL DERECHO AL DESARROLLO .....</b>   | <b>15</b> |
| <b>A. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL.....</b>  | <b>19</b> |
| <b>A.1. SISTEMA UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS .....</b>  | <b>20</b> |
| <b>A.1.1. Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas<br/>        y Tribales .....</b>  | <b>21</b> |
| <b>A.1.2. Declaración de las Naciones Unidas sobre<br/>        los Derechos de los Pueblos Indígenas .....</b>   | <b>24</b> |
| <b>A.1.3. Declaración de las Naciones Unidas sobre<br/>        los Derechos de los Pueblos Indígenas.<br/>        Guía de referencia para las empresas.<br/>        Pacto Mundial de Naciones Unidas .....</b> | <b>26</b> |
| <b>A.1.4. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente<br/>        y el Desarrollo .....</b>   | <b>38</b> |
| <b>A.1.5. Principios Rectores sobre las Empresas<br/>        y los Derechos Humanos .....</b>  | <b>39</b> |
| <b>A.1.6. Empresas y pueblos indígenas.<br/>        Guía de la Red Española del Pacto Mundial.....</b>   | <b>47</b> |
| <b>A.2. SISTEMA INTERAMERICANO<br/>DE DERECHOS HUMANOS .....</b>   | <b>49</b> |
| <b>A.2.1. Principales instrumentos<br/>        del Sistema Interamericano .....</b>  | <b>50</b> |

|   |           |
|---|-----------|
| A.2.2. Labor de los órganos del Sistema Interamericano en materia de consulta indígena .....  | 52        |
| A.2.2.1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos .....   | 53        |
| A.2.2.2 Corte Interamericana de Derechos Humanos .....  | 55        |
| <b>A.3. OTROS DOCUMENTOS DE INSTITUCIONES INTERNACIONALES.....</b>  | <b>71</b> |
| A.3.1. Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales .....  | 72        |
| A.3.2. Guía de la OCDE de debida diligencia para la participación significativa de las partes interesadas del sector extractivo ..... | 75        |
| A.3.3. Política operacional OP 4.10 del Manual de Operaciones del Banco Mundial .....   | 79        |
| A.3.4. Principios de Ecuador .....  | 82        |
| A.3.5. Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de la Corporación Financiera Internacional .....                   | 83        |
| <b>B. MARCO JURÍDICO NACIONAL .....</b>   | <b>85</b> |
| B.1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....   | 86        |
| B.2. LABOR JURISDICCIONAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN .....  | 89        |



|              |  |            |
|--------------|--|------------|
| <b>B.3.</b>  | <b>RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS</b> .....   | <b>93</b>  |
| <b>B.4.</b>  | <b>ELEMENTOS QUE DEBE REGULAR LA NORMATIVA NACIONAL</b> .....  | <b>104</b> |
| <b>B.5.</b>  | <b>LEGISLACIÓN FEDERAL Y GENERAL</b> .....   | <b>109</b> |
| <b>B.6.</b>  | <b>LEGISLACIÓN LOCAL EN LAS 32 ENTIDADES FEDERATIVAS</b> .....   | <b>130</b> |
| <b>B.7.</b>  | <b>LA CONSULTA PREVIA EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS MUNICIPALES</b> .....   | <b>201</b> |
| <b>B.8.</b>  | <b>OTROS DOCUMENTOS NO VINCULANTES Y ORIENTATIVOS EN TORNO AL DERECHO DE LA CONSULTA INDÍGENA</b> .....  | <b>202</b> |
| <b>B.8.1</b> | <b>Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas</b> .....   | <b>202</b> |
| <b>B.8.2</b> | <b>Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura</b> .....   | <b>202</b> |
| <b>B.8.3</b> | <b>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</b> ..... | <b>204</b> |
|              | <b>REFLEXIONES FINALES</b> .....   | <b>213</b> |





## PRESENTACIÓN

---

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha conocido casos ocurridos en distintas zonas geográficas del país en los que se ha omitido la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada a pueblos y comunidades indígenas en el diseño, planeación, ejecución y operación de proyectos de gran escala o que se han implementado sin cumplir con estándares nacionales e internacionales. Frecuentemente, los pueblos indígenas se encuentran en una posición vulnerable frente a las actividades empresariales.

En ocasiones, la ausencia de la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada ha implicado el despojo de estos pueblos y comunidades de sus territorios, desplazamientos internos de la comunidad, desabastecimiento, deterioro, contaminación o inaccesibilidad a recursos naturales (como el agua), afectaciones al medio ambiente en la zona en la que viven, la división entre integrantes de comunidades y conflictos internos; así como la criminalización de líderes indígenas, sociales y personas defensoras de derechos humanos u opositores al desarrollo de proyectos. Esto ha significado, en ocasiones, el abandono del Estado de estos colectivos minoritarios y en situación de vulnerabilidad.

La Comisión Nacional advierte que en torno a la consulta indígena confluyen intereses y derechos de distintos actores. El Estado es el principal obligado

en impulsar el desarrollo sustentable del país y de propiciar las condiciones necesarias para que se genere la infraestructura necesaria que satisfaga las demandas de la población, incluidas las personas indígenas. Las empresas, como inversoras y desarrolladoras, tienen un interés económico y un derecho a la libertad del comercio, pero también un deber de respeto a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

La Comisión Nacional está convencida de que, las empresas al participar y colaborar con los pueblos indígenas, generan relaciones virtuosas de confianza que son benéficas para los colectivos indígenas, y para el éxito y crecimiento sostenible de las actividades de las empresas, puesto que estas relaciones de confianza se traducen en ausencia de conflictos y la denominada "licencia social" para operar y desarrollar los proyectos sin pérdidas. Se evita la suspensión de trabajos, los retrasos en los proyectos, los litigios, las negativas gubernamentales de otorgar permisos y autorizaciones, lo que redundaría en mala reputación empresarial.

Confluye el interés de las comunidades y pueblos indígenas por sus intereses de índole cultural, religioso, étnico y socio-económico y derechos a la consulta, a la libre autodeterminación, a la tierra y el territorio, así como recursos naturales, a la preservación de su medio ambiente, a la libertad de tránsito, a ser indemnizados por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de las actividades económicas empresariales y estatales y, a participar en los beneficios que reporten tales actividades.

La conjugación de intereses en juego, obliga a buscar un ejercicio de ponderación de derechos como fórmula para resolver casos en los que haya colisión de derechos entre la autodeterminación indígena y la libertad empresarial de comercio.

En este escenario de complejidad social, cultural y económica se presentan importantes desafíos, resumidos en una interrogante: ¿cómo incluir a los pueblos y comunidades indígenas en el desarrollo económico del país, sin



vulnerar sus derechos humanos? Sin duda, puede haber alternativas de respuesta, pero una es incuestionable, a través de la implementación de la consulta indígena conforme con los más altos estándares en la materia.

En México, uno de los grandes problemas en torno a la consulta previa es que se cuenta con el estándar internacional, pero no contamos con una ley que regule la consulta a nivel general, que sea aplicable a todo el territorio mexicano. No se desconocen los diversos esfuerzos que se han hecho para generar guías, protocolos, jurisprudencia y manuales con diversas consideraciones; en su mayoría estos documentos son meramente orientadores y no vinculantes. Esto ha provocado que se generen múltiples disposiciones e instrumentos de diversas fuentes, lo que ha provocado un difícil acceso, búsqueda, interpretación, aplicación y su observancia.

La Comisión Nacional ante la vulneración del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas por medidas administrativas y la participación de las empresas públicas y privadas en proyectos de gran escala; ante la importancia de inclusión de los pueblos y comunidades indígenas en el desarrollo del país y ante la multiplicidad de documentos normativos, algunos no vinculantes, relacionados con la consulta indígena, considera necesario que un aporte inicial y básico para encarar la problemática es conocer el marco jurídico existente; por esa razón presenta la *Compilación y análisis del marco jurídico de la consulta indígena en México: Enfoque de empresas y derechos humanos de los pueblos indígenas en el marco de la planeación y desarrollo de megaproyectos*.

La Comisión Nacional hace hincapié en que la observancia del derecho a la consulta resulta necesaria en la aprobación de medidas legislativas y administrativas cuando son susceptibles de causar afectaciones a los pueblos y comunidades indígenas. El presente documento se orienta a las medidas administrativas en el contexto de proyectos de gran escala o megaproyectos bajo un enfoque de empresas y derechos humanos.

El documento incluye los estándares nacionales e internacionales aplicables en materia de consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada en México, de naturaleza vinculante y no vinculante.

El objetivo de la compilación es facilitar su accesibilidad y conocimiento para quienes toman decisiones en los entes públicos y privados, es decir, en dependencias e instituciones de gobierno y en empresas públicas que desarrollan, impulsan o financian proyectos, así como en las empresas privadas. Con esto se coadyuva a que las autoridades cuenten con los elementos normativos para cumplir la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas cuando vayan a ser afectados y que las empresas privadas tengan mayor claridad respecto de su responsabilidad de respetar los derechos de los pueblos indígenas y la factibilidad de hacerlos compatibles con sus actividades empresariales.

Por otra parte, la compilación precisa los estándares y requisitos a incluir en toda ley que regule de forma vinculante la consulta. La Comisión Nacional, en la Recomendación General 27/2016 publicada el 11 de julio de 2016, señaló que se requiere una legislación nacional especial en la materia. Esta regulación permitiría certeza jurídica a las comunidades susceptibles de ser afectadas por medidas administrativas y a los particulares sobre el alcance de sus actuaciones y haría posible contener en un solo documento legal vinculante normativa para que los proyectos se diseñen, planeen, supervisen y ejecuten bajo modelos de desarrollo sustentable y conforme con un enfoque de derechos humanos, que incluya la participación de los pueblos y comunidades indígenas susceptibles de ser afectados.

Finalmente, este documento pretende incidir en la promoción de la cultura de respeto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. La Comisión Nacional considera necesario que, en México, todos los sectores, estatales, políticos, empresariales y sociales asuman la obligación y la responsabilidad frente a los pueblos y comunidades indígenas, y que el proceso de consulta deje de ser visto como un mero trámite u obstáculo y se contemple



como un verdadero mecanismo de participación de las comunidades indígenas en la toma de decisiones que pudiesen afectar sus derechos y un elemento indispensable en el desarrollo sustentable. Igualmente, como una forma de que las personas indígenas, en lo individual y en lo colectivo, sean artífices de su propio desarrollo y puedan determinar sus propias prioridades.

Los tres actores, Estado, empresas y comunidades indígenas juegan y jugarán un papel clave para la transformación en esta materia.

**Mtro. Luis Raúl González Pérez**  
Presidente de la Comisión Nacional  
de los Derechos Humanos



## EL MARCO JURÍDICO DEL DERECHO DE LA CONSULTA INDÍGENA: EL DERECHO AL DESARROLLO

---

Para abordar el derecho a la consulta indígena con todas sus particularidades conforme con el marco jurídico que la regula, es preciso comprender el derecho al desarrollo en el marco de la inversión, de la infraestructura, de proyectos de gran escala y de la participación de los tres actores principales: Estado, pueblos y comunidades indígenas y las empresas privadas.

El desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual toda persona, incluidos todos los pueblos y comunidades indígenas, pueden participar, contribuir y disfrutar. Este derecho comprende tanto el desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales.<sup>1</sup>

La promoción de la inversión tanto pública como privada en los diversos sectores de desarrollo económico del país como lo son la infraestructura y las actividades de extracción o aprovechamiento de recursos naturales, han sido y serán parte integral del modelo de desarrollo económico en México.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Declaración sobre el derecho al desarrollo, adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, artículo 1.

<sup>2</sup> Consultar el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.



La infraestructura juega un rol fundamental, pues es una potente herramienta para la reducción de desigualdades y brechas de rezago, ya que provee de servicios como energía, agua, saneamiento, transporte, salud, educación y comunicaciones. Estos servicios mejoran la calidad de vida de las personas, generan fuentes de ingreso, satisfacen demandas sociales y abren oportunidades de crecimiento a ciertos sectores de la población que han sido excluidos del mismo; el desafío está en la inclusión y consideración de estos últimos desde el diseño y planeación hasta la ejecución y operación de todo proyecto. Los denominados megaproyectos en sectores clave como el energético, particularmente cuando se trata de proyectos de energía limpia, renovable o sustentable o en el sector de la construcción de obras de vías de comunicación y transporte como carreteras son tipos de infraestructura que promueven el desarrollo del país.

Los pueblos indígenas deben ser parte de la política pública de desarrollo y convergen con este último de manera notable cuando se pretenden desarrollar proyectos de infraestructura, proyectos de gran escala y actividades económicas en los territorios en los que éstos se encuentran asentados y desarrollan sus actividades económicas, políticas y religiosas o bien, cuando se pretende explotar o aprovechar recursos naturales dentro de dichos territorios. Los recursos naturales tienen una importancia fundamental para los pueblos indígenas, ya que constituyen parte de su patrimonio, la base de su subsistencia económica y la fuente de sus identidades espirituales, culturales y sociales.

Es en este punto de convergencia, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas no solamente al desarrollo, sino a ser consultados de forma previa, libre, informada, de buena fe y de forma culturalmente adecuada, resulta fundamental si los proyectos que se pretenden desarrollar son susceptibles de causarles afectaciones. El progreso debe generar un impacto positivo en las personas que habitan un determinado espacio geográfico, no solo al beneficiarse económica o socialmente de una obra, proyecto o programa, sino también en la trascendencia que tiene en la vida comunitaria, a partir de

la participación en la toma de decisiones o bien en el impulso de otros proyectos que les favorezcan.<sup>3</sup>

Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a ser consultados ante cualquier medida administrativa que sea susceptible de causarles una afectación. Ello tiene por objeto incorporar su participación, incluir su voz y llegar a acuerdos con miras a lograr el consentimiento libre, previo e informado.

El derecho a lograr acuerdos y la obligación correlativa que tiene el Estado de consultar, constituyen un derecho sustantivo íntimamente relacionado con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la autonomía y libre determinación, lo cual también se vincula con la vigencia de otros derechos, como el derecho a la participación política, el derecho a preservar y fortalecer sus culturas, lenguas e instituciones, el derecho a mantener sus territorios, así como el derecho a la salud, a la educación y al desarrollo.

La presente Compilación contiene dos apartados sobre el marco jurídico del derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas. En el primer apartado podrá encontrarse el marco jurídico internacional del Sistema Universal de los Derechos Humanos, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como otros documentos relevantes emitidos por instituciones internacionales. En el segundo apartado podrá encontrarse el marco jurídico mexicano constitucional, federal, estatal, municipal y jurisprudencial, así como los precedentes que ha generado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en torno a la consulta indígena.

---

<sup>3</sup> CNDH. Recomendación 3/2018. Sobre el caso de violaciones a los derechos a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada para pueblos y comunidades indígenas y a la información, en relación con el Proyecto Integral Morelos.



## A. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

---

Tanto en los instrumentos internacionales como en los pronunciamientos de los órganos del Sistema Interamericano y de otras instituciones internacionales, se ha otorgado un lugar central al derecho a la consulta y consentimiento previo, libre, informado, de buena fe y culturalmente adecuado de los pueblos y comunidades indígenas. Estos instrumentos han servido como guía para la adopción e implementación de normas y políticas públicas en la materia puesto que, en conjunto, constituyen un *corpus iuris* aplicable al reconocimiento y protección a los derechos de los pueblos indígenas.

Asimismo, estos instrumentos han contribuido tanto a la expresión y evolución del derecho a la consulta indígena como al derecho a la libre determinación y los derechos que tienen los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios.

El presente apartado, contiene la explicación y el análisis de los instrumentos internacionales que comprenden el derecho a la consulta, dividido en los sistemas de derechos humanos: Sistema Universal de Derechos Humanos y Sistema Interamericano de Derechos Humanos, contiene además otros documentos relevantes de instituciones internacionales que aportan sustancialmente al tema que nos ocupa.

Entre estos documentos internacionales, se encuentran instrumentos como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y senten-

cias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ambos vinculantes, así como diversos documentos de naturaleza declarativa o no vinculante, entre ellas, de Naciones Unidas, directrices y principios de agencias internacionales para el desarrollo, como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de organismos de cooperación internacional como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), relativos a la consulta en los casos que puedan afectar a los pueblos indígenas.

En el ámbito regional, la jurisprudencia del Sistema Interamericano ha dado lugar a un conjunto de estándares específicos que los Estados deben seguir para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de derechos humanos frente a los pueblos indígenas.

## **A.1. SISTEMA UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS**

Dentro del Sistema Universal de Derechos Humanos, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas es reconocido explícitamente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989 (el Convenio 169 de la OIT), ratificado por México en 1990, así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas), adoptada por la Asamblea General en septiembre de 2007 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Guía de referencia para las empresas, publicada por el Pacto Mundial de las Naciones Unidas en 2013 (Guía de referencia para las empresas de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas). Estos instrumentos internacionales han permitido aclarar los procedimientos mínimos de forma general que deben tomarse en cuenta en el proceso de consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, así como los temas o materias sobre los cuales debe consultarse.

Por otra parte, otros instrumentos internacionales no vinculantes, no refieren específicamente el derecho a la consulta, pero deben ser considerados. Esto se debe a que han establecido estándares y fijado directrices útiles respecto de las empresas y el desarrollo de sus actividades y operaciones en relación con pueblos y comunidades indígenas, así como también, han desarrollado estándares necesarios para lograr el respeto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en el marco del desarrollo de proyectos de gran escala. Entre estos instrumentos, se encuentra la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas (la Declaración de Río) acordada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada del 3 al 14 de junio de 1992; los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar (los Principios Rectores) adoptados el 6 de julio de 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, y Empresas y Pueblos Indígenas. Guía de la Red Española del Pacto Mundial (Guía de empresas y pueblos indígenas del Pacto Mundial) publicada por la Red Española del Pacto Mundial el 9 de agosto de 2016, con motivo de la celebración del Día Internacional de los Pueblos Indígenas.

A continuación, se desarrolla el contenido y alcances, así como utilidad en el marco de la consulta indígena de cada uno de estos.

### **A.1.1. Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales**

El Convenio 169 de la OIT es un instrumento internacional de carácter vinculante y constituye la base del sistema jurídico de derechos indígenas a nivel internacional. Su objeto es atender el interés grupal de esta colectividad. El Convenio 169 de la OIT establece qué tipo de medidas deben consultarse, las características mínimas que deben tener los procedimientos y la participación de los pueblos: libre, previa, informada, culturalmente adecuada, y de buena fe. Establece que en los casos de la explotación y exploración de

minerales o recursos del subsuelo como es el caso de la minería, la extracción de hidrocarburos y *fracking* en México, los pueblos deben participar en los beneficios que reporten esas actividades y ser indemnizados de cualquier daño que estas pudieran generar; actividades que generalmente realiza el Estado a través de sus entidades y dependencias, de la empresa productiva del Estado (empresa pública) Petróleos Mexicanos junto con empresas privadas.

El Convenio 169 de la OIT establece que los Estados parte, incluido México, son los sujetos obligados a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y para cumplir con su obligación deberán realizar, al menos, las siguientes 10 acciones:

- i. **Consultar toda medida administrativa y legislativa** con los pueblos y comunidades indígenas que sean susceptibles de ser afectados por las mismas.
  - *Medidas administrativas:* son los planes; programas y formulación, aprobación y seguimiento de políticas públicas provenientes de la administración pública, susceptibles de impactar en los derechos de pueblos y comunidades indígenas sujetos de consulta. Por ejemplo: las obras de infraestructura y los megaproyectos, proyectos extractivos y proyectos de inversión.
  - *Medidas legislativas:* son las leyes expedidas por el órgano legislativo federal (Congreso de la Unión) o los órganos legislativos locales (legislaturas de las entidades federativas), incluidos los tratados internacionales y los decretos expedidos por el Presidente de la República que tienen el mismo valor de una norma. Previo a la adopción de una medida legislativa que pueda llegar a afectar a la comunidad involucrada, el Estado tiene el deber de consultarles.
- ii. Consultar mediante procedimientos apropiados, de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias.

- iii. La finalidad máxima de la consulta indígena debe ser llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de los pueblos y comunidades susceptibles de ser afectados.
- iv. Establecer los medios necesarios a través de los cuales los pueblos y comunidades indígenas puedan participar libremente y de manera igualitaria que otros sectores de la población.
- v. Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y, en los casos apropiados, proporcionar los recursos necesarios para este fin.
- vi. Proteger de manera especial los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes a sus tierras.
- vii. En caso de que la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo pertenezca al Estado, como es el caso de México, o el Estado tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, las autoridades deberán:
  - Determinar si los intereses de los pueblos indígenas serán perjudicados.
  - Precisar la medida en la que dichos intereses serán perjudicados.
  - Empezar la consulta antes o de forma previa a emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.
  - Incorporar a los pueblos indígenas en la participación, siempre que sea posible, de los beneficios que reporten tales actividades de prospección o explotación.



- Indemnizar de forma equitativa a los pueblos indígenas por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.
- viii. Respetar las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados, establecidas por dichos pueblos y que deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.
- ix. Impedir que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.
- x. Informar mediante mecanismos acordes con las tradiciones y culturas de los pueblos interesados respecto de sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.

### **A.1.2. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

La Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas es un instrumento internacional de carácter no vinculante, declarativo, que tiene por objeto el fortalecimiento de los instrumentos internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas. En dicho instrumento se reconoce el derecho a la libre determinación, autonomía o autogobierno de los pueblos indígenas en los temas relacionados con sus asuntos internos y locales, al control del manejo de sus tierras y recursos naturales sobre estas, y autonomía sobre su identidad o pertenencia conforme con sus costumbres y tradiciones.

En cuanto al derecho a la consulta, establece que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas, a fin de obtener su consentimiento libre, informado y previo a la adopción y aplicación de medidas legislativas o administrativas que los afecten, la utilización de sus tierras o territorios para actividades militares, y la aprobación de proyectos que afecten sus recursos naturales, particularmente en relación al desarrollo, utilización y explotación de recursos minerales, hídricos y de otro tipo.

Por otra parte, la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas prevé, de manera general, la obligación de consultar toda medida administrativa o legislativa y, en lo particular, de consultar cuando:

- i.** Los pueblos y comunidades indígenas sean desplazados de sus tierras o territorios;
- ii.** Los pueblos y comunidades indígenas sean afectados en sus bienes culturales, intelectuales, religiosos o espirituales;
- iii.** El Estado adopte medidas para combatir prejuicios y eliminar discriminación;
- iv.** El Estado defina políticas encaminadas a proteger a los niños indígenas contra la explotación económica;
- v.** Las tierras de pueblos y comunidades indígenas sufran cualquier afectación;
- vi.** Las tierras o territorios de pueblos y comunidades indígenas sean utilizados para almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos;
- vii.** Las tierras y territorios de pueblos y comunidades indígenas sean utilizados para actividades militares;

- viii. Las tierras y recursos de pueblos y comunidades indígenas sufran alguna afectación, como la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo;
- ix. El Estado adopte medidas para facilitar la relación y cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con miembros de pueblos y comunidades indígenas, así como con otros pueblos, a través de las fronteras;
- xi. El Estado adopte medidas encaminadas a alcanzar los fines de la Declaración.

### **A.1.3. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Guía de referencia para las empresas. Pacto Mundial de Naciones Unidas**

La Guía de referencia para las empresas de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas es un instrumento internacional que establece seis acciones clave que las empresas pueden realizar para respetar los derechos de los pueblos indígenas. Toma como base los derechos contenidos en la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas y tiene la finalidad de ayudar a las empresas a entender y respetar los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en dicha Declaración y su interrelación con sus actividades empresariales.

La Guía de referencia para las empresas de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas establece que “las empresas deben realizar las acciones fundamentales, las cuales se les puede requerir en conjunto con los gobiernos locales y nacionales, para cumplir con su responsabilidad de respetar los derechos de los pueblos indígenas”.

A continuación, se desarrollan las seis acciones que la empresa debe realizar, de acuerdo con la Guía de referencia para las empresas de la Declaración de

la ONU sobre Pueblos Indígenas, para garantizar el respeto de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, por un lado, y su aplicación en el caso del derecho a la consulta previa, por otro:

**i. Adoptar y aplicar una política formal para abordar los derechos de los pueblos indígenas (ya sea una política específica o dentro de una política más amplia de derechos humanos) y comprometer a la empresa a respetar los derechos de los pueblos indígenas**

La política sobre los derechos de los pueblos indígenas es una declaración pública que adopta la empresa por el más alto nivel directivo, en la que compromete a la empresa a realizar acciones para respetar los derechos de los pueblos indígenas (e indica cuáles) y/o a no realizar acciones para evitar transgredir derechos humanos de los pueblos indígenas (e indica cuáles), incluido su derecho a la consulta en las actividades que lleve a cabo la empresa y su cadena de valor. Esta política puede ser específica, realizada únicamente para publicar el compromiso con respecto de los pueblos indígenas, o bien puede estar incorporada en un apartado independiente sobre pueblos y comunidades indígenas dentro de la política general de la empresa. Una vez generada la política debe ser aplicada en todas las operaciones, para lo cual, tanto el personal de la empresa de todo nivel, como los pueblos indígenas con los que tenga interacción la empresa debe conocerla. Además, esta política debe ser y permanecer accesible a todo el público.

En el caso de la consulta previa, aunque no lo indica la Guía de referencia para las empresas de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas, las empresas pueden incluir el compromiso expreso a no entorpecer los procesos necesarios para la realización de la consulta, respetar dentro de sus actividades los acuerdos derivados de la consulta, también a no operar o iniciar los proyectos de gran escala cuando identifique que sea necesaria la realización de una consulta indígena y esta no se haya realizado, así como a rechazar que en su cadena de valor existan aliados comerciales que puedan afectar el derecho a la consulta de pueblos indígenas.

La Guía de referencia para las empresas de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas brinda asesoría respecto de qué acciones puede realizar la empresa para formular una política para los derechos de los pueblos indígenas (como el punto de partida y el contenido clave que debe tener); así como los beneficios para la empresa de tener una política empresarial de compromiso al respeto y no transgresión de los derechos humanos de los pueblos indígenas tales como: identificar ámbitos de riesgo, ventaja competitiva respecto de otras empresas, y orientaciones operativas, así como beneficios económicos a largo plazo.

**ii. Llevar a cabo procesos de diligencia debida en materia de derechos humanos, para evaluar los efectos negativos, reales o potenciales, sobre los derechos de los pueblos indígenas**

La Guía de referencia para las empresas de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas establece como requisito fundamental, realizar el proceso de debida diligencia empresarial bajo los estándares de los Principios Rectores. Se reconoce la importancia de que las empresas conozcan las posibles vulneraciones sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas que pueden derivar de sus actividades, así como de las aliadas comerciales, para que puedan reducirlos o mitigarlos.

La Guía de referencia para las empresas de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas indica que algunas legislaciones solicitan a las empresas la identificación de efectos negativos de alguna actividad bajo evaluaciones de impacto medio ambiental. Sin embargo, estas no necesariamente reflejarán los efectos negativos que pueden causar a los pueblos indígenas, por lo tanto, se recomienda a las empresas integrar la perspectiva de derechos humanos de pueblos indígenas en sus evaluaciones.

El documento resume como medidas dentro de la debida diligencia las siguientes fases: 1) realizar evaluaciones de efectos negativos, 2) integrar resultados y acciones respecto a esos efectos, 3) dar seguimiento y comunicar

externamente sobre el desempeño. En la segunda acción clave se señala el cuándo, cómo, qué y dónde del procedimiento de debida diligencia. A continuación, se mencionan únicamente acciones vinculadas a la consulta previa, que se podrían tomar en cada una de las tres fases:

### 1) Realizar evaluaciones de efectos negativos

Esta es la medida inicial de la debida diligencia en derechos humanos, en donde se evalúan los efectos adversos reales o potenciales sobre los derechos humanos, las empresas deben incluir un enfoque específico de pueblos y comunidades indígenas y se recomienda que se incluya en dichas evaluaciones la participación de pueblos indígenas; así, la empresa puede comprender mejor los efectos del proyecto en las comunidades, las comunidades comprenden mejor los efectos del proyecto, y se generan mejores relaciones y un ciclo continuo de retroalimentación.

La empresa debe asignar tiempo y recursos suficientes para realizar las evaluaciones de los efectos para garantizar la calidad de los resultados, así como permitir que los pueblos indígenas cuenten con el tiempo suficiente para participar. Esto abonará a la calidad e idoneidad de la evaluación, especialmente cuando esta es requerida por la autoridad para realizar un acto que es susceptible de ser consultado a los pueblos y comunidades, como la emisión de un permiso, autorización o licencia.

En el caso de la consulta previa respecto de megaproyectos, la empresa podría incluir en su evaluación la identificación de leyes, prácticas y otros estándares internacionales (vinculantes y no vinculantes) que se relacionen con el derecho a la propiedad de la tierra de los pueblos y comunidades indígenas, el derecho a la consulta y a la identidad cultural.

En la determinación de los efectos negativos, la empresa puede considerar además de las evaluaciones obligatorias en ley sobre impactos medioambientales, una evaluación de impactos sociales y culturales. También podría

considerar los precedentes de efectos o impactos causados por otras empresas en el pasado sobre la comunidad (ya sea de su presencia y/o actividades). Consecuentemente, en la determinación de la afectación de un proyecto, puede tomar en consideración su relación con acuerdos derivados de consultas realizadas con anterioridad.

Las evaluaciones deben continuar a lo largo de la duración de la actividad empresarial para garantizar que se documentan todos los efectos del proyecto. Ello puede resultar de utilidad para que tanto comunidades como empresas y gobiernos puedan identificar la forma en la que los acuerdos derivados de la consulta fueron implementados y los efectos que tuvieron sobre los derechos humanos.

Las empresas deben analizar las formas apropiadas para cuando proporcione financiamiento u otros apoyos a los pueblos indígenas para garantizar su plena participación en las evaluaciones de efectos porque esto puede resultar en una percepción de soborno o conflictos de interés que afectan la legitimidad de las evaluaciones.

## **2) Integrar resultados y acciones respecto a esos efectos**

Esta fase requiere que la empresa tome las acciones y medidas pertinentes para mitigar o eliminar los riesgos de que los posibles efectos adversos identificados sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas ocurran. La empresa debe integrar esas acciones en un nivel de toma de decisiones pertinente, con asignación de presupuestos y con las correspondientes medidas de vigilancia o supervisión de que las medidas están siendo bien implementadas.

Para el caso de la consulta previa, las acciones a tomar por las empresas para mitigar o eliminar los riesgos de efectos adversos identificados durante el proceso de consulta no podrán ser contrarios o interferir con la realización de una consulta previa, libre, de buena fe, informada y culturalmente adecuada. Como lo sería una medida de eliminación de riesgo que se contraponga con alguna práctica religiosa o cultural de la comunidad. Una vez terminado el proceso de consulta, las acciones a tomar por las empresas no deberán ser contrarias a los acuerdos obtenidos o alcanzados durante el proceso de consulta indígena, y deberán verificar que sus acciones, en conjunto con las de otras entidades interesadas o participantes, no afecten la realización de los acuerdos derivados de una consulta.

La empresa debe involucrar en todo momento de la toma de decisiones susceptibles de afectarles a los miembros de la comunidad, incluidos los que habiten fuera de la región y que podrían sufrir afectaciones inmediatas.

La Guía de referencia para las empresas de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas señala que cuando la empresa ha observado la existencia de pueblos indígenas voluntariamente aislados, la empresa deberá contar con procedimientos y protocolos para respetar dicho aislamiento. Un ejemplo proporcionado por el documento mencionado, es el de una empresa que decidió no operar en el interior de una reserva para pueblos indígenas que viven en aislamiento, pese a haber adquirido una licencia de las autoridades nacionales para operar en la zona.

### 3) Dar seguimiento y comunicar externamente sobre el desempeño

Esta fase ayuda a la empresa a corroborar que las medidas de eliminación o mitigación de riesgos de efectos adversos sobre los derechos humanos son eficientes y están cumpliendo con el objetivo para el que fueron creadas. También ayuda a la empresa a identificar tendencias y problemáticas que pueden requerir cambios e implementación de mejores prácticas para aumentar la mitigación de riesgos. Permite a la empresa comunicar "hacia el



exterior”, así como su comunicación externa a las partes interesadas, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas.

Para el caso de la consulta previa, el seguimiento puede ayudar a advertir problemas para implementar las medidas y mejorarlas. Ante ello las empresas deben manifestarlo a la autoridad correspondiente, especialmente cuando se esté en presencia de riesgo de incumplimiento de los acuerdos de la consulta.

Los hallazgos derivados del seguimiento y su comunicación enriquecen futuras evaluaciones de impactos y pueden ayudar a las partes a llegar a acuerdos adecuados que no se repitan las mismas problemáticas.

La comunicación de los resultados a los pueblos y comunidades indígenas interesados deben hacerse culturalmente accesibles, por ejemplo, optar por comunicaciones orales y reuniones presenciales. Esto será especialmente importante al comunicarse resultados derivados de acuerdos alcanzados mediante la consulta. La Guía de referencia para las empresas de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas, establece un ejemplo de una empresa que estableció un grupo de trabajo en una población cercana a sus sitios de operaciones para dar seguimiento a los efectos sociales. El grupo de trabajo estaba conformado por representantes de la comunidad y de la empresa y llevaban dos reuniones anuales para mantener informada a la comunidad sobre el proyecto.

Dentro de esta fase, cuando las empresas comunican sus resultados a inversores, dentro de los informes deben exponer aquellos proyectos que requieren el consentimiento previo, libre, informado, culturalmente adecuado y de buena fe, como una tendencia de exponer posibles efectos adversos.

### **iii. Realizar consultas de buena fe con los pueblos indígenas con relación a los asuntos que puedan afectarles a ellos o a sus derechos**

La Guía de referencia para las empresas de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas establece que "el deber de las consultas recae en los Estados, son claras la tendencia y sus implicaciones para la buena práctica empresarial", por ello las empresas deben respetar los derechos humanos de los pueblos indígenas, mediante las consultas, la participación y los compromisos con los pueblos indígenas, antes de iniciar actividades que tienen efectos sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como durante el ciclo de vida del proyecto. Se prevé de manera específica que las empresas consulten de buena fe con los pueblos indígenas, toda vez que de esa forma se permite establecer relaciones positivas y de mayor confianza entre las empresas y los pueblos indígenas.

Las empresas pueden "formular una estrategia de extensión y comunicación para apoyar a las consultas y los compromisos que sean culturalmente respetuosos" mediante 11 acciones que propone la Guía de referencia para las empresas de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas, para que éstas sean efectivas:

- 1)** Cumplir con el requisito de buena fe, con el objeto de alcanzar un acuerdo mutuamente satisfactorio.
- 2)** Considerar en la comunicación el lenguaje, traductores, ayudas visuales (mapas, diagramas y animación), inclusión de mujeres y, derecho consuetudinario indígena.
- 3)** Evitar la cooperación con dirigentes impuestos o autonombados que no sean reconocidos por la comunidad afectada, buscando negociar con los representantes legítimos de la comunidad indígena afectada, a fin de garantizar una forma adecuada de consulta.

- 4) Buscar que las consultas participen grupos potencialmente vulnerables (mujeres, niños, adultos mayores) para ello deben determinarlo a través de un proceso de diálogo con la comunidad, ya que debe equilibrarse, por una parte, el respeto de las estructuras de gobernanza consuetudinarias de comunidades indígenas que normalmente suelen ser patriarcales y restringen su participación y por la otra, la participación de dichos grupos.
- 5) Buscar comunicaciones abiertas y honestas para comprender los intereses en común entre las empresas y las comunidades. La Guía de referencia para las empresas de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas establece como ejemplo una empresa canadiense que para negociar con indígenas en Australia involucró a indígenas canadienses para prestar apoyo a los indígenas en Australia y llevó a los indígenas australianos a Canadá para que pudieran ver de primera mano una mina en operación, como la que se pretendía construir.
- 6) Evitar politizar los proyectos y el ofrecimiento de beneficios a los representantes políticos de las comunidades, ya que podrían generar conflicto entre las comunidades indígenas o a su interior.
- 7) Permitir un mayor tiempo en el proceso interno de consulta para las comunidades indígenas.
- 8) Realizar consultas iniciales para determinar quién debe ser incluido y los procesos para la consulta sustantiva. Esto debe revisarse y convenirse por las partes de forma continua para garantizar que siguen siendo efectivos.
- 9) Mantener el compromiso y la comunicación continua a lo largo de todo proyecto, para ello debe tratar de mantener el mismo personal de la consulta por la duración del proyecto, para ser accesibles a la comunidad.

**10)** Respetar el no contacto con pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Las empresas deben construir zonas de amortiguación para protegerlas de contactos accidentales por sus operaciones, evitando cualquier contaminación potencial por tierra, aire, agua o ruido que pueda tener consecuencias para su entorno.

**11)** Involucrar a todos los grupos indígenas potencialmente afectados. Deben considerarse los anexos sociales, culturales y espirituales a los territorios, no exclusivamente la zona física directa.

**iv. Comprometerse a obtener (y mantener) el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas para los proyectos que afecten sus derechos, de conformidad con el espíritu de la Declaración de las Naciones Unidas**

La consulta y el consentimiento, constituyen un requisito especial que salvaguarda derechos humanos de los pueblos indígenas que están consagrados en el derecho internacional. Por lo que respecta al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas implica un “derecho de toma de decisión, ya sea de permitir, convenir sobre una versión modificada o no dar el consentimiento a un proyecto o actividad”.

El consentimiento se debe obtener conforme con el artículo 32 de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas, cuando existan efectos adversos para los derechos esenciales de los pueblos indígenas, entre ellos los derechos sobre la tierra, territorios y otros recursos, particularmente en lo que atañe al desarrollo, la utilización y la explotación de recursos minerales, el agua y otros recursos.

Los Estados tienen la obligación principal de llevar a cabo el proceso de obtención del consentimiento libre, previo e informado, previo al otorgamiento de cualquier autorización a la actividad empresarial, emisión de concesiones, licencias o la adopción de medidas administrativas que permitan la

consecución de actividades empresariales que son susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas. De acuerdo a la Guía de referencia para las empresas de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas, la responsabilidad empresarial de respetar los derechos de los pueblos indígenas permite que “las empresas se asocien con los gobiernos y los pueblos indígenas para hacer avanzar las prácticas del consentimiento libre, previo e informado”.

La Guía de referencia para las empresas de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas define los componentes del consentimiento libre, previo e informado, y da recomendaciones a seguir por la empresa para garantizarlos, siendo enunciativamente los siguientes:

- 1) Libre.** La empresa se abstiene de coerción, intimidación, manipulación o influencia indebida o presión. Las empresas deben evitar obtener ventajas del desequilibrio de poder y debe dar suficiente tiempo para que se analice la decisión respecto del proyecto a consultar.
- 2) Previo.** La empresa respeta la consulta antes del inicio de sus actividades empresariales que pueden afectar los derechos de pueblos y comunidades indígenas.
- 3) Informado.** La empresa, cuando interviene en proporcionar información, lo hace de forma veraz y completa, y cubre aspectos relevantes, según sea el caso, como: el tamaño, el ritmo, la reversibilidad y alcance del proyecto, el propósito, su duración, localización, zonas posiblemente afectados, los posibles efectos económicos, sociales, culturales y ambientales, incluidos los riesgos potenciales, el personal que posiblemente se involucrará en la ejecución del proyecto y los procedimientos que el proyecto pueda conllevar.
- 4) Consentimiento.** La empresa considera que el fin debe ser alcanzar el consentimiento en el esquema de la buena fe.

**v. Establecer o cooperar para el establecimiento de procesos legítimos para reparar cualquier efecto adverso sobre los derechos de los pueblos indígenas**

Esta acción parte del reconocimiento del deber del Estado de contar con medios judiciales o administrativos apropiados para proteger de los abusos que se generen de las actividades empresariales para que exista una reparación.

Las empresas deben cooperar con los procesos legítimos de reparación, en los casos en que las empresas hayan causado o contribuido a provocar efectos negativos sobre los derechos humanos, entre ellos sobre el derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas en la realización de megaproyectos.

Esta acción reconoce la participación de la empresa conforme con los Principios Rectores 22 y 29 en donde puede cooperar o establecer mecanismos efectivos de denuncia en nivel operativo, que son aquellos mecanismos creados por la propia empresa.

La Guía de referencia para las empresas de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas señala que la participación en el proceso de reparación, ya sea a través de mecanismos creados por el Estado o mecanismos creados por la propia empresa, permite a la empresa demostrar su compromiso con los derechos de los pueblos indígenas y le ayuda a “estar mejor informadas de los efectos adversos de sus propias actividades y adaptar sus operaciones empresariales para reducir los efectos potencialmente dañinos de las operaciones futuras”.

**vi. Establecer o cooperar con un mecanismo de denuncias eficaz y culturalmente apropiado**

La acción consiste en que la empresa debe establecer un mecanismo de denuncias a nivel operativo, que es un mecanismo que crea la propia empresa

o bien coopere con un mecanismo ya establecido. La Guía de referencia para las empresas de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas establece que el mecanismo de denuncias debe contar con las características enunciadas por el Principio Rector 31.

El mecanismo práctico-operativo creado por la empresa puede servir para atender de forma temprana algunas problemáticas o inquietudes que surjan para los pueblos indígenas que estén siendo impactados por la actividad empresarial. En el caso de la consulta previa, puede ser una vía sana de comunicación entre la empresa que desarrolla el proyecto y la comunidad indígena para que se atiendan daños o inconformidades que las actividades de la empresa o relacionados con el proyecto estén generando y que la vulneración no crezca y se convierta en una negativa de la comunidad de realizar el proyecto (en el caso de una consulta en curso) o de una tensión social que afecte más a las comunidades y provoque la suspensión o incluso fracaso del proyecto (una vez finalizada la consulta, por ejemplo, ante un incumplimiento de la empresa ignorado o no atendido, respecto de los acuerdos logrados del proceso de consulta concluido).

La empresa debe hacer del conocimiento de los pueblos y comunidades indígenas de la existencia de este mecanismo, sus funciones y los resultados esperados.

#### **A.1.4. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**

La Declaración de Río es un instrumento de carácter no vinculante que busca alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de toda persona y se proteja la integridad ambiental y de desarrollo mundial.

La Declaración de Río no señala expresamente el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, sin embargo, establece que para que el desarrollo

sostenible y la protección al medio ambiente sea posible, debe haber participación de todas las personas, incluidos los pueblos y comunidades indígenas. Establece la necesidad de que las personas tengan accesibilidad a la información sobre el medio ambiente, cuando existan actividades que lo puedan poner en riesgo. En ese sentido, la Declaración de Río establece, primordialmente, los siguientes dos aspectos:

Los Estados deben reconocer y apoyar debidamente la identidad, cultura e intereses de las poblaciones indígenas y sus comunidades y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible. Ello puesto que desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo por sus conocimientos y prácticas tradicionales.

La mejor forma de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todas las personas interesadas. Ello implica facilitar y fomentar la sensibilización y participación de la población y generar accesibilidad de la información. Toda persona debe tener acceso a la información que dispongan las autoridades sobre el medio ambiente, incluida aquella sobre actividades que impliquen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.

### **A.1.5. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos**

Los Principios Rectores constituyen el máximo estándar internacional en materia de empresas y derechos humanos. Si bien no establecen de manera expresa el derecho a la consulta indígena, señalan directrices o principios que deben seguir tanto el Estado, a través de sus entidades, dependencias y empresas públicas, como las empresas privadas para respetar todos los derechos humanos, incluidos los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y su derecho a la consulta.



Al respecto, los Principios Rectores señalan tres pilares: el primero, respecto de la obligación del Estado de respetar, proteger y garantizar derechos humanos frente a las empresas; el segundo, sobre la responsabilidad de las empresas de respetar derechos humanos, y el tercero en cuanto al acceso a mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales de reparación de violaciones a derechos humanos derivadas de actividades empresariales.

Los tres pilares tienen aplicabilidad y estrecha relación con el derecho a la consulta previa de pueblos y comunidades indígenas, tanto en su relación con el Estado como con las empresas privadas que a continuación se desarrollan.

### **Pilar I. La obligación del Estado de proteger los derechos humanos**

La obligación del Estado de proteger los derechos humanos, en su interpretación para la consulta indígena, se encuentra en la abstención de vulnerar derechos humanos de pueblos y comunidades indígenas. Es decir, no implementar proyectos, otorgar permisos, autorizaciones o licencias o entregar títulos de concesión respecto de proyectos que son susceptibles de causar afectaciones a pueblos y comunidades indígenas, sin antes haberse llevado a cabo un proceso de consulta conforme con los más altos estándares y cumpliendo con las características mínimas de la misma.

La obligación del Estado de proteger los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados cuando se emiten medidas administrativas en el marco de proyectos de desarrollo, implica que existan procedimientos y mecanismos necesarios para que pueda darse ese proceso de consulta.

Esto es, que el Estado cuente, por un lado, con la **infraestructura necesaria**: como lo son i) **leyes especiales y normativa específica** que establezcan procesos claros y accesibles de cómo se hace una consulta y cuáles son las formas en las que se realiza; quienes son los actores involucrados (obligados,

los participantes, los beneficiarios), su rol y las acciones concretas esperadas de cada uno de ellos; medidas mínimas de perspectiva de género y no discriminación; qué materias son objeto de consulta de manera enunciativa y no limitativa; los contenidos mínimos que de cualquier proyecto se deben informar o dar a conocer; qué ocurre con los acuerdos que deriven de una consulta bien implementada conforme con los más altos estándares, entre otros.

Es decir, el Estado debe proveer todo lo necesario para dar seguridad a las partes, tanto a empresas como a las comunidades durante y después del proceso con **ii) instituciones de apoyo técnico en materia indígena y iii) mecanismos de coordinación con otras autoridades, de vigilancia y supervisión** del cumplimiento de la ley, de los acuerdos que resulten de la consulta (**particularmente** cuando intervienen o participan los particulares) y de instrumentos internacionales que haya suscrito, como el Convenio 169 en el caso de México, por parte de las empresas domiciliadas en su territorio con operación en el extranjero (una empresa mexicana con operaciones en otros países).

Por otro lado, que cuente con los **recursos suficientes** para que puedan implementarse las consultas, cuando exista la posibilidad de que pueblos y comunidades indígenas sean afectados.

## **Pilar II. La responsabilidad de las empresas de respetar derechos humanos**

La responsabilidad de las empresas de respetar derechos humanos de pueblos y comunidades indígenas, se da a través de cuatro acciones principales.

### **i. Cumplimiento del marco jurídico**

El cumplimiento del marco jurídico implica la cabal observancia de instrumentos internacionales, como el Convenio 169 de la OIT, Constitución y leyes especiales que regulen las actividades empresariales de que se traten en relación con los pueblos y comunidades indígenas.

## **ii. Asumir un compromiso político**

El compromiso político de la empresa (la CNDH lo denomina “compromiso corporativo”), se debe hacer una mención expresa al tipo de compromiso que asume la empresa y en qué medida lo cumple con respecto de los derechos humanos de las personas con las que se relaciona. Este compromiso político tiene que ser aprobado por el más alto órgano de la empresa y declarado de manera pública con la mayor difusión posible, particularmente conocido por sus empresas subsidiarias y filiales, por su personal y por las comunidades y pueblos indígenas con las que la empresa tenga relación o con respecto de aquellas que pueden ser susceptibles de ser impactadas, por las actividades que lleva a cabo la empresa. Un ejemplo de compromiso político puede ser incluir en su misión y visión o política empresarial reflejada en el código de ética la no transgresión al derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas en todos los países en los que la empresa tenga operaciones (si se trata de una empresa transnacional).

## **iii. Contar con un proceso de debida diligencia en materia de derechos humanos**

La Comisión Nacional considera que la debida diligencia empresarial implica las acciones de cuidado, prevención, mitigación y control (de riesgos) que deben observar las empresas de cualquier sector productivo, al interior y frente a terceros, en todas y cada una de las etapas de producción de bienes y/o servicios (fabricación, construcción, distribución, comercialización) para evitar violaciones a derechos humanos y que estas acciones sean comunicadas de manera transparente y de buena fe a las personas que les puedan impactar o que sean susceptibles de ser afectados por las mismas.

Para alcanzar la debida diligencia empresarial de acuerdo con los Principios Rectores es imprescindible que cada empresa en lo particular esté en posibilidad de identificar los riesgos inherentes a sus operaciones productivas, así como determinar los medios a los que va a recurrir, los procedimientos a se-

guir, la cadena de mando empresarial para enfrentar y evitar violaciones a derechos humanos.

La debida diligencia se compone de cuatro fases: a) evaluación de impactos de la actividad empresarial sobre los derechos humanos, b) mitigación de riesgos a los derechos humanos, c) seguimiento de la eficacia de las medidas de mitigación de riesgo para determinar su eficacia y d) publicación de los resultados del proceso de debida diligencia. En materia de consulta indígena, se considera lo siguiente:

#### 1) La evaluación de impactos de la actividad empresarial sobre los derechos humanos

Es la primera fase de la debida diligencia, contempla los impactos reales y potenciales que la actividad empresarial pueda causar sobre los derechos humanos de pueblos y comunidades indígenas, tanto en la propia empresa como en su cadena de valor para el desarrollo de proyectos (cualquiera que sea su participación). En esta primera fase, en el caso de pueblos y comunidades indígenas, la empresa podría antes de emprender la actividad que tendrá alguna participación en el proyecto de gran escala (desde la inversión y diseño hasta la ejecución del proyecto y recolección de materiales de obra) identificar las comunidades que pudieran ser afectadas (el territorio en el que viven y lleva a cabo sus actividades políticas, religiosas, económicas y sociales, sus usos y costumbres, la forma en la que realizan sus convocatorias, reuniones y toman decisiones); la particular afectación a mujeres y niñas indígenas con un enfoque de género; las actividades políticas, religiosas, económicas y sociales que realizan; los derechos humanos que pueden ser vulnerados (derecho humano al medio ambiente, a la propiedad, a la salud, a la consulta, etcétera); si el riesgo de esa afectación es potencial o real; el aspecto en concreto de la actividad de la empresa que generaría esa afectación, y si esta afectación es legal y bajo qué normativa se regula.

## 2) La mitigación de riesgos a los derechos humanos

Es la segunda fase del proceso de la debida diligencia empresarial y consiste en que, posterior a la evaluación en la que se identifican impactos negativos sobre los pueblos y comunidades indígenas, se eliminan o disminuyen los riesgos de que ese impacto identificado se actualice, a través de las medidas o acciones apropiadas.

En este proceso se debe poder responder a las siguientes preguntas ¿se puede eliminar el riesgo de que estos impactos negativos ocurran? ¿Cómo? ¿Pueden mitigarse? ¿Existen otras alternativas posibles en las que los impactos de la empresa no sean de ese nivel o puedan reducirse? La mitigación de riesgos parte de la base de que ya se ha realizado una evaluación y se tiene identificado el impacto negativo e implica dos acciones: por un lado, eliminar el riesgo de que ocurra el impacto negativo sobre los derechos humanos de las personas y colectivos indígenas, identificando las causas generadoras y ejecutando las medidas para eliminarlo. Por otro, disminuir o aminorar el riesgo cuando no es posible eliminarlo, mediante la implementación de medidas adecuadas y continuas durante el tiempo que dure ese riesgo. Por ejemplo, una forma de eliminar es cambiando el trazo del proyecto, una forma de mitigar es adaptar el horario de la entrada de maquinaria a la comunidad a un momento distinto al que la comunidad desarrolla sus actividades ganaderas o tiene sus reuniones comunitarias o por un camino distinto al que impide el paso a los niños y niñas indígenas para ir a la escuela.

## 3) El seguimiento de la eficacia de las medidas de mitigación de riesgo para determinar su eficacia

Es la tercera fase de la debida diligencia. Se parte de la base de que ya se identificaron y ejecutaron o están ejecutándose las medidas de mitigación (por eliminación o disminución) de riesgos de la segunda fase. El seguimiento consiste en la verificación de que esas medidas para la eliminación o disminución de riesgos son eficaces y efectivamente están cumpliendo con su

función: prevenir o eliminar las consecuencias negativas para las que fueron creadas.

Para la verificación y seguimiento que se lleva a cabo en esta tercera fase es recomendable, según el caso y de ser aplicable, diseñar indicadores cualitativos y cuantitativos con enfoque de derechos humanos que permitan medir su eficacia; la existencia de auditores periódicos externos y/o, la existencia de mecanismos de diálogo para que las comunidades indígenas que pretenden beneficiarse con las medidas puedan participar y opinar sobre su eficacia.

#### 4) La publicación de los resultados del proceso de debida diligencia

Es la cuarta y última fase del proceso de debida diligencia empresarial. Esta cuarta fase consiste en hacer públicos los resultados de las primeras tres fases del proceso de la debida diligencia: de la evaluación de impactos negativos; de medidas de mitigación de riesgos (eliminándolos o disminuyéndolos) y; de seguimiento a esas medidas de mitigación.

Estos resultados deben ser comunicados o publicados de manera transparente y asegurarse que las comunidades indígenas destinatarias las conozcan, para lo cual deberán publicarse en la modalidad que tenga mayor difusión (oral y/o escrita) a través de los principales medios de comunicación que estos utilicen (por ejemplo, a través de las autoridades tradicionales y/o radio comunitaria), en las lenguas que la mayoría entienda.

### **iv. La reparación de los daños**

La reparación de los daños es la cuarta de las acciones que debe cumplir la empresa en el caso en el que sus actividades produzcan o generen violaciones a derechos humanos. En cuyo caso las empresas están obligadas a reparar, reponer o compensar a las víctimas o afectados.

En proyectos de gran escala, las empresas deben contar con mecanismos de tipo práctico-operativos (los Principios Rectores los denominan mecanismos operacionales), que son mecanismos creados por la empresa, que funcionan dentro de esta que le permiten tomar medidas ante daños generados por sus actividades de pronta respuesta (por no requerir de estudios técnicos especializados) y aplicación inmediata.

Las personas que puedan ser susceptibles de ser afectadas por las empresas deben conocer la existencia de este mecanismo, cómo funciona y qué resultados pueden esperar del mismo. En el caso de desarrollo de proyectos de gran escala, los mecanismos práctico-operativos deben servir para atender no solo las reclamaciones de personas o comunidades indígenas afectadas por alguna actividad de la empresa, sino también para proporcionar información y resolver inquietudes de posibles afectaciones por la actividad empresarial o el proyecto que las comunidades puedan tener. Un ejemplo podría ser el establecimiento de un mecanismo de comunicación entre la comunidad y los responsables de la obra (que la comunidad sepa cómo funciona y qué puede esperar de este) para atender no solamente las posibles afectaciones sino también para proporcionar información del proyecto; que sea permanente desde el inicio hasta el final de la ejecución del proyecto, es decir, incluso habiendo terminado el proceso de consulta y haber llegado a un acuerdo.

Este mecanismo de comunicación podría recaer en una persona que hable el idioma de la comunidad y español, ubicada en un lugar determinado y accesible para la comunidad, que tenga como fin recibir y procesar quejas y reclamaciones, así como proporcionar la información necesaria. De esta forma, la comunidad tendría una vía para hacer del conocimiento de la empresa, por ejemplo, que en la construcción o ejecución del proyecto se están incumpliendo acuerdos obtenidos como resultado del proceso de consulta. Estos mecanismos deben ser capaces de brindar soluciones adecuadas, pertinentes y oportunas y permitir el diálogo, así como no tener ninguna barrera de acceso como podría ser de tipo territorial en el que, el lugar donde se presen-

tan las quejas está alejado de donde se encuentran las comunidades o de tipo cultural por contar con traductores indígenas.

Estos mecanismos se vuelven fundamentales para evitar llegar a tensiones mayores entre los desarrolladores y las comunidades, y permiten de manera pronta evitar que existan mayores transgresiones o conflictos que afecten tanto a las comunidades como el desarrollo del proyecto.

### **Pilar III. Acceso a los mecanismos de reparación**

El acceso a mecanismos de reparación debe existir en favor de los pueblos y comunidades indígenas que sufran violaciones a derechos humanos derivadas de actividades empresariales. Los mecanismos pueden ser jurisdiccionales (como tribunales y cortes nacionales) y no jurisdiccionales (como la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos). También los pueden establecer las propias empresas para su aplicación interna como se señaló en los párrafos anteriores.

La empresa debe colaborar con los mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales, como lo sería, la cooperación y entrega de información a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tras una solicitud de información que esta haga a la empresa señalada en una investigación de presuntas violaciones a derechos humanos de pueblos y comunidades indígenas.

#### **A.1.6. Empresas y pueblos indígenas. Guía de la Red Española del Pacto Mundial**

La Guía de empresas y pueblos indígenas del Pacto Mundial, hace referencia al Convenio 169 de la OIT, a la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas y los Principios Rectores, con el objetivo de disminuir los impactos negativos que puedan generarse por parte de las empresas sobre los derechos de los indígenas.



Incluye acciones específicas en armonía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del documento titulado “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (Agenda 2030) para que las empresas puedan contribuir al desarrollo de las comunidades, así como la exposición de casos de buenas prácticas implementadas por varias empresas.

Establece un apartado en especial en el que enuncian “las fases” que sigue la consulta indígena y “los primeros pasos para las empresas” para empezar a integrar el respeto a los derechos de los pueblos indígenas dentro de su estrategia de negocio.

Respecto de “las fases”, señala: negociar el procedimiento; estudio de impactos socio ambientales, diálogo y negociación, logro de acuerdos, implementación de acuerdos, monitoreo y seguimiento y lo que implica cada una de ellas. No obstante, en estos hace referencias generales a “los actores” y a “las partes”, sin distinguir con claridad qué rol le correspondería a cada uno de los actores, que para esta Comisión Nacional son: Estado, empresas y comunidades.

Respecto de “los primeros pasos para las empresas” enuncia cinco acciones concretas que puede hacer una empresa privada para incorporar en su modelo de negocio el respeto a los derechos humanos, en particular aquellos de los pueblos indígenas:

- i. **Firmar el Pacto Mundial de las Naciones Unidas** para generar un compromiso de respeto a los derechos humanos en general, incluidos los derechos de pueblos indígenas.
- ii. **Crear un compromiso de respeto a los derechos de los pueblos indígenas**, a través de una política individual o integrada dentro de otros documentos de la empresa (política general de derechos humanos, código de conducta o código ético). Señala que el contenido del compromiso de respeto a derechos humanos debe especificar el respeto de la empresa a todos los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas.

- iii. **Llevar a cabo un proceso de debida diligencia en la empresa**, mediante la identificación de posibles impactos actuales y potenciales sobre los derechos de los pueblos indígenas en las actividades de la empresa y mitigar y prevenir esos riesgos. La empresa debe involucrar a todos los departamentos y puestos al interior de la misma, así como a sus aliadas comerciales que forman parte de su cadena de valor. La empresa debe medir su progreso a través de indicadores y comunicar los progresos a los grupos de interés. Esto es similar a lo que establece el Pilar II relativo a la responsabilidad de las empresas de respetar derechos humanos de los Principios Rectores respecto de la debida diligencia analizado en el apartado anterior.
- iv. **Establecer un mecanismo de reclamación “a nivel operacional”** que garantice el derecho a la consulta previa. Este mecanismo es creado por la empresa y debe servirle para “conversar y negociar con los pueblos indígenas antes de iniciar cualquier actividad que les afecte y para compensarlos en el caso de que se produzcan vulneraciones de sus derechos por parte de la empresa”.
- v. **Integrar los ODS**: en el “núcleo de negocio de la empresa a para llevar a cabo acciones de contribución al desarrollo sostenible de los pueblos indígenas e impactar positivamente en los mismos”.

## A.2. SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

El derecho a la consulta ha sido reconocido, adoptado y ha evolucionado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos a través de, por un lado, instrumentos de carácter vinculante y no vinculante como lo es, en el primero de los casos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en el segundo de los casos, con efectos declarativos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Por otro lado, este derecho ha sido interpretado por los órganos del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos, a través de criterios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y precedentes jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. Esta última ha generado una serie de sentencias en el marco de la consulta previa que resultan vinculantes para el Estado mexicano, aún cuando México no haya sido parte de los casos resueltos y todavía no exista una sentencia, en materia de consulta previa indígena que condene al Estado mexicano.

### A.2.1. Principales instrumentos del Sistema Interamericano

En cuanto a los principales instrumentos con los que cuenta el Sistema Interamericano en torno a la consulta previa indígena existen tanto de carácter vinculante como no vinculante en los que se establecen preceptos internacionalmente aceptados sobre la consulta, de reconocimiento de pueblos y comunidades indígenas, de su derecho a la igualdad y no discriminación y de su participación e inclusión mediante la consulta a cargo de los Estados.

Al respecto, existen tres instrumentos: la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia, en 1948; la Convención Americana sobre Derechos Humanos o el "Pacto de San José", (Convención Americana) adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, entrada en vigor el 18 de julio de 1978 y ratificada por México en 1981, y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 15 de junio de 2016.

La **Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre** reconoce la personalidad jurídica y los derechos civiles de toda persona sin distinción de nacionalidad, origen o etnia.

Por su parte, la **Convención Americana** reconoce las facultades de la Comisión Interamericana para recibir consultas referentes a los derechos humanos y su facultad de prestar asesoramiento a los Estados miembros, incluido México. Asimismo, el artículo 21 reconoce el derecho a la propiedad privada, al uso y goce de sus bienes, y a la indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos según las formas establecidas por la ley en que una persona puede ser privada de sus bienes.

La **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** reconoce de manera expresa la obligación de los Estados de llevar a cabo procesos de consulta previa y cooperar 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; particularmente antes de aprobar cualquier proyecto en relación con el desarrollo que afecte sus tierras o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

En la consulta y cooperación se debe asegurar la aplicación de los derechos de participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas, así como asegurar el reconocimiento y la protección del patrimonio cultural y la propiedad intelectual indígena.

De igual forma, el Preámbulo de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señala que se alentará para que los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos respeten y cumplan eficazmente todas sus obligaciones para con los pueblos indígenas, en particular las relativas a la consulta y cooperación de estos.

### A.2.2. Labor de los órganos del Sistema Interamericano en materia de consulta indígena

Los órganos del Sistema Interamericano han prestado particular atención al derecho de la propiedad comunal de los pueblos indígenas sobre sus tierras y recursos naturales, como un derecho en sí mismo, y en tanto, garantía del disfrute efectivo de otros derechos básicos.

Por una parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión Interamericana) se ha pronunciado sobre la protección del derecho a la propiedad de los pueblos indígenas de sus territorios ancestrales tratándose de un asunto de especial importancia “porque su goce efectivo implica no sólo la protección de una unidad económica sino la protección de los derechos humanos de una colectividad que basa su desarrollo económico, social y cultural en la relación con la tierra”.<sup>4</sup>

A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte Interamericana”) ha subrayado que los derechos territoriales de los pueblos indígenas se relacionan con “el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida”.<sup>5</sup>

Los pronunciamientos formulados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han sido de gran relevancia para el entendimiento, comprensión y desarrollo del derecho a la consulta indígena.

---

<sup>4</sup> Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005.

<sup>5</sup> *Idem*.

### A.2.2.1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión Interamericana se ha referido al derecho a la consulta a través de distintos mecanismos como informes de país, informes anuales, el sistema de peticiones y casos, y el mecanismo de medidas cautelares. La Comisión Interamericana ha destacado que además de poseer todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, los pueblos indígenas tienen un enfoque único tratándose del derecho a la propiedad, ya que es una base fundamental para el desarrollo de su comunidad, de su cultura y su espiritualidad.<sup>6</sup>

En este sentido, el Informe sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales de la Comisión Interamericana (Informe sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas) contempla la obligación de los Estados de consultar a los pueblos indígenas y garantizar su participación en las decisiones relativas a cualquier medida que afecte sus territorios, a través de la implementación de procedimientos de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones.

La Comisión Interamericana establece como obligaciones de los Estados, tratándose de las actividades de extracción y explotación de recursos naturales, las siguientes cinco:

- i. Diseñar, implementar y aplicar un marco normativo adecuado, que aborde la regulación de la actividad extractiva y de explotación de las compañías extranjeras.
- ii. Prevenir, mitigar y suspender los impactos negativos sobre los derechos de los pueblos indígenas.

<sup>6</sup> “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 30 de diciembre de 2009.

- iii. Supervisar y fiscalizar en materia de actividades extractivas, de explotación y desarrollo.
- iv. Garantizar mecanismos de participación efectiva y acceso a la información.
- v. Prevenir actividades ilegales y formas de violencia contra poblaciones indígenas afectadas por la actividad extractiva, explotación o desarrollo.

Específicamente en lo relativo al derecho a la consulta, en el Informe sobre los Derechos Indígenas se señala que el Estado tiene la obligación de consultar sobre cualquier medida que pueda afectar los territorios de los pueblos indígenas, y además debe garantizar la participación de los mismos en el proceso. En este sentido, se citan los **elementos** que, según el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas, **deben ser parte de la consulta**:

- i. La naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto.
- ii. Las razones o el objeto del proyecto y/o actividad.
- iii. La duración del proyecto y/o actividad.
- iv. Los lugares de las zonas que se verán afectados.
- v. Una evaluación preliminar del probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluidos los posibles riesgos y una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución.
- vi. El personal que probablemente intervenga en la ejecución del proyecto propuesto.

### vii. Los procedimientos que puede entrañar el proyecto.

Por último, el Informe sobre los Derechos Indígenas se refiere al deber de los Estados de reajustar los procedimientos derivados de medidas de carácter legislativo y/o administrativo, cuando los resultados de la consulta reflejen la necesidad de ajustar o cancelar el plan o proyecto de desarrollo o, en caso de no hacerlo, de proporcionar motivos objetivos y razonables que justifiquen su continuación.

La Comisión Interamericana, desde el año 1990, creó una Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, con objeto de brindar atención a los pueblos indígenas de América que se encuentran especialmente expuestos a violaciones de derechos humanos por su situación de vulnerabilidad y de fortalecer, impulsar y sistematizar el trabajo de la propia Comisión Interamericana en el área.<sup>7</sup>

#### A.2.2.2 Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana ha emitido seis sentencias en contra de los Estados de Ecuador, Surinam, Nicaragua, Honduras, y Paraguay, las cuales marcan precedentes de jurisprudencia regional vinculante para el Estado mexicano, aunque México no haya sido condenado en ninguna de ellas. La vinculatoriedad de las sentencias de la Corte Interamericana es explicado con mayor detalle en la labor jurisdiccional de la SCJN en el apartado *B. Marco Jurídico Nacional*.

Los hechos analizados en dichas sentencias se desarrollan en el contexto del desconocimiento de los Estados o su ausencia para garantizar el derecho a la propiedad indígena, en el marco de la posesión ancestral y de la propiedad colectiva. En estos casos las empresas han jugado un rol de concesionarias o

<sup>7</sup> CIDH, Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, disponible en: <http://oas.org/es/cidh/indigenas/default.asp>



aparentes titulares de derechos de propiedad sobre tierras de comunidades indígenas.

### **i. Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua<sup>8</sup>**

El 31 de agosto de 2001, la Corte Interamericana condenó al Estado de Nicaragua por la falta de delimitación del territorio de la comunidad Mayagna Awas Tigni y el otorgamiento de una concesión minera a una empresa sin llevar a cabo una consulta previa con la comunidad, así como a la ineficacia de los recursos interpuestos, lo que vulneró su derecho a la propiedad respecto del uso y goce de sus bienes.

Los hechos del caso se desarrollan en marzo de 1996, cuando el Estado otorgó una concesión por 30 años para el manejo y aprovechamiento forestal de 62 mil hectáreas aproximadamente a la empresa privada Solcarsa, sin que la comunidad hubiese sido consultada al respecto. Ante esto, la comunidad solicitó a diversos organismos estatales no avanzar con el otorgamiento de la concesión y, a la vez, delimitar su territorio. No obstante, ninguna de las dos peticiones realizadas por la comunidad fue atendida.

La Corte Interamericana consideró mediante una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, que el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, el derecho de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal.

De igual manera, la Corte Interamericana reconoció que entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad.

---

<sup>8</sup> "Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua", sentencia de 31 de agosto de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas).

Se reconoció que los indígenas, por el hecho de su propia existencia, tienen derecho a vivir libremente en sus territorios; ya que mantienen una estrecha relación con la tierra, lo que debe de ser reconocido y comprendido como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas, la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.

Por lo anterior, la Corte Interamericana consideró que, a pesar de que en Nicaragua existía una normativa que reconocía y protegía la propiedad comunal indígena, del acervo probatorio se desprendió que el Estado no disponía de un procedimiento específico para delimitar, demarcar y titular las tierras comunales indígenas.

La Corte Interamericana resolvió que, a la luz del artículo 21 de la Convención Americana, el Estado de Nicaragua violó el derecho a la propiedad en cuanto al uso y el goce de los bienes de los miembros de la Comunidad Mayagna Awas Tingni, toda vez que no delimitó y demarcó la propiedad comunal, y que había otorgado concesiones a la empresa privada para la explotación de bienes y recursos ubicados en un área que posiblemente correspondía, total o parcialmente, a los terrenos sobre los que estaba establecida la Comunidad Mayagna Awas Tingni.

## ii. Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay<sup>9</sup>

El 29 de marzo de 2006, la Corte Interamericana sentenció al Estado de Paraguay por no haber garantizado el derecho de propiedad y posesión de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa de su territorio ancestral que aparecía a nombre de compañías privadas, lo que vulneraba el derecho a la propiedad comunitaria de sus miembros.

<sup>9</sup> "Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay", sentencia de 29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

Los hechos se enmarcan en el Chaco paraguayo, región donde tradicionalmente habitan los miembros de la Comunidad Sawhoyamaxa, cuyas tierras fueron individualizadas como fincas, figurando a nombre de dos compañías privadas Roswell y Compañía S. A. y Kansol. En 1991, los miembros de la comunidad indígena Sawhoyamaxa iniciaron el proceso de reivindicación de sus tierras sin éxito. Como consecuencia de lo anterior, aumentaron las restricciones de la población indígena al acceso a sus tierras tradicionales, lo que produjo cambios en sus actividades de subsistencia y los forzó a vivir en situación de pobreza extrema.

La Corte Interamericana analizó mediante una interpretación sistemática, el alcance del artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El derecho a la propiedad privada, contempla una estrecha vinculación de los integrantes de los pueblos indígenas con sus tierras tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura, pues corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo no solo por ser éstos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y de su identidad cultural, los cuales deben ser salvaguardados por el artículo 21 de la Convención Americana.

Respecto del derecho de posesión de las tierras, la Corte Interamericana declaró que la posesión tradicional de los indígenas tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado, por lo tanto, la posesión no es un requisito que condicione la existencia del derecho a la recuperación de las tierras indígenas.

En cuanto al derecho de recuperación de las tierras tradicionales perdidas, la Corte señaló que le corresponde al Estado realizar las acciones necesarias para devolverlas a los miembros del pueblo indígena que las reclama. Si el Estado se ve imposibilitado a devolverlas, por motivos objetivos y fundamentados, debe adoptar medidas para entregar tierras alternativas de igual extensión y calidad, que serán escogidas de manera consensuada con los miembros de los pueblos indígenas, conforme con sus propias formas de consulta y decisión, valores, usos y costumbres.

La Corte Interamericana resolvió que, el Estado de Paraguay violó el derecho a la propiedad reconocido en el artículo 21 de la Convención Interamericana, en virtud de que la posesión tradicional de los indígenas otorga el derecho a la propiedad aún sin un título legal que así lo señale. Ordenó la devolución de las tierras tradicionales a los miembros de la Comunidad Sawhoyamaya, mediante la adopción de medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra índole necesarias para asegurar a los miembros de la Comunidad el derecho de propiedad sobre sus tierras tradicionales y, por lo tanto, su uso y goce.

### iii. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam<sup>10</sup>

El 28 de noviembre de 2007, la Corte Interamericana condenó al Estado de Surinam por la falta de adopción de medidas efectivas que reconocieran el derecho de propiedad comunal y la ausencia de consulta previa, tras las autorizaciones de concesiones madereras y mineras, dentro de su territorio, lo que vulneró su derecho a la propiedad y a la consulta.

Los hechos se relacionan con el Pueblo Saramaka, cuyos integrantes forman un pueblo tribal con características culturales específicas y una identidad conformada por una compleja red de relaciones con la tierra. El Pueblo Saramaka, por aprobación tácita del Estado había obtenido cierto grado de autonomía para gobernar sus tierras, territorios y recursos. No obstante, el Estado otorgó concesiones a empresas extranjeras para actividades madereras y de minería en la zona del Río Suriname Superior y en el territorio del Pueblo Saramaka, las cuales dañaron profundamente el medio ambiente.

La Corte Interamericana se pronunció sobre el derecho al uso y goce de la propiedad comunal, conforme con la protección que otorga el artículo 21 de la Convención Americana, y estableció que los Estados tienen la obligación de respetar:

---

<sup>10</sup> “Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam”, sentencia del 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

La especial relación que los miembros de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio a modo de garantizar su supervivencia social, cultural y económica.

La estrecha vinculación de los pueblos indígenas con sus tierras tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura que ahí se encuentren, así como los elementos no corporales que se desprendan de ellos.

El ejercicio pleno e igualitario del derecho a los territorios que han usado y ocupado tradicionalmente integrantes de los pueblos indígenas y tribales.

El derecho de los integrantes de los pueblos indígenas y tribales a que determinen y gocen, libremente, de su propio desarrollo social, cultural y económico, el cual incluye el derecho a gozar de la particular relación espiritual con el territorio que han usado y ocupado tradicionalmente.

La Corte consideró que el derecho a recibir el pago de una indemnización conforme con el artículo 21.2 de la Convención se extiende no solo a la total privación de un título de propiedad por medio de una expropiación por parte del Estado, por ejemplo, sino que también comprende la privación del uso y goce regular de dicha propiedad. En el presente caso, el derecho a obtener el pago de una "indemnización justa" acorde con el artículo 21.2 de la Convención se tradujo en el derecho de los miembros del Pueblo Saramaka a participar, en forma razonable, de los beneficios derivados de la restricción o privación del derecho al uso y goce de sus tierras tradicionales y de aquellos recursos naturales necesarios para su supervivencia.

La Corte Interamericana reconoció que, la protección del derecho a la propiedad, no es absoluta, ya que el Estado podrá restringir el derecho al uso y goce respecto de las tierras de las que tradicionalmente son titulares y los recursos naturales que se encuentren en éstas, únicamente cuando dicha restricción cumpla con los siguientes requisitos: a) hayan sido previamente establecidas por ley; b) sean necesarias; c) proporcionales, y d) que tengan el fin de lograr

un objetivo legítimo en una sociedad democrática. Sin embargo, el Estado no podrá restringir el derecho al uso y goce si dicha restricción implique una denegación de su subsistencia como pueblo tribal.

Sobre el derecho a la consulta y la obligación del Estado de obtener el consentimiento, la Corte determinó que la consulta de realizarse activamente con las comunidades indígenas, según sus costumbres y tradiciones y debe cumplir con los siguientes requisitos:

- **Informada:** Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes.
- **De buena fe:** Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo.
- **Culturalmente adecuada:** Se debe consultar a los pueblos indígenas de conformidad con sus propias tradiciones.
- **Previa:** La consulta deberá realizarse en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado.
- **Con consentimiento:** El Estado debe asegurarse que los miembros del pueblo tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria.

De lo anterior, se desprende que la Corte Interamericana exige que en la consulta se salvaguarden los derechos al consentimiento libre, previo e informado de la comunidad indígena, según sus costumbres y tradiciones para poder considerar que la participación de la comunidad indígena es efectiva ante grandes planes de desarrollo o inversión que puedan tener un impacto profundo en los derechos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria.

Por lo anterior, la Corte consideró que las concesiones madereras que el Estado había emitido sobre las tierras de la región superior del Río Surinam habían dañado el ambiente y que el deterioro tuvo un impacto negativo sobre las tierras y los recursos naturales. Asimismo, el Estado no realizó o supervisó estudios ambientales y sociales previos ni puso en práctica garantías o mecanismos a fin de asegurar que estas concesiones madereras no causaran un daño mayor al territorio y comunidades Saramaka.

La Corte Interamericana resolvió que el Estado de Surinam había violado el derecho de propiedad de los integrantes del Pueblo Saramaka reconocido en el artículo 21 de la Convención, por no permitir la participación efectiva del Pueblo Saramaka, de conformidad con sus tradiciones y costumbres, en el proceso de la toma de decisiones respecto de las concesiones madereras y sin recibir ningún beneficio de la extracción de madera en su territorio.

#### **iv. Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador<sup>11</sup>**

El 27 de junio de 2012, la Corte Interamericana condenó al Estado de Ecuador por no garantizar el derecho a la consulta del Pueblo de Sarayaku, al haber suscrito una empresa estatal de Ecuador un contrato con empresas privadas para la exploración de hidrocarburos y explotación del petróleo en

---

<sup>11</sup> "Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador", sentencia de 27 de junio de 2012, (Fondo y Reparaciones).

territorio de este pueblo indígena, afectando sus derechos a la propiedad comunal y a la identidad cultural.

Los hechos se relacionan con el pueblo indígena Kichwa de Sarayaku, siendo que en 1996 fue suscrito un contrato de participación para la exploración de hidrocarburos y explotación de petróleo crudo en el bloque Núm. 23 de la Región Amazónica entre la Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador y el consorcio conformado por la Compañía General de Combustibles (CGC) S. A. y la Petrolera Argentina San Jorge S. A. El espacio territorial otorgado para ese efecto en el contrato con la CGC comprendía una superficie de 200,000 hectáreas, en la que habitan varias asociaciones, comunidades y pueblos indígenas, tales como el pueblo Kichwa de Sarayaku. En el año 2002 la Asociación de Sarayaku envió una comunicación al Ministerio de Energía y Minas en el que manifestó su oposición a la entrada de las compañías petroleras en su territorio ancestral, no obstante que la empresa petrolera CGC intentó gestionar, sin éxito, la entrada al territorio del Pueblo Sarayaku para su consentimiento.

A raíz de la reactivación de la fase de exploración sísmica en noviembre de 2002 y ante el ingreso de la CGC al territorio de Sarayaku, la comunidad paralizó sus actividades económicas, administrativas y escolares. La empresa abrió trochas sísmicas, habilitó siete helipuertos, destruyó cuevas, fuentes de agua, y ríos subterráneos, necesarios para consumo de agua de la comunidad; taló árboles y plantas de gran valor medioambiental, cultural y de subsistencia alimentaria de Sarayaku. El 19 de noviembre de 2010, Petróleos del Ecuador firmó con la empresa CGC un Acta de Terminación por mutuo acuerdo del contrato de participación para la exploración y explotación de petróleo crudo en el Bloque Núm. 23, sin que el Pueblo Sarayaku fuera informado de los términos de la negociación que sostenía el Estado con la empresa CGC ni de las condiciones en las que se celebró el Acta.

Se estableció que el reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunidades y pueblos indígenas, constituye una norma



convencional, la cual es también un principio general del derecho internacional, que está cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.

Se determinó que los procesos de consulta deben respetar el sistema **particular** de consulta de cada pueblo o comunidad, para que pueda entenderse como una relación adecuada y efectiva con otras autoridades estatales, actores sociales o políticos y terceros interesados.

De igual forma, la Corte Interamericana determinó que la aplicación del derecho a la consulta debe ser realizada:

- Con carácter **previo**, es decir, durante las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si fuera el caso deberán ser consultados previamente en todas las fases del desarrollo del proyecto.
- Realizada bajo el principio de **buena fe** y con la finalidad de llegar a un acuerdo. La consulta no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como un verdadero instrumento de participación, que debe responder al objetivo y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas. La buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de terceros.
- La consulta debe ser **informada**; lo anterior, en el sentido de que los pueblos tengan conocimiento de los posibles riesgos del plan de desarrollo o inversión propuesto, lo cual implica que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante.
- La obligación de consultar es responsabilidad del Estado, por lo que la planificación y realización del proceso de consulta no es un deber

que pueda eludirse delegándolo en una empresa privada o en terceros, mucho menos en la misma empresa interesada en la explotación de los recursos en el territorio de la comunidad sujeta de la consulta.

- La consulta debe ser **adecuada y accesible**; debe ser realizada de conformidad con las propias tradiciones de la comunidad indígena.
- El Estado debe garantizar que no se emita ninguna concesión dentro del territorio de una comunidad indígena a menos y hasta que, entidades independientes y técnicamente capaces, bajo supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental para evaluar el posible daño o impacto que el proyecto pueda tener, así como asegurar que los miembros del pueblo tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto, con conocimiento y de forma voluntaria.

La Corte Interamericana consideró que el Estado tiene la obligación de garantizar que los pueblos indígenas sean debidamente consultados sobre asuntos que inciden o puedan incidir en su vida cultural y social, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización, lo cual está intrínsecamente relacionado con el derecho a la identidad cultural, ya que la intervención y destrucción de su patrimonio cultural implica una falta grave al respeto debido a su identidad social y cultural, a sus costumbres, tradiciones, cosmovisión y a su modo de vivir, produciendo naturalmente gran preocupación, tristeza y sufrimiento entre los mismos.

En consecuencia, la Corte Interamericana resolvió que el Estado de Ecuador era responsable por la violación de los derechos a la consulta, a la propiedad comunal indígena y a la identidad cultural, en los términos del artículo 21 de la Convención Americana, toda vez que no se habían adoptado las medidas

necesarias para que el Pueblo Kichwa participara a través de sus propias instituciones y mecanismos y de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que incidían o podían incidir en su territorio, vida e identidad cultural y social afectando sus derechos a la consulta, propiedad comunal y a la identidad cultural. Sentenció al Estado de Ecuador a consultar al Pueblo Sarayaku de forma previa, adecuada, efectiva y de plena conformidad con los estándares internacionales, en el eventual caso que se pretenda realizar alguna actividad o proyecto de extracción de recursos naturales en su territorio, o plan de inversión o desarrollo de cualquier otra índole que implique potenciales afectaciones a su territorio.

#### **v. Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras<sup>12</sup>**

El 8 de octubre de 2015, la Corte Interamericana condenó al Estado de Honduras por la falta de garantía del uso y goce de su territorio y por no realizar de manera conjunta un proceso de consulta previa a la comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros, con motivo de la planificación y ejecución de proyectos turísticos en su territorio, por parte de empresas privadas, vulnerando su derecho a la propiedad comunal y a la consulta previa.

Los hechos del caso se relacionan con la comunidad Garífuna Punta Piedra, ya que en 1993 el Estado otorgó a la comunidad de Punta Piedra un título de propiedad sobre una superficie de aproximadamente 800 hectáreas, en relación con un territorio respecto del cual contaba con un título ejidal desde 1920. Posteriormente, la comunidad de Punta Piedra solicitó la ampliación de su territorio por un área de 3,000 hectáreas y el 6 de diciembre de 1999, se le demarcaron y titularon 1,513 hectáreas adicionales, excluyendo expresamente 46 hectáreas de quienes tenían título en la zona, sin embargo, dicha cláusula fue revocada el 11 de enero de 2000 por considerarla un error involuntario.

---

<sup>12</sup> "Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras", sentencia de 8 de octubre de 2015, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

Entre agosto de 1993 y julio de 1995, la municipalidad de Tela vendió aproximadamente 44 hectáreas de tierras que se encontraban en el área otorgada en garantía de ocupación en el año 1979, en favor de la empresa IDETRISA, para la ejecución del proyecto turístico "Club Marbella". De manera paralela, en 1993, fue construido un complejo de condominios denominado "Playa Escondida", al costado del territorio de la Comunidad Triunfo de la Cruz. Por otra parte, el 28 de diciembre de 2000, el Congreso Nacional dispuso crear el Área Natural Protegida "Punta Izopo", bajo la categoría de parque nacional e integrarla al Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras, cuya extensión territorial es de 18,820.00 ha y su área se entrecruzaba con el territorio que fue históricamente ocupado por la Comunidad Garífuna de Triunfo de la Cruz.

En este caso, la Corte Interamericana reafirmó lo establecido en su jurisprudencia, respecto de la propiedad comunitaria de las tierras indígenas, según la cual:

- La posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado.
- La posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro.
- El Estado debe delimitar, demarcar y otorgar título colectivo de las tierras a los miembros de las comunidades indígenas.

Respecto a la consulta, la Corte Interamericana reafirmó los elementos esenciales del referido derecho, acorde con la normativa y jurisprudencia interamericana, siendo: a) el carácter previo de la consulta; b) la buena fe y la finalidad de llegar a un acuerdo; c) la consulta adecuada y accesible; d) el estudio de impacto ambiental, y e) la consulta informada, y el incumplimiento de observar dichas características esenciales en la realización de la consulta, pueden comprometer la responsabilidad internacional de los Estados.

Se estableció que, para que la exploración o extracción de recursos naturales en los territorios tradicionales no impliquen una denegación de la subsistencia del pueblo indígena, el Estado debe cumplir con las siguientes salvaguardas:

- Efectuar un proceso adecuado y participativo que garantice su derecho a la consulta, en particular, entre otros supuestos, en casos de planes de desarrollo o de inversión a gran escala.
- La realización de un estudio de impacto ambiental.
- En su caso, compartir razonablemente los beneficios que se produzcan de la explotación de los recursos naturales, según lo que la propia comunidad determine y resuelva de acuerdo con sus costumbres y tradiciones.

La Corte Interamericana resolvió que el Estado de Honduras violó el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en razón de que no garantizó el uso y goce de los territorios tradicionales de la comunidad que fueron reconocidos como tales por el Estado, y por no realizar de manera conjunta un proceso de consulta previa, un estudio de impacto ambiental, y establecer cómo se debían compartir los beneficios de los referidos proyectos, de conformidad con los estándares internacionales, en perjuicio de la Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros.

#### **vi. Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam<sup>13</sup>**

El 25 de noviembre de 2015, la Corte Interamericana condenó al Estado de Surinam por la falta de delimitación del territorio, y por no realizar un proceso de consulta previa a los Pueblos Kaliña y Lokono, frente a proyectos extractivos en una de sus reservas, derivado de una concesión minera, vulnerando sus derechos de propiedad colectiva, identidad cultural y consulta previa.

---

<sup>13</sup> "Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam", sentencia de 25 de noviembre de 2015 (Fondo, Reparaciones y Costas).

Dentro del territorio de los Pueblos Kaliña y Lokono se crearon tres reservas naturales: la reserva Wia Wia en 1966, la reserva Galibi en 1969, y la reserva Wane Kreek en 1986. Dichas reservas en su conjunto abarcan un aproximado de 59,800 hectáreas del territorio reclamado como ancestral por parte de los Pueblos Kaliña y Lokono. En 1958, el Estado de Surinam otorgó una concesión por un periodo de 75 años a la empresa extractiva “Suralco” y en 1997 comenzó a realizar actividades de minería a cielo abierto para la extracción de depósitos de bauxita en un espacio de entre 100 y 144 hectáreas, ubicado dentro de la Reserva Wane Kreek.

En 2005, se realizó el primer “estudio de sensibilidad ambiental”, en el que se recomendó concluir las actividades de explotación minera tan pronto fuera posible, y rehabilitar el daño ocasionado. Como consecuencia de la minería en la reserva, las actividades de caza y pesca, que eran tradicionales en la zona, se redujeron considerablemente. Las actividades de extracción de bauxita concluyeron en 2009, y en la actualidad, ciertas zonas se encuentran en una fase de rehabilitación forestal.

Se resaltó el reconocimiento de los derechos de propiedad comunal indígena, el cual debe garantizarse a través del otorgamiento de un título de propiedad formal, u otra forma similar de reconocimiento estatal, que conceda seguridad jurídica a la tenencia indígena de la tierra frente a la acción de terceros o del mismo Estado.

Se estimó que, para efectos de la delimitación, demarcación y titulación del territorio tradicional, el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas y tribales contempla garantías plenas sobre los territorios que tradicionalmente han poseído, ocupado, y utilizado para ejercer su propia forma de vida, subsistencia, tradiciones, cultura y desarrollo como pueblos, de tal manera, consideró que el Estado de Surinam no reconocía el derecho a la propiedad colectiva de pueblos indígenas y tribales, y que tampoco existían mecanismos o procedimientos para delimitar los territorios tradicionales.

Adicionalmente, la Corte Interamericana retomó lo establecido en el caso “*Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras*”, sobre el deber del Estado de cumplir con las salvaguardias de a) participación efectiva través de un proceso de consulta, b) evaluación previa del impacto ambiental y c) compartir los beneficios que se produzcan de la explotación de los recursos naturales, en orden de que la exploración o extracción de recursos naturales en los territorios tradicionales no impliquen una denegación de la subsistencia del pueblo indígena.

Por lo anterior, se estimó que la garantía de participación efectiva debió llevarse a cabo de manera previa al inicio de la extracción o explotación minera, lo cual no ocurrió, ya que aunque la concesión minera se otorgó en el año 1958, las actividades de extracción de bauxita se iniciaron en el año 1997, momento en el cual ya se contaba con la determinación precisa del lugar donde se realizarían las actividades extractivas, que se encontraban cerca del área y mantenían una vinculación directa con esta zona, los cuales enfrentaron afectaciones en parte de su territorio tradicional.

De igual manera, constató que no se cumplió de manera efectiva la garantía de establecer procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental, ya que el estudio de sensibilidad ambiental no fue efectuado antes del inicio de las actividades, la legislación interna no lo exigía y fue realizado sin contar con la participación de los Pueblos Kaliña y Lokono.

Si bien, los Estados tienen la responsabilidad de proteger los derechos humanos de las personas contra las violaciones cometidas en su territorio o en su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas, conforme con los Principios Rectores, la Corte Interamericana resaltó la responsabilidad empresarial, de respetar los derechos humanos de personas pertenecientes a grupos o poblaciones específicas, entre ellos, los pueblos indígenas y tribales, los cuales deberán prestarle especial atención cuando vulneren dichos derechos.

La Corte Interamericana resolvió que el Estado de Surinam no adoptó los mecanismos adecuados para garantizar las salvaguardas anteriores, violando el derecho a la propiedad colectiva, reconocido en el artículo 21 de la Convención Americana por la falta de delimitación, demarcación y titulación del territorio de los Pueblos Kaliña y Lokono y por no haber garantizó la participación efectiva a través de un proceso de consulta.

### **A.3. OTROS DOCUMENTOS DE INSTITUCIONES INTERNACIONALES**

Dentro del marco jurídico internacional existen otros documentos no vinculantes desarrollados por la OCDE, que aportan a las empresas a efectos de que respeten los derechos humanos en sus actividades empresariales, tales como las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, adoptada por los países miembros de la organización mediante la Declaración de la OCDE sobre inversión internacional y empresas multinacionales el 20 de junio de 1976 (última modificación 25 de mayo de 2011) y la Guía de Debida Diligencia para la participación significativa de las partes interesadas del sector extractivo (Guía de Debida Diligencia de la OCDE para el sector extractivo) adoptada por el Consejo de la OCDE mediante Recomendación relativa a la Guía de Debida Diligencia para la Participación Significativa de las Partes Interesadas del Sector Extractivo del 13 de junio de 2016.

Por otra parte, existen documentos no vinculantes desarrollados por agencias internacionales para el desarrollo, que aportan a las empresas en el cómo aplicar medidas de eliminación y mitigación de riesgos e impactos negativos ambientales y sociales, participación en los beneficios y compensación a comunidades indígenas afectadas por proyectos de inversión, así como el apoyo de las comunidades al proyecto como un elemento clave en la viabilidad de su financiamiento. Estos documentos han sido publicados por la Corporación Financiera Internacional (CFI) del BM, así como por otras entidades financieras privadas, y han fijado directrices para la aplicación



obligatoria de la consulta previa a pueblos y comunidades indígenas desde el diseño y planeación de los proyectos para ser financiados por estas.

Entre dichas directrices se encuentran en la Política Operacional 4.10 sobre Pueblos Indígenas aprobada por el BM en julio de 2005; los Principios de Ecuador, desarrollados en junio de 2003 por iniciativa privada de diversas entidades financieras en conjunto con la CFI del BM; y las Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social (las Normas de Desempeño), publicadas el 1 de enero de 2012 por la CFI del BM.

Las Directrices y estándares citadas establecen “seguros” o “candados” para que el financiamiento sea dirigido o invertido en proyectos sustentables, mismos estándares que esta Comisión Nacional considera podrían ser importados por bancas de financiamiento públicas nacionales como: Nacional Financiera, SNC (NAFIN), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC (BANOBRAS), Banco Nacional del Comercio Exterior, SNC (BANCO-MEXT), Sociedad Hipotecaria Federal, SNC (SHF), Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, SNC (BANSEFI) y Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, SNC (BANJERCITO).

### **A.3.1. Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales**

Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales son un código de conducta para las empresas transnacionales, proveen de un marco teórico y práctico para alcanzar una conducta responsable. En la revisión de 2011, se incluyó un capítulo de derechos humanos que hace referencia explícita a los Principios Rectores y se alinea a ellos en cuanto a que recomienda a las empresas la implementación de un compromiso político, un proceso de debida diligencia y contar con mecanismos de reparación de las vulneraciones que cause. Sobre el acceso a las reparaciones, establece un mecanismo no jurisdiccional para la vigilancia del cumplimiento de las Líneas Directrices

en cada uno de los países adheridos al instrumento, denominados Puntos de Contacto Nacional.

Los Puntos de Contacto Nacional permiten que las víctimas puedan acceder a mecanismos para la reparación de vulneraciones causadas por la actividad empresarial, por lo tanto, pueden ser utilizados por pueblos y comunidades indígenas afectadas por las actividades empresariales de empresas trasnacionales de los países adheridos.

Este documento no aborda en específico un proceso para la consulta previa, ni el rol de las empresas trasnacionales en él. No obstante, proporciona un estándar sobre la actuación responsable genérico que puede ser aplicado en cualquier contexto, por ende, también cuando las empresas se encuentran frente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados.

A continuación, se describen algunas prácticas recomendadas a las empresas que podrían ser compatibles cuando se ven involucradas en procesos de consulta previa o bien en el cumplimiento de los acuerdos derivados de ella. Estas recomendaciones pertenecen a los capítulos relativos a “Principios generales”, “Derechos humanos” y “Medioambiente”, siendo los siguientes:

- Las empresas deben facilitar posibilidades reales de participación a las partes interesadas durante la planeación y toma de decisiones relativas a proyectos o actividades que puedan afectarles, como lo serían los pueblos y comunidades indígenas cuando sean susceptibles de alguna afectación por parte de la actividad empresarial. Por ejemplo, a través de reuniones, audiencias o consultas.
- Las empresas deben respetar los derechos humanos de las personas que pertenecen a categorías específicas o poblaciones que merecen una atención particular como pueden ser personas que pertenecen a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas; las mujeres;

los niños; las personas con discapacidad; los trabajadores inmigrantes y sus familias, cuando puedan tener un impacto negativo sobre sus derechos. Por lo tanto, deberán respetar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en actividades empresariales susceptibles de causarles afectación.

- Las empresas deben hacer público su compromiso con el respeto de los derechos humanos a través de una declaración en que las empresas tomen en cuenta la participación de las partes interesadas, como empleados, clientes, proveedores, contratistas, comunidades y pueblos indígenas, cuando tengan una interacción con las actividades de la empresa.
- Las empresas pueden incluir en su interior mecanismos de reparación de las afectaciones causadas por la empresa, como podría ser para que integrantes de la comunidad puedan denunciar algún incumplimiento de la empresa desarrolladora de acuerdos obtenidos en la consulta y la empresa pueda atenderlo de manera pronta y oportuna o cualquier otra afectación a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. En todo caso, esos mecanismos deben cumplir los siguientes criterios: legitimidad, accesibilidad, previsibilidad, equidad, transparencia, compatibilidad con las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, basarse en el diálogo y la voluntad de alcanzar soluciones consensuadas. Un mecanismo de estas características podría abonar en alcanzar un acuerdo satisfactorio entre las empresas y los pueblos y comunidades indígenas.
- Las empresas deben proporcionar puntualmente a los trabajadores y ciudadanos (entre ellos los pueblos y comunidades indígenas) información adecuada, medible y verificable sobre los impactos potenciales de las actividades de la empresa sobre el medio ambiente, la salud y la seguridad. Esta información para el caso de la consulta

previa, constituye información relevante y suficiente, particularmente sobre los impactos negativos y beneficios, para que los pueblos y comunidades indígenas puedan analizarla previo a tomar una decisión en un proyecto susceptible de afectarles.

- Proporcionar información de manera transparente sobre las actividades de las empresas y sobre sus relaciones con subcontratistas y sus proveedores, así como sobre los impactos medioambientales asociados con ellas, alentando un proceso de consulta activa con partes interesadas, tales como empleados, clientes, proveedores, contratistas, comunidades locales y los ciudadanos en general, con el fin de promover un clima de entendimiento y confianza a largo plazo con relación a cuestiones medioambientales que resultan de mutuo interés. En el caso de la consulta previa, esta información es relevante para que los pueblos y comunidades indígenas puedan analizarla previo a tomar una decisión en un proyecto susceptible de afectarles.

### **A.3.2. Guía de la OCDE de debida diligencia para la participación significativa de las partes interesadas del sector extractivo**

La Guía de debida diligencia de la OCDE para el sector extractivo es parte de los instrumentos no vinculantes que ha desarrollado la OCDE con recomendaciones para las empresas y los Estados para consolidar la conducta empresarial responsable.

Este tipo de documentos, desarrollan prácticas de debida diligencia empresarial en sectores industriales estratégicos con énfasis en la responsabilidad por actos realizados por la propia empresa y por las empresas pertenecientes a su cadena de suministro.

La Guía de debida diligencia de la OCDE para el sector extractivo se elabora con estándares prácticos para ser aplicados por las empresas del sector extractivo, incluyendo gas, petróleo y minería, no obstante, las recomendaciones pueden ser implementadas por todo tipo de empresas en diversos sectores. Contiene un compilado de prácticas para promover la participación de partes interesadas, incluidos los pueblos y comunidades indígenas, a través de procesos de debida diligencia empresarial.

Este documento contiene recomendaciones y estándares dirigidos a las empresas para la integración de participación significativa de las partes interesadas como los pueblos indígenas; mujeres; trabajadores y sindicatos; y mineros artesanales que podrían resultar afectadas por un proyecto o actividad de la empresa, dando prioridad aquellas partes con mayor riesgo de sufrir impactos adversos irremediables.<sup>14</sup>

La Guía de debida diligencia de la OCDE para el sector extractivo proporciona las siguientes recomendaciones de forma general, para el caso de la participación de pueblos y comunidades indígenas, es decir, no específicos para el caso de la consulta previa, pero que son relevantes para una empresa que se vincula con ellos:

- i. La empresa debe involucrar a los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración de las evaluaciones de impacto social, medioambiental y de derechos humanos.
- ii. La empresa debe establecer estratégicamente espacios para la participación de las partes interesadas dentro de la toma de decisiones del proyecto, en la dirección y planificación. Es decir, no únicamente al inicio del proyecto, sino como medida de retroalimentación durante toda la vida del proyecto.

---

<sup>14</sup> Guía de la OCDE de Diligencia Debida para la participación significativa de las partes interesadas del sector extractivo, 2016, p. 16.

- iii. La empresa debe buscar que en la selección de contratistas, inversionistas y socios comerciales no se obstaculice la participación de los pueblos y comunidades indígenas, es decir, que la empresa clarifique a sus socios o aliados comerciales su compromiso de inclusión y participación significativa de pueblos y comunidades indígenas.
- iv. La empresa debe contar con procesos de monitoreo y seguimiento de los acuerdos, los compromisos y la reparación de los daños causados y presentar informes a los pueblos y comunidades indígenas de los mismos.
- v. La empresa debe evaluar las actividades de participación de los pueblos y comunidades indígenas y responder a las deficiencias identificadas, a través de indicadores y criterios de análisis para evaluar la eficacia de la actividad de participación de las partes interesadas; establecer procesos participativos de monitoreo y evaluación; solicitar una revisión externa independiente de las actividades de participación de las partes interesadas; y responder a las deficiencias identificadas conforme con su relevancia.

De manera específica, la Guía de debida diligencia de la OCDE para el sector extractivo enlista cuatro recomendaciones dirigidas a las empresas, sobre la “Participación de los pueblos indígenas” en las actividades extractivas que afecten sus derechos, ya que los pueblos indígenas cuentan con determinadas características que requirieren una especial consideración para una participación efectiva, como lo son sus instituciones; su relación con la tierra; su patrimonio espiritual y cultural; la discriminación histórica; su posición de vulnerabilidad en la sociedad; su reconocimiento conforme con el derecho internacional, entre otros. Las empresas, en el proceso de sus actividades extractivas, deben:

- i. Comprender el contexto indígena. Las empresas deben comprender de los pueblos y comunidades indígenas su:

- *contexto histórico*: la existencia o no de requisitos legales nacionales para obtener el consentimiento libre, previo e informado ante los impactos de las actividades extractivas, el reconocimiento de los derechos colectivos y su estatus jurídico;
  - *área de impacto*: delimitación territorial de impactos sobre las tierras y sustento de pueblos indígenas;
  - *derechos sobre la tierra*: incluidos los derechos consuetudinarios de tenencia de la tierra;
  - *autogobernanza*: sistemas judiciales, ámbito de la autoridad y procesos de toma de decisiones, consulta y otorgamiento o rechazo del consentimiento;
  - *marginación o discriminación histórica; patrimonio cultural y espiritual.*
- ii. Garantizar que los pueblos indígenas sean adecuadamente identificados y favorecidos. Las empresas deben tener en cuenta las características únicas de los pueblos indígenas e identificar los derechos colectivos que reivindican, así como los derechos humanos de las personas indígenas potencialmente afectadas por las actividades.
- iii. Establecer el necesario sistema de apoyo para una participación significativa de los pueblos indígenas.

Las empresas deben proveer recursos para apoyar la participación de los pueblos indígenas de un modo significativo en consultas organizadas por la empresa, mediante el apoyo técnico, financiero, legal, facilitadores locales y compensaciones por los costos de oportunidad para las comunidades que participan en el proceso.

Estos recursos deben determinarse mediante consultas a los pueblos indígenas y acordarse con estos a través del proceso de participación.

**iv.** Diseñar actividades y procesos adecuados y eficaces para la participación de los pueblos indígenas.

Entre otras medidas, las empresas pueden acordar el proceso de consulta sobre el que se trabajará; negociar con los pueblos indígenas qué constituye un consentimiento adecuado (por ejemplo, si la aprobación de la comunidad se decide por mayoría de votos o se determina en un consejo de ancianos); incluir su participación antes de que inicien o se autoricen las actividades; proporcionar a las comunidades indígenas toda la información en relación con la actividad de modo oportuno, objetivo, preciso y que les resulte comprensible; documentar ampliamente los acuerdos alcanzados (por ejemplo, especificar aquellas actividades que han recibido consentimiento y cuáles no); determinar las acciones a emprender en caso de que los pueblos y comunidades se rehúsen a participar en las negociaciones o nieguen su consentimiento, e involucrar a los pueblos indígenas en el diseño y ejecución de las actividades de participación.

**A.3.3. Política operacional OP 4.10 del Manual de Operaciones del Banco Mundial**

Esta Política Operacional dispone los requisitos necesarios a cumplirse para obtener un financiamiento del BM para la elaboración de un proyecto. Establece la obligación de cumplir con distintas medidas de identificación de pueblos y comunidades indígenas, evaluación de impactos negativos y, en caso de identificarse pueblos indígenas que serían susceptibles de afectación, elaboración un plan de eliminación, mitigación y compensación de impactos negativos así como participación de pueblos indígenas en los beneficios sociales y económicos del proyecto, además de una consulta previa,



libre, informada, de buena fe desde la etapa de la planeación para el análisis de su viabilidad.

La Política Operacional dispone que para que un proyecto sea financiado, el BM realiza un estudio preliminar para determinar la presencia de pueblos indígenas en la zona del proyecto o la existencia de un apego colectivo a dicha zona en los primeros momentos de la preparación del proyecto, si existen pueblos indígenas, entonces el prestatario debe realizar lo siguiente:

- i. Una evaluación social para determinar los posibles efectos positivos o negativos sobre los pueblos indígenas, y para examinar alternativas al proyecto cuando los efectos negativos puedan ser significativos. El alcance, profundidad y el tipo de análisis es proporcional a la naturaleza y dimensión de los posibles efectos del proyecto.
- ii. Un proceso de consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada con enfoque de género con las comunidades indígenas afectadas en cada etapa del proyecto, y particularmente durante la preparación del mismo, con objeto de conocer claramente sus opiniones y determinar si existe “amplio apoyo al proyecto por parte de las comunidades indígenas”. La Política Operacional señala algunos requisitos a cumplir para “asegurar el éxito de la consulta” como los siguientes:
  - Establece un marco apropiado que favorezca la inclusión intergeneracional y de género en cada etapa de la preparación y ejecución del proyecto.
  - Aplica métodos de consulta adecuados a los valores sociales y culturales y condiciones locales. Los métodos de consulta apropiados incluyen el uso de lenguas indígenas, la dedicación de tiempo suficiente para promover el consenso y la selección de lugares adecuados para su celebración que facilite la expresión de opiniones y preferencias de los pueblos indígenas.

- Presta especial atención a inquietudes de mujeres, jóvenes y niños indígenas para que todos puedan acceder a las oportunidades y ventajas del desarrollo.
- Proporciona toda la “información pertinente” sobre el proyecto de manera “apropiada desde el punto de vista cultural”.

La Política Operacional enmarca la consulta como un elemento de estudio para determinar la viabilidad del proyecto. Incluso, señala que “para decidir si sigue adelante con el proyecto” el BM toma en consideración, por una parte, la evaluación social, por otra, las consultas previas, libres e informadas en las que se determina si las comunidades “apoyan el proyecto”.

El prestatario debe preparar un informe detallado para documentar: los resultados de la evaluación social, el proceso de consulta, medidas adicionales (incluidas las modificaciones del diseño del proyecto necesarias para atender los efectos adversos sobre los pueblos indígenas y los beneficios), las recomendaciones para llevar a cabo las consultas y generar la participación de pueblos indígenas durante la ejecución, el seguimiento y la evaluación del proyecto y cualquier acuerdo formal alcanzado con las comunidades indígenas o las organizaciones de pueblos indígenas. El BM no sigue adelante con la tramitación del proyecto si no puede determinar la existencia del apoyo de las comunidades al proyecto.

- i. Un *Plan para los Pueblos Indígenas* en el que se establecen las medidas necesarias para asegurar que los pueblos y comunidades indígenas reciban beneficios sociales y económicos apropiados y si existen efectos adversos se eliminen, se reduzcan o se mitiguen lo más posible o se compensen. El grado de detalle depende del proyecto. También existe un *Marco de Planificación para los Pueblos Indígenas*, que en algunos proyectos es necesario preparar y ejecutar programas anuales de inversiones o múltiples subproyectos (como proyectos de desarrollo impulsados por la comunidad, fondos sociales, operaciones sectoriales de inversión y préstamos a intermediarios financieros). En estos casos y cuando el es-

tudio preliminar del BM indica la probable presencia de pueblos indígenas o un apego colectivo de indígenas a dicha zona, pero no se puede determinar su presencia o el apego hasta en tanto no se establezcan los programas o subproyectos, el prestatario debe elaborar el *Marco de Planificación para los Pueblos Indígenas*.

- ii. *Divulgación del Plan o el Marco de planificación para los Pueblos Indígenas* mediante los métodos, lengua y lugares apropiados. La divulgación implica poner a disposición de las comunidades indígenas afectadas el informe de la evaluación social y la versión preliminar del *Plan para Pueblos Indígenas* o del *Marco de Planificación para Pueblos Indígenas* definitivo.

#### A.3.4. Principios de Ecuador

Los Principios de Ecuador constituyen un marco voluntario para las instituciones financieras, con el fin de determinar, evaluar y gestionar los impactos y riesgos ambientales y sociales en los proyectos de financiamiento y asesoramiento, promoviendo una gestión ambiental eficiente, el desarrollo social responsable y el respeto de los derechos humanos mediante la realización de procedimientos de debida diligencia.

El Principio 5 relativo a la participación del grupo de interés establece que en los Proyectos de Categoría A y B<sup>15</sup> se debe demostrar la participación efectiva de los grupos de interés de manera continuada, estructurada y culturalmente adecuada para las comunidades afectadas y en su caso, para otros grupos de interés.

---

<sup>15</sup> El Principio 1 de la Principios de Ecuador describe tres categorías: *Categoría A* tratándose de proyectos con potenciales riesgos y/o impactos adversos significativos ambientales y sociales que son, diversos, irreversibles o sin precedentes, la *Categoría B* tratándose de proyectos con potenciales riesgos y/o impactos adversos limitados ambientales y sociales, que son escasos en número, generalmente localizados en sitios específicos, mayormente reversibles y fácilmente abordables a través de medidas de mitigación; y la *Categoría C* tratándose de los proyectos que supongan riesgos y/o impactos ambientales y sociales mínimos o no adversos.

De manera particular los Principios de Ecuador reconocen que los pueblos indígenas pueden representar segmentos vulnerables de las comunidades afectadas por los proyectos, por lo que deben ser sujetos a un proceso de consulta y participación informada, el cual deberá cumplir con los derechos y la protección de los pueblos indígenas que contemple la legislación nacional pertinente, incluidas aquellas leyes que velen por el cumplimiento de las obligaciones del país en virtud de la legislación internacional.

El proceso de consulta debe adaptarse a los siguientes requerimientos: los riesgos e impactos del proyecto; la fase de desarrollo del proyecto; las preferencias lingüísticas de las comunidades afectadas; sus procesos de toma de decisiones, y a las necesidades de grupos desfavorecidos y vulnerables. Este proceso deberá estar exento de manipulación externa, interferencias, coacciones e intimidación.

### **A.3.5. Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de la Corporación Financiera Internacional**

Las Normas de Desempeño comprenden un marco de gestión del riesgo en el que se busca regular los aspectos sociales y ambientales de las operaciones de la CFI. En conjunto, las ocho Normas de Desempeño definen los estándares que el cliente debe respetar durante todo el ciclo de inversión de la CFI y son las siguientes:

i) Evaluación y gestión de los riesgos e impactos ambientales y sociales; ii) trabajo y condiciones laborales; iii) eficiencia del uso de los recursos y prevención de la contaminación; iv) salud y seguridad de la comunidad; v) adquisición de tierras y reasentamiento involuntario; vi) conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de los recursos naturales vivos; vii) pueblos indígenas, y viii) patrimonio cultural.

De manera particular, la Norma de Desempeño 7 reconoce a los pueblos indígenas como grupos sociales con identidades distintas frente a los grupos dominantes en las sociedades ya que, en muchos casos, su situación económica, social y jurídica limita su capacidad de defender sus derechos e intereses en materia de tierras, recursos naturales y culturales, y por tanto restringe su capacidad de participar en el desarrollo y disfrutar de sus beneficios. “En consecuencia, los pueblos indígenas pueden ser más vulnerables a los impactos adversos asociados con el desarrollo del proyecto que las comunidades no indígenas”.

La referida norma reconoce que los proyectos del sector privado pueden crear oportunidades para que los pueblos indígenas participen y se beneficien de las actividades vinculadas con dichos proyectos, ayudándolos a concretar sus aspiraciones de desarrollo económico y social. Además, los pueblos indígenas pueden desempeñar un papel en el desarrollo sostenible, promoviendo y manejando actividades y empresas como socios en el desarrollo. Los gobiernos generalmente juegan un papel fundamental en el manejo de las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas y los clientes deben colaborar con las autoridades responsables en la gestión de los riesgos e impactos de sus actividades.

Dentro de los requisitos generales para dar cumplimiento a la Norma 7, se requiere que el cliente realice un proceso de evaluación de riesgos e impactos sociales y ambientales sobre todas las comunidades de pueblos indígenas que puedan resultar afectadas por el proyecto y la obtención del consentimiento previo, libre e informado de dichas comunidades cuando se proponga ubicar el proyecto o desarrollar comercialmente los recursos naturales en tierras de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario de pueblos indígenas y se puedan prever impactos adversos.

## B. MARCO JURÍDICO NACIONAL

---

En el sistema jurídico nacional existe normativa vinculante y no vinculante en torno a la consulta indígena.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución) reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos han generado precedentes al entendimiento de este derecho humano, en torno a quienes pueden exigirlo y cuáles son las condiciones mínimas que deben satisfacerse o cumplirse.

Existe diversa legislación de carácter federal, general y local de las entidades federativas que reconoce este derecho de manera vinculante.

Existen documentos no vinculantes u orientadores que han aportado al acceso a la justicia ante la transgresión del derecho a la consulta como el *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren personas, comunidades y pueblos indígenas* publicado en 2014 por la SCJN y el *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, publicado en 2015 por la SCJN y 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* (Protocolo para la implementación de consultas), aprobado por el Consejo Consultivo de la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en la XXXIII Sesión Ordinaria, en febrero de 2013, que aporta en cuanto a los actores y las fases del proceso de la consulta, entre otros aspectos.

## **B.1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en el artículo 2 que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y quienes conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La Constitución reconoce que la conciencia de la identidad indígena debe ser el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Las comunidades integrantes de un pueblo indígena son aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

La Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autodeterminación y autonomía como un derecho colectivo de los pueblos y comunidades indígenas que se traduce en la potestad de determinar libremente sus normas, formas de resolución de conflictos, formas internas de convivencia y organización, su condición política y su desarrollo económico, social y cultural, sin desconocer que los indígenas en lo individual son titulares

de todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional y en la Constitución.

La reforma constitucional del artículo 2 del 14 de agosto de 2001, reconoció la obligación de las autoridades de consultar a los pueblos y comunidades indígenas en materia de educación y en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y demás planes de las entidades federativas, y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. Ello con el objetivo de abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas.

De lo anterior se desprende que nuestra Constitución, a pesar de no proveer mayor amplitud o detalle a la explicación de los supuestos y la forma de llevar a cabo las consultas indígenas, es un instrumento garantista que reconoce de manera expresa el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de ser consultados. El hecho de no detallar lo anterior no significa que nuestro marco jurídico interno esté desprovisto de herramientas del máximo rango para llevarlas a cabo.

Aunado a lo anterior, la reforma al artículo 10 constitucional de junio de 2011 estableció la obligación para que todas las autoridades promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos, así como que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos no solo en la Constitución sino también en los tratados internacionales en los que México sea parte. Tanto la Constitución como los tratados internacionales deberán ser interpretados con base en el principio *pro persona* favoreciendo a las personas con la protección más amplia. Esto implica que las autoridades y jueces están obligados a elegir la norma que más favorezca, sin importar si se trata de la Constitución, un tratado internacional o una ley.

El artículo 133 establece que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la



misma, celebrados y que se celebren, serán la Ley Suprema de la nación. Por ello, los jueces y las demás autoridades tienen el deber de cumplir con lo dispuesto en este marco normativo.

En la interpretación de ambos artículos la SCJN concluyó en la contradicción de tesis 293/2011 que los derechos humanos de fuente internacional tienen rango constitucional; sin embargo, en caso, de que éstos se enfrenten a una restricción expresa de la Constitución, la restricción de la última debe prevalecer por encima de los tratados internacionales. En ese sentido, la Constitución reconoce el derecho a la consulta indígena y no prevé una restricción particular. Por tanto, en materia de consulta lo establecido en tratados internacionales de los que México es parte, como lo es el Convenio 169 de la OIT, es vinculante y debe ser aplicado y observado por todas las autoridades en el ámbito de sus competencias.

La SCJN ha determinado<sup>16</sup> que toda la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluida aquella que resulte de casos en los cuales el Estado mexicano no sea parte, es obligatoria para el orden jurídico mexicano siempre que esto resulte más favorable para las personas en atención al principio *pro persona*.

Bajo esta lógica, el catálogo de derechos humanos no se encuentra limitado *únicamente* a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y por la jurisprudencia de la Corte Interamericana, como lo es el derecho a la consulta indígena y su interpretación señalados en los casos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos expuestos el apartado A.2.2.2. *Corte Interamericana de Derechos Humanos*.

---

<sup>16</sup> JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VIN-CULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Época: Décima Época. Registro: 2006225. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 5, abril de 2014, Tomo I. Materia(s): Común. Tesis: P./J. 21/2014 (10a.), p. 204.

## B.2. LABOR JURISDICCIONAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La SCJN ha incorporado algunos de los estándares internacionales en materia de consulta indígena en sus precedentes y determinaciones y ha creado jurisprudencia en la materia que orientan y crean marcos de actuación y límites en torno a la consulta indígena. La SCJN se ha pronunciado respecto de quienes son los titulares del derecho a la consulta y quien tiene la obligación de realizarla, ha desarrollado lo que se entiende por el concepto “impacto significativo”, así como las características que deben revestir las consultas y su adaptabilidad al caso en concreto.

Al respecto, la SCJN ha resuelto que:

- i. La protección del derecho a la consulta indígena puede ser exigido por cualquier integrante de la comunidad o pueblo indígena. Este derecho es exigible con independencia de que se trate o no de un representante legítimo nombrado por éstos. Así, la SCJN determinó que constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales —ancestrales— que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen.<sup>17</sup>
- ii. El derecho a la consulta no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino solo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA. Época: Décima Época. Registro: 2011957. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 31, junio de 2016, Tomo II. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a. XXVII/2016 (10a.), p. 1213.

<sup>18</sup> *Idem*.

- iii. Las situaciones consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas identificadas —de forma enunciativa mas no limitativa— son las siguientes:<sup>19</sup>
- a. La pérdida de territorios y tierra tradicional.
  - b. El desalojo de sus tierras.
  - c. El posible reasentamiento.
  - d. El agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural.
  - e. La destrucción y contaminación del ambiente tradicional.
  - f. La desorganización social y comunitaria.
  - g. Los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros. Por tanto, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y en el entorno de los pueblos indígenas.
- iv. La autoconciencia o autoadscripción es el criterio fundamental y determinante para saber quiénes son “personas indígenas” o los “pueblos y comunidades indígenas”.<sup>20</sup>
- v. Para determinar qué comunidades se consideran como pueblos o barrios originarios, se deben reunir al menos los siguientes seis elementos:

---

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> PERSONAS INDÍGENAS. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 20. DE LA CONSITUACIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. AUTOADSCRIPCIÓN. Época: Novena Época. Registro: 165718. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Tomo XXX, diciembre de 2009. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCXII/2009, p. 291.

1. Clasificación oficial, que se integra por la poblacional geográfica y nomenclatura, con la información de las autoridades competentes como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Registro Agrario Nacional.
  2. Memoria colectiva, es decir donde los pobladores identifican su pasado prehispánico como el origen de sus tradiciones comunitarias.
  3. Autoadscripción, característica en la que los pueblos se asumen como originarios, como indígenas, a través de su herencia cultural y su identidad comunitaria.
  4. Posesión, uso y usufructo de la tierra.
  5. Instituciones comunitarias, sociales, económicas, culturales y políticas, que se han conservado íntegramente o parte de ellas desde el inicio del proceso de invasión.
  6. Manifestaciones de convivencia comunitaria, lo que se traduce en las festividades religiosas e indígenas, las cuales mantienen a los habitantes en una interacción cotidiana a lo largo de un año.<sup>21</sup>
- vi.** Toda consulta debe ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe. No obstante, las características específicas de cada una de ellas y del procedimiento en el que se llevará a cabo la consulta variará en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas. En ese sentido los jueces deberán analizar en cada

---

<sup>21</sup> PUEBLOS ORIGINARIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. OBJETO Y ELEMENTOS CONSIDERADOS POR EL CONSEJO DE PUEBLOS Y BARRIOS ORIGINARIOS DEL ENTONCES DISTRITO FEDERAL PARA SU CARACTERIZACIÓN Y LA ELABORACIÓN DEL PADRÓN DE PUEBLOS Y BARRIOS ORIGINARIOS. Época: Décima Época. Registro: 2017026. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 54, mayo de 2018, Tomo III. Materia(s): Constitucional. Tesis: I.180.A.67 A (10a.), p. 2748.

caso concreto si el proceso de consulta realizado por las autoridades cumple con los estándares siguientes: <sup>22</sup>

- a. **Previa:** la consulta exige que se realice anterior al acto, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución;
- b. **Culturalmente adecuada:** la consulta exige que se deben respetar las costumbres y tradiciones de pueblos indígenas, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de tal suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho;
- c. **Informada:** la consulta exige la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, y se adopten todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y

---

<sup>22</sup> PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO. Época: Décima Época. Registro: 2011956. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 31, junio de 2016, Tomo II. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a. XXIX/2016 (10a.), p. 1212.

- d. **De buena fe:** la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada.

Será tarea de los órganos jurisdiccionales nacionales continuar definiendo y exigiendo, a través de sus resoluciones, el cumplimiento del Estado mexicano de sus obligaciones de llevar a cabo consultas indígenas que cuando menos sean previas, culturalmente adecuadas, informadas y de buena fe.

### **B.3. RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene entre sus facultades emitir Recomendaciones de carácter público y no vinculante cuando acredite, tras una investigación, que se vulneraron los derechos humanos y de emitir Recomendaciones Generales a fin de que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos.

En materia de consulta, la Comisión Nacional ha emitido siete Recomendaciones 37/2012, 43/2015, 56/2012, 23/2015, 56/2016, 3/2018, y 17/2018 hasta diciembre de 2018 dirigidas a las siguientes autoridades: a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaría de Economía, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y Secretaría de Energía, a la Comisión Federal de Electricidad, al Procurador Federal de Protección al Ambiente, a la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a la Comisión Nacional del Agua, y la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamen-

te Modificados (CIBIOGEM), a los gobiernos de los Estados de México, San Luis Potosí y Sonora, y a los ayuntamientos de Catorce, de Salinas de Hidalgo, de Villa de la Paz, Matehuala, de Villa de Guadalupe, de Villa de Ramos y de Charcas en el Estado de San Luis Potosí. Estos casos se presentaron en 11 entidades federativas: Campeche, Chiapas, Estado de México, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

La Comisión Nacional ha emitido una Recomendación General 27/2016, Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana, misma que genera precedentes y desarrolla criterios respecto del derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas en México.

A continuación, se señalan los casos y contextos que han generado la intervención de este Organismo Autónomo.

- i. **La Recomendación General 27/2016** analiza la problemática histórica y actual que enfrentan los pueblos y comunidades indígenas y recomienda al Ejecutivo Federal, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, a los Titulares de los Poderes Ejecutivos de las Entidades Federativas, al Congreso de la Unión y los Congresos Locales que se presente, estudie, discuta y vote una iniciativa de ley sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas, que, como mínimo, recoja los estándares descritos en la misma, previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas.
- ii. **La Recomendación 37/2012** dirigida a las autoridades responsables SEMARNAT y al Gobierno del Estado de Sonora, aborda el caso de la ausencia de consulta a los pueblos indígenas yaquis por la autorización de la manifestación de impacto ambiental de la SEMARNAT para la construcción del Acueducto Independencia por empresas privadas contratadas por el Gobierno del Estado de Sonora a través del "Fondo de Operación de Obras Sonora Si". El Acueducto Independencia es un proyecto

que pretendía tomar agua de la presa la Angostura, sobre la cual los pueblos yaquis tienen derecho sobre el 50% del caudal por decreto presidencial de 1940, para llevarla a la ciudad de Hermosillo.

El 4 de mayo de 2012, el Juez Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región otorgó el amparo y protección a los miembros de la tribu yaqui, para que la SEMARNAT dejara insubsistente la manifestación de impacto ambiental a fin de que se otorgara la “garantía de audiencia previa”, así como su derecho a la consulta y debido proceso. No obstante, el proyecto del gobierno estatal y las empresas privadas continuaron la construcción, aún sin manifestación de impacto ambiental.

- iii. Posterior a la Recomendación 37/2012 la Comisión Nacional dirigió la **Recomendación 43/2015** al Gobierno del Estado de Sonora y, se pronunció en el marco de la criminalización, hostigamiento y represión de defensores y líderes indígenas o sociales, opositores de proyectos de infraestructura que afectan sus intereses y derechos. El caso se originó por la detención del Vocero y Secretario de las autoridades tradicionales yaquis, el Pueblo de Vícam que defendía los intereses de su pueblo y se oponía a la operación del Acueducto Independencia.

En la Recomendación no se señala un pronunciamiento directo sobre la responsabilidad de las empresas sobre las violaciones a derechos humanos en torno al debido proceso o la libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, dicha Recomendación se emite en relación a la realización de acciones como acoso u hostigamiento a los defensores de derechos humanos, especialmente en el marco de una consulta indígena para la realización y no oposición de un megaproyecto.

- iv. **La Recomendación 56/2012** fue dirigida a la entonces CDI, al Gobierno del Estado de San Luis Potosí, a la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente, a la Secretaría de Economía y la SEMARNAT. La Comi-



sión Nacional se pronunció sobre el otorgamiento de la Secretaría de Economía de títulos de concesión minera a dos empresas privadas para realizar actividades de extracción en la zona de Wirikuta área natural protegida, sin llevar a cabo la consulta previa con los pueblos indígenas de Waxáritari.

En este caso se constató que una de las empresas contaba con 35 concesiones mineras vigentes en el municipio de Catorce en el Estado de San Luis Potosí y la otra con 12 concesiones en la misma localidad (de la documentación otorgada no se pudo desprender en específico si las concesiones se ubican dentro o fuera del polígono del área natural protegida, ya que las coordenadas no se remitieron de manera completa, ello a pesar de que la información fue solicitada por este Organismo Nacional). 19 de esas 35 concesiones mineras emitidas en favor de la primera empresa fueron otorgadas antes de la emisión del Plan de Manejo del Sitio Sagrado Natural Wirikuta, nueve durante su redacción y siete después de dicha emisión. Por su parte, las 12 concesiones emitidas en favor de la segunda empresa, fueron otorgadas con anterioridad a la publicación de dicho plan de manejo.

La Comisión Nacional señaló que el derecho a la consulta y la participación indígena involucran, por un lado, el derecho de los diferentes pueblos y comunidades indígenas para que la autoridad correspondiente los haga partícipes y escuche sus puntos de vista en los casos que les competan (respetando a su vez sus tradiciones y costumbres) y, por otro lado, implica el deber estatal de otorgar las condiciones adecuadas para que tales pueblos y comunidades indígenas puedan participar efectiva, informada y libremente en el respectivo procedimiento administrativo, legislativo o de otra índole que pueda incidir en sus intereses o derechos.

- v. **La Recomendación 23/2015** fue dirigida a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y a la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modifi-

cados, al haber sido responsables de expedir permisos para la siembra de 253,00 hectáreas de soya genéticamente modificada en favor de una sola empresa sin que hubiera mediado una consulta de pueblos y comunidades indígenas de diversos municipios en ocho entidades federativas, Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Tamaulipas, San Luis Potosí, Veracruz, Chiapas y Estado de México. La Comisión Nacional sostuvo que la consulta indígena libre, previa, informada y de buena fe no es una medida opcional, sino un mandato del artículo 2 constitucional.

- vi. **La Recomendación 56/2016** fue dirigida a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SEMARNAT y al Gobierno del Estado de México, por la concesión otorgada a dos empresas privadas para la construcción de la “autopista Toluca-Naucalpan” sin que mediara consulta conforme con el mínimo estándar en favor de comunidades indígenas de San Francisco Xochicuautla y su Barrio la Concepción; San Lorenzo Huitzilapan, municipio de Lerma, y Santa Cruz Ayotuxco, municipio de Huixquilucan.

No se le permitió a la comunidad otomí participar en la Asamblea General del Comisariado Ejidal para la autorización de la firma del Convenio de Ocupación Previa. Posterior a iniciarse los procesos judiciales, se declaró la nulidad de dicha asamblea; no obstante, las autoridades del Gobierno del Estado de México y la empresa iniciaron los trabajos de construcción del proyecto carretero Toluca-Naucalpan.

Asimismo, trabajadores de la empresa constructora, acompañados y resguardados por policías de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana del Estado de México talaron una gran cantidad de árboles sin exhibir el permiso correspondiente, por lo que habitantes de la comunidad indígena de Xochicuautla y la Concepción solicitaron detener tales trabajos, exhibiendo para ello copia de la sentencia definitiva del 15 de mayo de 2014 dictada en el Juicio Agrario cuestión que no fue considerada.

La Comisión Nacional estimó que la autoridad debe considerar que el régimen de propiedad comunal es un medio para preservar y transmitir a las generaciones futuras su identidad cultural; al desconocerse el derecho de las comunidades indígenas sobre sus territorios, se vulneran otros, como la identidad cultural y la supervivencia del pueblo.

La Comisión Nacional definió que la consulta debe practicarse dentro de las comunidades indígenas, para lo cual, la autoridad responsable debe proveer de alimentos y líquidos para todos los asistentes, instalación de fuentes de energía, material indispensable como computadoras, impresoras, rotafolios, proyectores, audio y todo aquello necesario para el adecuado desarrollo de la consulta; además, durante los eventos de consulta se debe evitar a toda costa la utilización de personal de las fuerzas públicas o la presencia de personas armadas; pues únicamente en caso de zonas de alta inseguridad se deberán realizar todos los esfuerzos posibles para garantizar la seguridad, sin la necesidad de que personas armadas lleguen o se acerquen a la consulta; y solo en caso de que esto no sea posible, se buscará un lugar alternativo en coordinación con las autoridades indígenas.

La Comisión Nacional hizo hincapié en que la realización del estudio sobre el impacto ambiental, dentro del proceso de consulta, tiene por objeto informar a la comunidad respecto de las consecuencias ambientales y de salubridad, que de realizarse el proyecto podrían sufrir, lo que les será útil al momento de valorar y decidir si aceptan o no el plan propuesto. Este proceso deberá efectuarse “de manera previa al inicio de actividades”.

- vii. La Recomendación 3/2018** fue dirigida a la SEMARNAT, a la empresa productiva del Estado Comisión Federal de Electricidad y a la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas debido a que se planeó y ejecutó el Proyecto Integral Morelos consistente en la construcción y operación de dos centrales termoeléctricas de ciclo com-

binado, un gasoducto y un acueducto a través de empresas privadas ganadoras de una licitación abierta internacional convocada por la Comisión Federal de Electricidad, sin consultar a los pueblos y comunidades indígenas de Morelos, Puebla y Tlaxcala. Ello, aun cuando ambas autoridades realizaron estudios, determinaron los costos-beneficios, y analizaron el sitio o sitios factibles en los cuales se podría ejecutar dicho proyecto considerando el trazo del gasoducto y la interconexión a la red; así como también, el proyecto había sido previsto en el Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico 2010-2024 y en el Presupuesto de Egresos de la Federación del 2011.

En el presente caso, se constató que pobladores de Yecapixtla, Morelos, estaban conformes con el desarrollo del proyecto de la termoeléctrica por los beneficios que acarrearía. Otros, como los pobladores de Huexca, no estaban conformes con el proyecto, por lo que establecieron un “plantón” y fueron agredidos por elementos de Secretaría de Seguridad Pública.

La Comisión Nacional resaltó en el párrafo 90 de este caso que es fundamental centrar el debate de la viabilidad o no de un proyecto a partir del “análisis de la situación que suponga mayores beneficios para los derechos humanos y menos limitaciones a estos derechos”, desde una perspectiva de derechos humanos, habría de partirse de un ejercicio de ponderación que “permita determinar cuál es el escenario más favorable teniendo como referente el catálogo de derechos humanos”, además de que “toda medida que suponga una afectación a un grupo de personas o colectivo, necesariamente debe ser sometida a consulta, ofreciendo la información necesaria para poder evaluarla”. De acuerdo con lo anterior, no podrá impulsarse ningún tipo de proyecto de desarrollo e infraestructura sin haberlo consultado con las personas afectadas.

**viii.** En la **Recomendación 17/2018** fue dirigida a la Secretaría de Energía, por haber excluido de los procesos de la consulta previa, libre, informa-

da, culturalmente adecuada y de buena fe a diversas comunidades integrantes del Pueblo Mayo y la Tribu Yaqui, por el Gasoducto Sonora, segmento Guaymas el Oro, consistente en el diseño y operación de un sistema de transporte de gas natural de 30 pulgadas de diámetro con una longitud de 327,722 kilómetros, mismo que había sido adjudicado a una empresa privada mediante una licitación pública internacional abierta.

La Comisión Nacional expuso consideraciones preliminares en los párrafos 26 y 27 en las que señaló que:

Aunque la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica (no así la Ley Minera) prevén disposiciones específicas en las que las autoridades se encuentran obligadas a realizar procedimientos de consultas a las comunidades indígenas que pudieran ser afectadas, la forma en que dichas leyes incluyen los principios de “utilidad pública”, “interés social” y “orden público” y “preferencia”, pueden constituir un debilitamiento profundo a los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas del país... tanto las actividades de desarrollo, a gran escala, de exploración y extracción, como las hidrocarburíferas, al ser actividades “preferentes” sobre cualquier otra por ser de “orden público”, crean una situación en la que si no se cumplen las formalidades y se respetan los procedimientos de consulta, se pueden limitar los derechos colectivos indígenas, entre ellos el del territorio, el del uso preferente de sus recursos, a decidir sus propias formas de desarrollo, a la preservación de sus instituciones y prácticas culturales y a ser consultados de manera previa, libre, informada y de buena fe frente a acciones que puedan afectarles.

De acuerdo con el artículo 120 de la Ley de Hidrocarburos, la Secretaría de Energía era la principal obligada de realizar los procedimientos de consulta previa sobre el Gasoducto Sonora. La Secretaría de Energía comunicó a la empresa privada que para identificar de manera oficial los segmentos del trazo proyectado, trabajó en conjunto con la entonces

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas determinando que en el caso del Pueblo Mayo se realizaría una consulta previa con autoridades tradicionales que se ubican territorialmente en los municipios de Navojoa y Huatabampo. No obstante, la Secretaría de Energía informó que únicamente realizó un ejercicio de diálogo con la comunidad indígena Mayo de Masiaca, sin considerar al resto de las comunidades que previamente había reconocido como sujetos susceptibles de consulta.

La Secretaría de Energía basó su dictamen técnico en la información que la empresa privada le remitió, entre la cual destacó el “diagnóstico sociocultural” que realizó, sobre el cual concluyó que la única comunidad indígena del Pueblo Mayo que debía ser consultada era la comunidad Masiaca, excluyendo al resto: Navojoa, Huatabampo y Álamos. La Secretaría de Energía indicó que la empresa privada no ejerció la debida diligencia, toda vez que llevó acciones con la comunidad indígena de Masiaca durante el 2015, sin informar a la Secretaría de Energía. La empresa privada había pagado al pueblo mayo de Masiaca una cantidad aproximada de 560 mil pesos por hectárea por derecho de vía para el gasoducto. En cuanto a la tribu Yaqui, la empresa privada suscribió con siete de las ocho comunidades (excepto Loma de Bácum) un contrato de servidumbre voluntaria, continua y aparente de paso, por la cantidad de 60 millones de pesos. Ante ello la Secretaría de Economía reconoció que el hecho de que la empresa hubiera suscrito contratos con la comunidad indígena limitó la actuación de la Secretaría de Energía para llevar a cabo el procedimiento de consulta en “su mejor oportunidad”.

En suma, a pesar de que el 27 de enero de 2015 la Secretaría de Energía había determinado que realizaría un procedimiento de consulta a las comunidades de Navojoa, Álamos y Huatabampo del Pueblo Mayo, en 2016 consultó únicamente al pueblo Masiaca, basándose en un dictamen técnico emitido por la empresa privada, la cual desde el 2015 (previo a la emisión de los dictámenes) sostuvo reuniones y acuerdos con la

comunidad Masiaca sin informar a la Secretaría de Energía. Por lo que se vulneró el derecho a la consulta de las comunidades de Navojoa, Álamos y Huatabampo del Pueblo Mayo.

En relación a las Recomendaciones señaladas, la Comisión Nacional en su función de mecanismo no jurisdiccional de reparación de violaciones a derechos humanos derivadas de actividades empresariales, recomendó en términos generales a las autoridades responsables que:

- Se genere un marco normativo para la implementación de la consulta indígena, conforme con los más altos estándares nacionales e internacionales para la protección de los pueblos indígenas en relación con cualquier procedimiento administrativo y legislativo que pueda afectar sus intereses y derechos humanos.
- Se generen mecanismos y medios adecuados para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas antes de la emisión de cualquier autorización, concesión o autorización susceptible de afectar los intereses de pueblos indígenas, como su territorio y que de manera oficiosa sometan a consideración de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas el proyecto, para que esta determine si el proyecto planteado impacta en comunidades indígenas y en consecuencia se inicie el proceso de consulta.
- Se capacite a servidores públicos de las dependencias y entidades responsables de la integración de expedientes relacionados con proyectos en los que pueden afectar comunidades indígenas, **particularmente** en materia de derechos indígenas y de Principios Rectores.

Las acciones de la CNDH han incidido de forma importante para la protección del derecho a la consulta previa, libre, informada culturalmente adecuada y de buena fe. Adicionalmente la Federación Iberoamericana del Om-

budsman desarrolló el documento "*Recomendaciones para la Incorporación del Enfoque de Empresas y Derechos Humanos en la Gestión Defensorial en Contexto Mineros*" que busca por una parte compilar e identificar las buenas prácticas de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en la supervisión de actividades mineras en los contextos nacionales, asó como aportar recomendaciones al respecto. Algunas de las recomendaciones relevantes que pueden enfocarse al derecho a la consulta previa, libre, informada culturalmente adecuada y de buena fe, son las siguientes:

- Contar con presencia en territorios donde existan actividades empresariales que puedan afectar los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.
- Crear alertas tempranas de mecanismos de prevención. Las alertas pueden ser de posibles conflictos sociales de los que se tenga conocimiento y de eventuales impactos a los derechos en una región en específico. Un ejemplo, es en los casos en donde se visualicen conflictos derivados de la falta o inadecuada implementación de la consulta previa.
- La implementación de los procesos de consulta previa a los pueblos indígenas y otros grupos con protección constitucional reforzada o especialmente vulnerables.
- Brindar a las víctimas servicios de asistencia técnica legal para que presenten sus peticiones a los mecanismos e instancias aplicables.
- Coadyuvar a los peticionarios en los procedimientos administrativos y judiciales en curso con el fin de garantizar el acceso a los medios de reparación y restablecimiento de los derechos eventualmente vulnerados.



- Intervenir en todas las etapas del ciclo minero, desde el otorgamiento del título minero, velando para que se garantice la consulta previa, hasta la supervisión para que los impactos socio-ambientales no afecten la salud el agua o el medio ambiente.
- Emitir recomendaciones a las entidades competentes para que se abstengan de otorgar títulos a los habilitantes sin procesos de consulta previa o cuando solicitan que investiguen, procesen, sancionen y reparen las violaciones a los derechos humanos presuntas o eventuales en contextos u operaciones mineras; pero sin hacer alusión directa a las empresas involucradas, es decir, al atribuir la responsabilidad, exclusivamente, a las entidades estatales, en los casos que su mandato no lo permita.
- Contar con sistemas de información y registro como la identificación y clasificación de casos según derechos vulnerados o entidades quejadas y, finamente, la formulación de recomendaciones.

#### **B.4. ELEMENTOS QUE DEBE REGULAR LA NORMATIVA NACIONAL**

La Comisión Nacional recopila y realiza un análisis integral del marco jurídico internacional, regional y constitucional antes desarrollado en torno al derecho de los pueblos y comunidades indígenas de ser consultados. También considera los precedentes de la entonces CDI y del Protocolo para la implementación de consultas (que es desarrollado más adelante) y presenta los siguientes seis indicadores que considera deben de ser herramientas para el análisis de la legislación existente y futura en la materia.

Esto es que, dichos indicadores son considerados para determinar si la legislación existente y las propuestas de ley a ser discutidas y aprobadas en este tema cumplen o no con los estándares internacionales y nacionales en mate-

ria de consulta y respeto a los derechos de los pueblos indígenas. Al respecto, la legislación cumplirá si:

- i. **Establece las seis características mínimas:** señala como mínimo, que la consulta debe ser previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada en todo proceso de consulta, e indica el desarrollo de lo que implica cada una.
  - **Previa:** establece la obligación de las autoridades responsables de contemplar la consulta y las personas indígenas y zonas territoriales que podrían ser impactados por el proyecto como parte de los requisitos en la planeación y evaluación de la viabilidad del proyecto. Indica la obligación de tener un plan de consulta e implementarla antes de emitir las medidas administrativas que conlleve el proyecto que sea susceptible de causar afectaciones a pueblos y comunidades indígenas.
  - **Libre:** establece explícitamente que la consulta indígena debe estar libre de interferencias, de coerción, intimidación y manipulación, así como las sanciones correspondientes a quien lo transgreda; incluye sanciones tanto para servidores públicos como para **particulares** que coaccionen, intimiden o manipulen elementos relacionados con la consulta indígena.
  - **Informada:** establece la obligación de que la materia de la consulta debe ser completa, comprensible, veraz y suficiente para conocer los impactos negativos, particularmente los medioambientales y de salud y los impactos positivos. Ambos con perspectiva de género. La información respecto de los beneficios y compensaciones aplicables. Se señala la obligación de transparentar esta información, tanto para autoridades como aquella que esté en posesión de los **particulares** que intervengan y las sanciones aplicables en caso de incumplimiento.

- **Buena fe:** reconoce explícitamente que todos los actores involucrados deben actuar de buena fe, así como los supuestos ejemplificativos, no limitativos, de cuándo no se tiene buena fe como lo puede ser la coacción. Establece las medidas que debe tomar el Estado mediante sus dependencias, entidades y servidores públicos para que la consulta no se vea coaccionada o “viciada”. Establece explícitamente que la consulta tiene como finalidad llegar a un acuerdo con las comunidades indígenas, con miras a obtener su consentimiento.
- **Culturalmente adecuada:** estimula que la consulta debe llevarse a cabo a través de las instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas; se prevé la obligación de intérpretes y técnicos expertos (como abogados y peritos) que puedan asesorar a las comunidades y el uso de lenguas indígenas durante todo el proceso; la dedicación de tiempo suficiente para promover el consenso y consideración en la calendarización o planeación las celebraciones, fiestas y eventos culturales y religiosos de las comunidades; se prevé la necesidad de hacer una selección de lugares adecuados para la celebración de reuniones, conforme con las formas tradicionales de convocatoria y de reunión, y facilita la expresión de opiniones y preferencias de los pueblos indígenas de acuerdo con su forma tradicional de toma de decisiones.
- **Continua:** establece que el proceso de consulta no es una mera formalidad, que debe existir seguimiento continuo durante todas las fases del proyecto, incluida la etapa de la planeación, evolución, ejecución, supervisión y operación del mismo. Propone medidas para involucrar la participación de los pueblos y comunidades indígenas cuando el proyecto sufre cambios sustanciales y para poder dar un seguimiento al cumplimiento de los acuerdos alcanzados al finalizar el proceso de consulta.

- ii. Establece la no discriminación y la perspectiva de género en el proceso de consulta:** señala medidas a implementar en el proceso de consulta que promuevan un balance entre las partes involucradas, favorece que cuando los actores se encuentran en un plano de desigualdad *de facto*, estén en una posición de igualdad, así como medidas que no propicien disparidades de género o desigualdades entre las propias comunidades y pueblos indígenas. Establece la necesidad y menciona cuáles medidas deben llevarse a cabo para hacer posible la inclusión de la participación y voz de las mujeres indígenas que pueden ser impactadas por los proyectos.
- iii. Establece los sujetos que intervienen en la consulta:** define todos los actores que participan en la consulta, en tanto sus obligaciones, y el rol o papel a desempeñar. Esto es, por un lado, de las autoridades responsables, el órgano garante, el órgano técnico, comité técnico, grupo asesor de la academia, organizaciones de la sociedad civil y observadores. Indica quienes son los actores imprescindibles y cuales son voluntarios o recomendables. Define el rol de las empresas privadas y prevé los límites de actuación de las empresas que tienen interés en que se desarrolle el proyecto. Por otro lado, marca los derechos que los pueblos indígenas tienen en el proceso de consulta, como que cualquier miembro puede exigir que se realice la consulta, que tienen derecho a solicitar que les sean proporcionados peritajes por expertos de su confianza, abogados, traductores y, materiales necesarios, así como la referencia al actor encargado de cubrir esos gastos.
- iv. Fija los mínimos en materia de la consulta:** implica que se definen los elementos mínimos que deben ser consultados, entre otros, los siguientes:
- La naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto.

- Las razones o el objeto del proyecto y/o actividad.
  - La duración del proyecto y/o actividad.
  - Los lugares de las zonas que se verán afectados.
  - Una evaluación preliminar del posible impacto, tanto negativo como positivo, en lo económico, social, cultural y ambiental.
  - La propuesta de participación en los beneficios y/ compensación según sea aplicable.
  - El personal que intervendrá en la ejecución del proyecto.
  - Los procedimientos que puede entrañar el proyecto.
- v. **Establece certeza sobre la susceptibilidad de riesgos e impactos:** señala cuándo se está bajo el supuesto en el que una medida administrativa o un proyecto es “susceptible de causar afectación” y regula las situaciones consideradas como “impactos significativos” para los grupos indígenas y su tratamiento especial frente a estos. Entre estos supuestos se considera la pérdida de territorios y tierra tradicional, el desalojo de sus tierras, el posible reasentamiento, el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, la desorganización social y comunitaria y los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros. Por tanto, las autoridades deben atender el caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y el entorno de los pueblos indígenas.
- vi. **Contiene mecanismos de resolución de conflictos participativos:** señala los mecanismos que resolverán de forma oportuna y temprana los conflictos que surjan entre las partes durante el proceso de consulta y en

la ejecución del proyecto una vez finalizado el proceso de consulta y alcanzado el consentimiento o acuerdo con las comunidades. Este mecanismo de resolución de conflictos, debe ser:

- **Confiable:** en tanto que las comunidades confían en él y lo utilizan
- **Accesible:** en tanto que las comunidades lo conocen y no hay obstáculos o barreras (distancia, idioma, culturales, de tiempo) que impidan acceder a ellos
- **Con procedimientos claros y conocidos:** en tanto que las comunidades conocen cuál es el procedimiento que se sigue ante dicha instancia, cuáles son los tiempos de respuesta y cuáles son los posibles resultados
- **Transparentes:** en tanto que proporcionan suficiente información a las comunidades sobre su procedimiento y avances, contienen mecanismos idóneos y apropiados para la rendición de cuentas.
- **Culturalmente adecuados:** según sean las comunidades para los que estén diseñados. Estos pueden ser mecanismos práctico-operativos que señalan los Principios Rectores que se aborda en el apartado A.1 del Sistema Universal de Derechos Humanos en la presente Compilación.

## **B.5. LEGISLACIÓN FEDERAL Y GENERAL**

No obstante que existe un reconocimiento a nivel constitucional del derecho a la consulta indígena, su permeabilidad en la legislación federal y general en distintas materias y sectores, así como a nivel local en las entidades federativas del país aún no ha sido total, uniforme ni completa.

La Comisión Nacional realizó un análisis de las 305 leyes federales y generales publicadas en la página oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al 31 de diciembre de 2018 e identificó, por un lado, seis leyes que establecen contenido normativo relacionado con la consulta de pueblos y comunidades indígenas, de las cuales se consultaron los reglamentos respectivos existentes. Por otro lado, identificó siete leyes que regulan sectores industriales como el extractivo, el de la construcción y la agroindustria que permiten actividades empresariales con posibles impactos considerables en los derechos de pueblos y comunidades indígenas que no establecen ningún tipo de regulación respecto de la consulta previa. A continuación se cita la normativa identificada y se desarrolla un análisis integral de la misma.

| Ley General, Federal y sus Reglamentos                            | Disposiciones de las leyes que regulan la consulta indígena  |
|---|--|
| <p><b>Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas</b></p> | <p><b>Artículo 4.</b> Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones y funciones:</p> <p>[...]</p> <p><b>III.</b> Promover, respetar, proteger y garantizar el reconocimiento pleno y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano reconocidos en la Constitución [...] para la coordinación y ejecución de acciones conjuntas basadas en la buena fe;</p> <p><b>IV.</b> Promover, fortalecer y coadyuvar el ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Asimismo, impulsar y fortalecer las instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales de dichos pueblos;</p> <p>[...]</p> <p><b>XVII.</b> Coadyuvar, mediar y orientar, en coordinación con las instancias competentes, en la atención y resolución de los conflictos territoriales, agrarios, sociales, políticos y de otra índole, en las regiones indígenas y afromexicanas del país;</p> <p>[...]</p> |

| Ley General, Federal y sus Reglamentos | Disposiciones de las leyes que regulan la consulta indígena   |
|--|---|
|  | <p><b>XXIII.</b> Será el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos [...]</p> <p><b>Artículo 5.</b> Para dar cumplimiento a la fracción XXIII del artículo 4 de esta Ley, el Instituto diseñará y operará un sistema de consulta y participación indígenas, en el que se establecerán las bases y los procedimientos metodológicos para promover los derechos y la participación de las autoridades, representantes e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y demás planes y programas de desarrollo, así como para el reconocimiento e implementación de sus derechos.</p> <p>De igual forma, podrá llevar a cabo los estudios técnicos necesarios para la efectiva realización de los procesos de consulta.</p> <p><b>Artículo 6.</b> El Instituto en el marco del desarrollo de sus atribuciones, se regirá por los siguientes principios: [...]</p> <p><b>VI.</b> Incluir el enfoque de igualdad de género en las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para la promoción y ejercicio de los derechos y la participación de las mujeres indígenas y afromexicanas;</p> <p><b>VII.</b> Garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cada vez que el ejecutivo federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, susceptibles de afectarles, y [...]</p> <p><b>Artículo 11.</b> El Instituto contará con los Órganos siguientes:<br/>[...]</p> <p><b>III.</b> Un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, como órgano de participación, consulta y vinculación con los pueblos indígenas y afromexicano;</p> |
| Ley de Planeación                      | <p><b>Artículo 1.</b> Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:<br/>[...]</p> <p><b>V.</b> Las bases de participación y consulta a la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley [...]</p>  |



| Ley General, Federal y sus Reglamentos | Disposiciones de las leyes que regulan la consulta indígena   |
|--|---|
|  | <p><b>Artículo 2.-</b> La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:</p> <p>[...]</p> <p><b>III.-</b> La igualdad de derechos entre las personas, la no discriminación, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;</p> <p>[...]</p> <p><b>VII.-</b> La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, y</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 20.</b> En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a los+ que se refiere esta Ley.</p> <p>[...]</p> <p>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.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 20 Bis.</b> En los asuntos relacionados con el ámbito indígena, el Ejecutivo Federal consultará, en forma previa, a las comunidades indígenas, para que éstas emitan la opinión correspondiente.</p> |
| No existe Reglamento a esta ley        |   |

| Ley General, Federal y sus Reglamentos                                      | Disposiciones de las leyes que regulan la consulta indígena   |
|---|---|
| <p><b>Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente</b></p> | <p><b>Artículo 15.</b> Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:</p> <p>[...]</p> <p><b>XIII.-</b> Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 20 Bis 5.</b> Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes de las entidades federativas en la materia, conforme a las siguientes bases:</p> <p>[...]</p> <p><b>VII.-</b> Para la elaboración de los programas de ordenamiento ecológico local, las leyes en la materia establecerán los mecanismos que garanticen la participación de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados. Dichos mecanismos incluirán, por lo menos, procedimientos de difusión y consulta pública de los programas respectivos.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 58.</b> Previamente a la expedición de las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas a que se refiere el artículo anterior, se deberán realizar los estudios que lo justifiquen, en los términos del presente capítulo, los cuales deberán ser puestos a disposición del público. Asimismo, la Secretaría deberá solicitar la opinión de:</p> <p>[...]</p> <p><b>III.-</b> Las organizaciones sociales públicas o privadas, pueblos indígenas, y demás personas físicas o morales interesadas, y</p> <p>[...]</p> |

| Ley General, Federal y sus Reglamentos  | Disposiciones de las leyes que regulan la consulta indígena  |
|---|--|
|   | <p><b>Artículo 79.</b> Para la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestre, se considerarán los siguientes criterios:</p> <p>[...]</p> <p>X.- El conocimiento biológico tradicional y la participación de las comunidades, así como los pueblos indígenas en la elaboración de programas de biodiversidad de las áreas en que habiten.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 158.</b> Para los efectos del artículo anterior, la Secretaría:</p> <p>I.- Convocará, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, pesqueros y forestales, comunidades agrarias, pueblos indígenas, instituciones educativas, organizaciones sociales y privadas no lucrativas y demás personas interesadas para que manifiesten su opinión y propuestas;</p> <p>[...]</p> |
| <p>Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas</p> <p>Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Autorregulación y Auditorías Ambientales</p> <p>Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental</p> | <p>No prevé ninguna disposición en materia de consulta indígena.</p>   |

| Ley General, Federal y sus Reglamentos  | Disposiciones de las leyes que regulan la consulta indígena   |
|---|---|
| <p>Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera</p> <p>Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes</p> |   |
| <p>Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados</p>  | <p><b>Artículo 108.</b> [...] La CIBIOGEM, además, realizará los estudios y las consideraciones socioeconómicas resultantes de los efectos de los OGMs que se liberen al ambiente en el territorio nacional, y establecerá los mecanismos para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de OGMs, considerando el valor de la diversidad biológica.</p>  |
| <p>Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados</p>   | <p><b>Artículo 54.</b> La consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de los OGMs se realizará de conformidad con los mecanismos que para el efecto determine la CIBIOGEM.</p>   |
| <p>Ley de Energía Geotérmica</p>  | <p><b>Artículo 4.</b> Las actividades a que se refiere la presente Ley son de utilidad pública, preferente sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del subsuelo de los terrenos. Lo anterior, salvo que se trate de usos o aprovechamientos por actividades de la industria de los hidrocarburos.</p> <p>Las actividades que regula esta Ley, deberán realizarse con estricto apego a la normatividad y disposiciones que resulten aplicables, incluidas aquellas relativas a la consulta indígena, previa, libre e informada.</p> |

| Ley General, Federal y sus Reglamentos                   | Disposiciones de las leyes que regulan la consulta indígena  |
|--|--|
|  | <p>Lo anterior, respetando en todo momento los derechos humanos y sociales de los particulares, ejidatarios, comuneros o dueños de los predios de que se trate.</p> <p>[...]</p>   |
| <p><b>Reglamento de la Ley de Energía Geotérmica</b></p> | <p><b>Artículo 8.</b> Una vez recibida la solicitud de Registro, Permiso o Concesión, la Secretaría procederá conforme a lo siguiente:</p> <p>I. Si contiene los requisitos completos y se acompañan los documentos correspondientes, emitirá un oficio haciendo constar que la solicitud, fue admitida a estudio y trámite; en su caso, se señalará al interesado si su solicitud deberá someterse a consulta indígena conforme al artículo 4 de la Ley, cuyo procedimiento se sustanciará a través del sistema de consulta y participación indígenas que sustancia la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, conforme al artículo 2, fracciones IX y XVI de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p> <p>El proceso de consulta suspenderá el cómputo de los plazos para otorgar Permisos y Concesiones.</p> <p>[...]</p>  |
| <p><b>Ley de Hidrocarburos</b></p>                       | <p><b>Artículo 118.</b> Los proyectos de infraestructura de los sectores público y privado en la industria de Hidrocarburos atenderán los principios de sostenibilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar.</p> <p><b>Artículo 119.</b> Previo al otorgamiento de una Asignación, o de la publicación de una convocatoria para la licitación de un Contrato para la Exploración y Extracción, la Secretaría de Energía, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y demás dependencias y entidades competentes, realizará un estudio de impacto social respecto del área objeto de la Asignación o el Contrato.</p> <p>[...]</p> <p>La Secretaría de Energía deberá informar a los Asignatarios o Contratistas sobre la presencia de grupos sociales en situación de vulnerabilidad en las áreas en que se llevarán a cabo las actividades al amparo de Asignaciones y Contratos, con el fin de que se implementen las acciones necesarias para salvaguardar sus derechos.</p> <p><b>Artículo 120.</b> Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen</p> |

| Ley General, Federal y sus Reglamentos              | Disposiciones de las leyes que regulan la consulta indígena  |
|---|--|
|   | <p>proyectos de la industria de Hidrocarburos, la Secretaría de Energía deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan.</p> <p>En dichos procedimientos de consulta la Secretaría de Energía podrá prever la participación de la Agencia, las empresas productivas del Estado y sus subsidiarios y empresas filiales, así como Particulares, conforme a la normatividad aplicable.</p> <p>Los procedimientos de consulta tendrán como objeto alcanzar acuerdos o, en su caso, el consentimiento conforme a la normatividad aplicable.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 121.</b> Los interesados en obtener un permiso o una autorización para desarrollar proyectos en materia de Hidrocarburos, así como los Asignatarios y Contratistas, deberán presentar a la Secretaría de Energía una evaluación de impacto social que deberá contener la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación y los planes de gestión social correspondientes, en los términos que señale el Reglamento de esta Ley.</p> <p>La Secretaría de Energía emitirá la resolución y las recomendaciones que correspondan, en el plazo y los términos que señale el Reglamento de esta Ley.</p> <p>La resolución señalada en el párrafo anterior deberá ser presentada por los Asignatarios, Contratistas, Permisionarios o Autorizados para efectos de la autorización de impacto ambiental.</p> |
| <p><b>Reglamento de la Ley de Hidrocarburos</b></p> | <p><b>Artículo 78.</b> La Secretaría realizará, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, el estudio de impacto social a que hace referencia el artículo 119 de la Ley. No podrá otorgarse una Asignación o publicarse una convocatoria para la licitación de un Contrato para la Exploración y Extracción sin que se cuente con el estudio referido.</p> <p>El estudio de impacto social contendrá, sobre las Áreas de Asignación o Áreas Contractuales, al menos lo siguiente:</p>   |

| Ley General, Federal y sus Reglamentos | Disposiciones de las leyes que regulan la consulta indígena   |
|--|---|
|  | <p>I. La caracterización sociodemográfica de las áreas y las regiones donde se ubican;</p> <p>II. La identificación de grupos en situación de vulnerabilidad;</p> <p>III. La descripción del estatus que guardan los terrenos donde se llevará a cabo el proyecto, y</p> <p>IV. La estimación preliminar de los impactos sociales.</p> <p><b>Artículo 79.</b> Los Asignatarios o Contratistas, así como los interesados en obtener un permiso o una autorización para desarrollar proyectos en la Industria de Hidrocarburos deberán presentar a la Secretaría, la Evaluación de Impacto Social a que se refiere el artículo 121 de la Ley.</p> <p>La Evaluación de Impacto Social tendrá validez durante la vigencia del proyecto, siempre y cuando este último no sufra modificaciones sustanciales.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 80.</b> La resolución y las recomendaciones que emita la Secretaría sobre la Evaluación de Impacto Social serán un requisito para que los Asignatarios, Contratistas, Permissionarios y Autorizados inicien las actividades de que se trate.</p> <p><b>Artículo 81.</b> La Evaluación de Impacto Social deberá presentarse de acuerdo con la guía y el formato que establezca la Secretaría. La responsabilidad respecto del contenido de la Evaluación de Impacto Social corresponderá al Asignatario, Contratista, Permissionario o Autorizado, según corresponda.</p> <p>La Evaluación de Impacto Social deberá contener, al menos:</p> <p>I. La descripción del proyecto y de su área de influencia;</p> <p>II. La identificación y caracterización de las comunidades y pueblos que se ubican en el área de influencia del proyecto;</p> <p>III. La identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales positivos y negativos que podrían derivarse del proyecto, y</p> <p>IV. Las medidas de prevención y mitigación, y los planes de gestión social propuestos por los Asignatarios, Contratistas, Permissionarios o Autorizados.</p> |

| Ley General, Federal y sus Reglamentos  | Disposiciones de las leyes que regulan la consulta indígena   |
|---|---|
|   | <p>La Secretaría emitirá las disposiciones de carácter general que contendrán la metodología para la definición del área de influencia de acuerdo al tipo de proyecto en materia de Hidrocarburos, a que se refiere la fracción II de este artículo.</p> <p>Para la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales, la Secretaría emitirá disposiciones de carácter general que contendrán las metodologías para su determinación.</p> <p><b>Artículo 82.</b> La Secretaría, en un plazo de noventa días hábiles, contado a partir de la presentación de la Evaluación de Impacto Social, emitirá una resolución sobre dicha Evaluación e incluirá en su caso, las recomendaciones sobre las medidas y los planes a que hace referencia el artículo anterior.</p> <p><b>Artículo 83.</b> En el supuesto de que la Evaluación de Impacto Social no cumpla con los requisitos y criterios previstos en el presente ordenamiento y en la guía y el formato a que se refiere el artículo 81 de este Reglamento, la Secretaría prevendrá al Asignatario, Contratista, Permisionario o Autorizado para que en un plazo de veinte días hábiles subsane dicha prevención. La prevención suspenderá el plazo a que se refiere el último párrafo del artículo anterior, hasta en tanto no se atiende con la prevención realizada por la Secretaría.</p> <p><b>Artículo 84.</b> Para la emisión de la resolución y las recomendaciones sobre la Evaluación de Impacto Social, la Secretaría podrá solicitar la opinión técnica de las dependencias o entidades competentes de la Administración Pública Federal, así como de expertos, cuando por las características del proyecto se estime que sus opiniones pueden proveer de mejores elementos para la formulación de las mismas.</p> |
| <p><b>Reglamento de las Actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos</b></p> | <p><b>Artículo 44.</b> Los interesados en obtener los permisos a que se refiere el presente Reglamento, con la excepción de los permisos de importación y exportación de Hidrocarburos y Petrolíferos que se otorgarán con base en la Ley de Comercio Exterior, deberán presentar una solicitud a la Secretaría o la Comisión, según corresponda, que contenga los datos señalados en los artículos 50 y 51 de la Ley, así como anexar la evaluación de impacto social a que se refiere el artículo 121 de la Ley, conforme al Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.</p> <p>La Secretaría y la Comisión expedirán, mediante disposiciones administrativas de carácter general, los formatos y las especificaciones, en su caso, de los requisitos a que se refieren los artículos 50, 51 y 121 de la Ley, para cada actividad permitida.</p>   |



| Ley General, Federal y sus Reglamentos                       | Disposiciones de las leyes que regulan la consulta indígena  |
|--|--|
| <p><b>Ley de la Industria Eléctrica</b></p>                  | <p><b>Artículo 117.</b> Los proyectos de infraestructura de los sectores público y privado en la industria eléctrica atenderán los principios de sostenibilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar.</p> <p><b>Artículo 118.</b> La Secretaría deberá informar a los interesados en la ejecución de proyectos de infraestructura en la industria eléctrica sobre la presencia de grupos sociales en situación de vulnerabilidad en las áreas en que se llevarán a cabo las actividades para la ejecución de los proyectos, con el fin de que se implementen las acciones necesarias para salvaguardar sus derechos.</p> <p><b>Artículo 119.</b> Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria eléctrica, la Secretaría deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan.</p> <p>En dichos procedimientos de consulta podrán participar la CRE, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias y filiales, así como los particulares.</p> <p><b>Artículo 120.</b> Los interesados en obtener permisos o autorizaciones para desarrollar proyectos en la industria eléctrica deberán presentar a la Secretaría una evaluación de impacto social que deberá contener la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación correspondientes.</p> <p>La Secretaría emitirá el resolutivo y recomendaciones que correspondan, en los términos que señalen los reglamentos de esta Ley.</p> |
| <p><b>Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica</b></p> | <p><b>Artículo 86.</b> Los interesados en obtener permisos o autorizaciones para desarrollar proyectos en la industria eléctrica incluidos los relativos a la prestación del Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica deberán presentar a la Secretaría la evaluación de impacto social a que se refiere el artículo 120 de la Ley, noventa días antes de su intención de iniciar las negociaciones con los propietarios o poseedores de los terrenos donde se pretenda ubicar el proyecto de que se trate. Se otorgarán los permisos para el desarrollo de proyectos de la industria eléctrica una vez que se presente la evaluación de impacto social.</p>  |

| Ley General, Federal y sus Reglamentos | Disposiciones de las leyes que regulan la consulta indígena   |
|--|---|
|  | <p><b>Artículo 87.</b> La evaluación de impacto social deberá presentarse en un documento de acuerdo con la guía y el formato que establezca la Secretaría. La responsabilidad respecto del contenido del documento corresponderá a los interesados para obtener permisos o autorizaciones.</p> <p>La evaluación de impacto social contendrá la identificación de los pueblos y comunidades indígenas que se ubican en el área de influencia directa e indirecta del proyecto. La Secretaría emitirá las disposiciones administrativas que contendrán la metodología para la definición del área de influencia directa e indirecta en los proyectos de desarrollo de la industria eléctrica.</p> <p>La evaluación de Impacto Social contendrá la identificación, caracterización, predicción, y valoración de los impactos sociales positivos y negativos que podrían derivarse del proyecto. Deberán incluir las medidas de prevención y mitigación, así como los planes de gestión social, propuestos por los interesados en desarrollar el proyecto de la industria eléctrica.</p> <p>La Secretaría emitirá la resolución y las recomendaciones que correspondan a la evaluación del impacto social en un plazo de noventa días naturales, contado a partir de la presentación de dicha evaluación.</p> <p>La Secretaría emitirá un resolutivo y recomendaciones que corresponda en los términos que se hace referencia en el párrafo anterior.</p> <p>En el supuesto de que la evaluación de impacto social no satisfaga lo dispuesto en la guía a que se refiere este artículo, la Secretaría prevendrá al interesado para que en un plazo de veinte días hábiles, contado a partir del día siguiente al que reciba dicha prevención, subsane las omisiones. La prevención suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, hasta en tanto no se subsane las omisiones.</p> <p><b>Artículo 88.</b> Para efectos de la resolución y las recomendaciones que la Secretaría emitirá sobre la evaluación de impacto social, ésta podrá apoyarse de terceros expertos y autoridades competentes en la materia, sin que dicha solicitud de apoyo modifique, suspenda o amplíe el plazo previsto en el artículo anterior para emitir la resolución y recomendaciones correspondientes.</p> |

| Ley General, Federal y sus Reglamentos | Disposiciones de las leyes que regulan la consulta indígena   |
|--|---|
|  | <p><b>CAPÍTULO II</b><br/><b>DE LA CONSULTA</b></p> <p><b>Artículo 89.</b> La Secretaría será la responsable de los procedimientos de consulta relativos a los proyectos de la industria eléctrica que se desarrollen en comunidades y pueblos indígenas, a que se refiere el artículo 119 de la Ley y emitirá las disposiciones administrativas correspondientes para los procedimientos de consulta conforme a las fases que establece el artículo 92 del presente Reglamento.</p> <p>En el caso de proyectos desarrollados por las empresas productivas del Estado, éstas llevarán a cabo los procedimientos de consulta en términos de las disposiciones administrativas referidas en el párrafo anterior, contando con el visto bueno de la Secretaría.</p> <p>Los procedimientos de consulta se llevarán a cabo libres de coacción, proporcionando información, vasta, veraz y culturalmente pertinente a los pueblos y comunidades indígenas asociados al proyecto.</p> <p><b>Artículo 90.</b> La Secretaría realizará la consulta a que se refiere el artículo 119 de la Ley, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio de que la Secretaría determine que otras dependencias o entidades federales, estatales y municipales, en el ámbito de su competencia y dada la naturaleza del proyecto a consultarse, deban participar.</p> <p><b>Artículo 91.</b> La consulta a que se refiere el artículo 119 de la Ley se realizará a las comunidades y pueblos indígenas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados, con el fin de alcanzar un acuerdo u obtener el consentimiento libre e informado.</p> <p>La consulta a que se refiere el artículo 119 de la Ley observará los principios rectores de buena fe, libertad, información, pertinencia cultural, transparencia, acomodo y razonabilidad. Asimismo, seguirá los estándares nacionales e internacionales en la materia.</p> <p><b>Artículo 92.</b> La consulta a que se refiere el artículo 119 de la Ley comprenderá, al menos, las siguientes fases generales:</p> <p>I. Plan de Consulta: La planeación que lleve a cabo la Secretaría para la realización de la consulta, y el establecimiento de la coordinación con las dependencias y entidades señaladas en el artículo 90 de este Reglamento;</p> |

| Ley General, Federal y sus Reglamentos | Disposiciones de las leyes que regulan la consulta indígena   |
|--|---|
|  | <p>II. Acuerdos previos: Las definiciones que la Secretaría y las autoridades tradicionales o representativas de las comunidades y pueblos indígenas convienen sobre la forma en la que se llevará a cabo la consulta;</p> <p>III. Informativa: La entrega de información suficiente y culturalmente pertinente a las comunidades y pueblos indígenas sobre el proyecto que se somete a consulta;</p> <p>IV. Consultiva: El periodo de diálogo que ocurre al interior de la comunidad o pueblo indígena para la toma de decisiones sobre la aceptación del proyecto sometido a consulta;</p> <p>V. Deliberativa: La construcción de acuerdos o la obtención del consentimiento libre e informado, según sea el caso, sobre el desarrollo del proyecto sometido a consulta, y</p> <p>VI. Seguimiento de acuerdos: El monitoreo del cumplimiento de los acuerdos adoptados, utilizando el mecanismo que para tal efecto defina la comunidad o pueblo indígena consultado.</p> |

Para efecto del análisis integral de las leyes y reglamentos antes citados en materia energética, resulta necesario señalar la regulación contenida en las *Disposiciones administrativas de carácter general sobre la Evaluación de Impacto Social en el sector energético (las Disposiciones)* que regulan de forma vinculante aspectos de la Ley de la Industria Eléctrica y de la Ley de Hidrocarburos respecto de los impactos sociales en relación a los pueblos y comunidades indígenas.

Las *Disposiciones* fueron publicadas por la Secretaría de Energía, el 1 de junio de 2018 en el *Diario Oficial de la Federación*, con el objetivo de establecer los elementos de la Evaluación de Impacto Social (EVIS), en cuanto a su elaboración (contenido mínimo y actividades en el sector hidrocarburos y electricidad que requiere el EVIS), así como el procedimiento para la emisión de la resolución correspondiente por parte de la autoridad. Las *Disposiciones* establecen la obligatoriedad para el promovente (sea un ente público o una

empresa privada) de considerar en la planeación del proyecto energético los impactos negativos y positivos en comunidades, tanto indígenas como no indígenas.

Entre los contenidos del EVIS, se identifica el “Plan de Gestión Social” que es el sistema, estrategia o programa que incluye el conjunto de medidas de prevención y mitigación de impactos negativos, las acciones y recursos humanos y financieros que implementará el promovente en materia de comunicación, participación, mecanismo transparente y participativo de resolución de quejas para que la comunidad exprese al promovente sus preocupaciones relacionadas con el proyecto e inversión social en beneficio de las comunidades y respeto a los derechos humanos.

En materia de pueblos y comunidades indígenas, *las Disposiciones* establecen que en la EVIS se deben identificar comunidades indígenas en el “área de influencia”<sup>23</sup> del proyecto que incluya el espacio territorial demarcado y definido por la posesión y el uso cultural; continuidad histórica; sistema normativo interno (principios normas y acuerdos que rigen sus instituciones políticas, sociales, económicas y culturales; formas de elección de las autoridades, de representación, de participación y de toma de decisiones; prácticas colectivas comunitarias, sus componentes y funciones, y; formas propias de impartición de justicia y solución de conflictos); identidad cultural, instituciones socioculturales y patrimonio biocultural (rasgos; cosmovisión; religiosidad; sitios y elementos de valor religioso, cultural, histórico y espiritual; uso conocimiento y valoración de lengua indígena a partir de indicadores sociolingüísticos y componentes y funciones de los sistemas espirituales o religiosos de la comunidad como principales celebraciones; fiestas y rituales).

Además de la identificación de pueblos y comunidades indígenas deberán describirse los impactos tanto positivos como negativos con perspectiva de género.

---

<sup>23</sup> El área de influencia es “el espacio físico que probablemente será impactado por el desarrollo del proyecto del sector energético durante todas sus etapas, incluso en el mediano y largo plazo”

Tras la presentación del promovente del EVIS ante la autoridad, *las Disposiciones* señalan que:

Cuando de la revisión sustantiva se desprenda que se configura la existencia de un sujeto colectivo titular del derecho a la consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y exista la posibilidad de afectar sus derechos colectivos, la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial notificará al promovente en la Resolución a la que se hace referencia en el artículo 36 de *las Disposiciones*, sobre la procedencia de la Consulta Previa, prevista en los artículos 120 de la Ley de Hidrocarburos y 119 de la Ley de la Industria Eléctrica; Capítulo IV, Sección Segunda, De la Consulta Previa, del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos; Título Tercero, Capítulo II, De la Consulta, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica; y demás normativa aplicable.

Conforme con la legislación antes citada, a continuación, se presenta un cuadro en el que se evalúan los indicadores de cumplimiento de la normativa de carácter federal y general con sus respectivos reglamentos y disposiciones existentes, al estándar internacional del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados.

| LEYES FEDERALES, GENERALES Y SUS REGLAMENTOS QUE HACEN REFERENCIA A LA CONSULTA INDÍGENA | INDICADORES DE CUMPLIMIENTO AL ESTÁNDAR INTERNACIONAL EN MATERIA DE CONSULTA INDÍGENA |  |  |   |  |   |
|--|---|--|--|---|--|---|
|  | Establece seis características mínimas de la consulta                                 | Establece la no discriminación y perspectiva de género en el proceso de consulta | Establece los sujetos que intervienen en la consulta | Establece los mínimos en la materia de consulta | Establece certeza sobre la susceptibilidad de riesgos e impactos | Establece mecanismos de resolución de conflictos participativos |
| Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas                                      | Parcial   | Parcial  | Parcial  | No  | No   | Parcial   |
| Ley de Planeación  | Parcial   | Parcial  | Parcial  | No  | No   | No  |
| Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y sus Reglamentos           | No  | No   | No   | No  | No   | No  |
| Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y su Reglamento              | No  | No   | No   | No  | No   | No  |
| Ley de Energía Geotérmica y su Reglamento  | Parcial   | No   | Parcial -No Vigente-                                 | No  | No   | No  |
| Ley de Hidrocarburos y sus Reglamentos y Disposiciones                                   | Parcial   | No   | Parcial  | No  | No   | No  |
| Ley de la Industria Eléctrica y su Reglamento y Disposiciones                            | Parcial   | No   | Parcial  | Si  | No   | Parcial   |

Del análisis de la legislación a nivel federal y general y sus respectivos reglamentos y disposiciones, la Comisión Nacional observa que:

- Algunas leyes y sus reglamentos contemplan la consulta pública, misma que no fue incorporada, ni fue objeto del presente análisis.
- Las leyes y reglamentos que establecen provisiones legales respecto de la consulta indígena regulan las materias administrativa, ambiental y energética.
- Ninguna de las leyes o reglamentos cumple en su totalidad con los seis indicadores del estándar internacional en materia de consulta indígena.
- Ninguna ley contiene disposiciones legales que cumplan con el indicador de certeza de la susceptibilidad de riesgos de impactos de una medida administrativa sobre comunidades indígenas para efectos del proceso de consulta.
- Dos leyes y sus reglamentos, en materia de protección al medio ambiente y de organismos genéticamente modificados, no cumplen con ninguno de los seis indicadores del estándar internacional en materia de consulta indígena.
- Seis leyes y sus Reglamentos establecen parcialmente algunos de los indicadores del estándar internacional, lo cual implica que, si bien hacen algún señalamiento conforme con el indicador, no establecen de forma completa todos los componentes del mismo.
- Los indicadores con mayor nivel de cumplimiento por las leyes y sus reglamentos, aunque un cumplimiento parcial, fueron:



- ✓ “Establece los sujetos que intervienen en la consulta”: en los que resalta la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de Hidrocarburos con sus respectivos Reglamentos y Disposiciones en las que se establece claramente quien es la autoridad encargada de realizar los procesos de consulta (la Secretaría de Energía), así como también mencionan la intervención de las empresas privadas, sin embargo, no limita el rol o señala el papel que deben jugar los particulares en la misma; y la Ley de Energía Geotérmica y su Reglamento en la que se hace referencia a la extinta Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, sin haberse reformado aún para incorporar al recién creado Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.
  
- ✓ “Establece seis características mínimas de la consulta”: en el que la mayoría de las leyes y sus reglamentos estipulan que la consulta debe ser previa y libre, pero en su mayoría también omiten las características de la buena fe y de que la consulta debe ser culturalmente adecuada.
  
- Dos leyes y sus reglamentos contienen alguna disposición sobre enfoque de género, no obstante, la regulación es general y poco precisa. La Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas establece su inclusión en todas las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal, dentro de cuyas acciones podría encontrarse la consulta previa indígena. En el caso de la Ley de Planeación, se incorpora la perspectiva de género como un principio en el que la planeación debe basarse. *Las Disposiciones* en materia energética si bien señalan la perspectiva de género en la identificación de los pueblos indígenas del EVIS, no lo establece en el proceso de consulta, por lo que no se consideró que se cumple el indicador de igualdad y género.
  
- En materia energética, el EVIS regulado en *las Disposiciones* representa un avance en cuanto a establecer como un aspecto obligatorio la identificación de poblaciones indígenas y no indígenas y los impactos tanto negativos como positivos que el proyecto energéti-

co pueda causarles, con un enfoque de género. No obstante, nada se dice del EVIS respecto al proceso de consulta y el enfoque de género una vez que se identifique que existen grupos y comunidades que pueden resultar impactados o afectados.

Las siete leyes federales y generales identificadas que regulan sectores industriales con posibles impactos considerables en los derechos de pueblos y comunidades indígenas que no establecen ningún tipo de regulación respecto a la consulta previa fueron: la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de la Comisión Federal de Electricidad; la Ley de Petróleos Mexicanos; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley Minera; la Ley General de Cultura y Derechos Culturales y la Ley de Propiedad Industrial.

Estas siete, al ser leyes que regulan sectores industriales empresariales que desarrollan megaproyectos o proyectos a gran escala con posibles impactos en los derechos de pueblos y comunidades indígenas deberían prever o, en su caso, referir a una ley que reconozca y regule el proceso de consulta conforme con los estándares internacionales.

En suma, las leyes federales, generales y reglamentarias no garantizan el derecho a la consulta indígena. Por un lado, la normativa que regula algún aspecto de la consulta indígena no está alienada a los estándares internacionales de derechos humanos. No se establece la vinculatoriedad de aspectos fundamentales para dar certeza a todos los actores involucrados, particularmente a los pueblos y comunidades indígenas, sobre la implementación y seguimiento del proceso de consulta y, sobre todo, de los efectos legales que derivan de su resultado, una vez concluido el proceso.

Por otro lado, la normativa que regula sectores industriales que pueden tener impactos a gran escala sobre los pueblos y comunidades indígenas no contienen ninguna previsión legal para garantizar su derecho a ser consultados, lo que resulta de gran preocupación para esta Comisión Nacional.

## B.6. LEGISLACIÓN LOCAL EN LAS 32 ENTIDADES FEDERATIVAS

En México, existe el reconocimiento constitucional del derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y se han dado algunos avances en ciertos sectores a nivel federal, tal es el caso del sector energético. No obstante, su desarrollo legislativo a nivel local aún no ha sido total, uniforme ni completo conforme con el estudio y análisis de la legislación de las entidades federativas al 31 de diciembre de 2018.

El derecho a la consulta o participación de los pueblos o comunidades indígenas es reconocido en 26 entidades federativas, que lo contemplan literalmente en sus constituciones locales y/o en sus leyes específicas. Es el caso de Baja California, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. No obstante, seis entidades federativas, no reconocen literalmente este derecho en sus constituciones o leyes específicas. Es el caso de Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Tamaulipas y Zacatecas.

El derecho a la consulta indígena es reconocido en leyes específicas sobre consulta en dos entidades federativas, que además reconocen a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho. Es el caso de Durango y San Luis Potosí.

A continuación, se señalan los ordenamientos en los que las 32 entidades federativas contemplan la regulación y reconocimiento del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas:

| Núm. | Entidad Federativa  | Legislación   | Contenido  |
|------|---------------------|---|--|
| 1    | Aguascalientes      | N/A   | N/A  |
| 2    | Baja California     | Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado Baja California   | <b>Artículo 11.</b> El Estado y los Municipios, realizarán consultas a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Municipal de Desarrollo respectivamente, y en su caso incorporar las recomendaciones y propuestas que se realicen.   |
| 3    | Baja California Sur | N/A   | N/A  |
| 4    | Campeche            | Constitución Política del Estado de Campeche  | <p><b>Artículo 7.</b></p> <p>[...]</p> <p>Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: [...]</p> <p><b>IX.</b> 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 a la medida propuesta.</p> <p>En la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y planes municipales, las consultas serán de opinión, y en su caso se incorporarán las recomendaciones y propuestas que realicen. [...]</p>  |
|      |                     | Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche | <p><b>Artículo 9.</b> Los pueblos indígenas tienen derecho a vivir de acuerdo a su cultura, en libertad, paz, seguridad y justicia digna; así mismo, tienen derecho al respeto y preservación de sus costumbres, usos, tradiciones, lengua, religión e indumentaria.</p> <p>Todas las medidas y acciones que el Estado o los Municipios adopten, en cumplimiento de lo dispuesto en éste y los demás capítulos que conforman el presente título, deberán tener lugar mediante la previa consulta u opinión, así como con la participación, de las comunidades a las que se pretenda beneficiar directamente, incluso aquellas que se promuevan por iniciativa de sus respectivos dignatarios o asociaciones.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación  | Contenido  |
|------|--------------------|--|--|
| 5    | Chiapas            | Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas     | <p><b>Artículo 7.</b> [...]</p> <p>El Estado fomentará el eficaz ejercicio de los derechos de uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna silvestres de las comunidades indígenas, en los términos y con las modalidades que establece la Constitución General de la República y las leyes reglamentarias respectivas.</p> <p>El Estado, con la participación de las comunidades indígenas, instrumentará los planes y programas necesarios para impulsar su desarrollo socioeconómico con perspectiva de género. [...]</p> |
| 6    | Chihuahua          | Constitución Política del Estado de Chihuahua                    | <p><b>Artículo 64.</b> Son facultades del Congreso:</p> <p>[...]</p> <p><b>XXXVII.</b> Dictar leyes para el desarrollo integral de los pueblos indígenas, previa consulta a éstos, para lo cual se escuchará a sus representantes cuando se discutan las mencionadas leyes.</p> <p>[...]</p>   |
|      |                    | Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua | <p><b>Artículo 9.</b> En el marco de su autonomía y de acuerdo con sus sistemas normativos internos, las comunidades indígenas ejercerán los siguientes derechos:</p> <p>[...]</p> <p><b>VIII.</b> Ser consultadas a fin de dar su consentimiento libre, previo e informado cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. [...]</p>  |
| 7    | Ciudad de México   | Constitución Política de la Ciudad de México                     | <p><b>Artículo 25.</b></p> <p><b>Democracia Directa.</b></p> <p><b>A.</b> Disposiciones comunes.</p> <p>[...]</p> <p><b>6.</b> Esta Constitución reconoce el derecho de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, residentes a ser consultadas en los términos de esta Constitución y tratados internacionales. [...]</p>   |

| Núm. | Entidad Federativa   | Legislación  | Contenido  |
|------|----------------------|--|--|
| 8    | Coahuila de Zaragoza | N/A  | N/A  |
| 9    | Colima               | Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima                        | <p><b>Artículo 1.</b><br/>[...]</p> <p><b>XIII.</b> El Estado tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitan en el territorio actual de la entidad al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p> <p>Ante ello, el Estado y los municipios en el ámbito de su competencia, promoverán la participación de la sociedad en el rescate, preservación y difusión de la cultura, lenguas, usos, costumbres y tradiciones indígenas.</p> <p>Así, esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas que residan de manera temporal o permanente en el territorio, a la libre determinación, a la autonomía, al reconocimiento como pueblo o comunidad indígena, a la identidad indígena, a aplicar sus propios sistemas normativos, a la preservación de su identidad cultural, a la tierra, de consulta y participación, a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado y, al desarrollo. Derechos que se regularán en la ley correspondiente. [...]</p> |
|      |                      | Ley sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Colima | <p><b>Artículo 15.</b> Al aplicar las disposiciones del presente ordenamiento y especialmente las relativas al ejercicio de la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas: [...]</p> <p><b>II.</b> Los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como los Ayuntamientos donde radiquen territorialmente los pueblos y comunidades indígenas, deberán:</p> <p>a) Consultar, y en su caso convocar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus autoridades o representantes tradicionales, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;</p>   |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación   | Contenido   |
|------|--------------------|---|---|
|      |                    |   | <p>b) Promover que los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus autoridades o representantes tradicionales, participen libremente en la definición y ejecución de políticas y programas públicos que les conciernan; y</p> <p>c) Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y los correspondientes de los Municipios y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.</p>  |
| 10   | Durango            | Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango | <p><b>CAPÍTULO I</b><br/><b>DISPOSICIONES GENERALES</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> La presente Ley es de orden público e interés general, y tiene por objeto establecer disposiciones que regulen el procedimiento de consulta a los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Durango, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, los Instrumentos Internacionales aplicables, y la Ley de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango.</p> <p><b>Artículo 2.</b> La consulta a pueblos y comunidades indígenas tiene como finalidad:</p> <p><b>I.</b> Conocer la opinión, la posición, o las aportaciones de las comunidades indígenas sobre temas o asuntos trascendentes, relacionadas a sus condiciones de vida, o cuando pretendan instrumentarse medidas legislativas, administrativas o políticas públicas dirigidas a pueblos y comunidades indígenas.</p> <p><b>II.</b> Permitir el diálogo intercultural y la construcción de consensos, para fortalecer la relación entre el Estado, los pueblos y comunidades indígenas y la sociedad.</p> <p><b>III.</b> Alcanzar acuerdos, o lograr el consentimiento libre, previo e informado de pueblos y comunidades indígenas, con respecto a medidas legislativas, programas sociales, o propuestas de políticas públicas que les sean aplicables, en los términos de esta ley, según corresponda.</p> <p><b>IV.</b> Impulsar la participación efectiva de pueblos y comunidades indígenas en el diseño, la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos y programas orientados a fomentar su desarrollo integral.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido   |
|------|--------------------|-------------|---|
|      |                    |             | <p>V. Identificar las propuestas que las autoridades responsables tomarán en consideración, como resultados de las consultas, según proceda, para incorporarlos en iniciativas de ley, planes y programas de desarrollo, reformas institucionales, o acciones que puedan impactar en el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Para efectos de la presente Ley se entenderá por:</p> <p>I. Autoridades indígenas: Aquéllas electas y reconocidas por los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con sus sistemas normativos internos.</p> <p>II. CDI: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p> <p>III. Comunidad Indígena: unidad política, social, económica y cultural; asentada en un territorio y que reconoce autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres, inscrita en la Ley que establece el Catalogó de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango.</p> <p>IV. Autoridad Responsable: los poderes del Estado, los municipios, y las instituciones, dependencias, entidades u organismos de éstos, que se encuentren obligados a llevar a cabo las consultas con las comunidades indígenas.</p> <p>V. Pueblos indígenas: Son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p> <p><b>CAPÍTULO II</b><br/><b>DE LOS SUJETOS DE LA CONSULTA</b></p> <p><b>Artículo 4.</b> Serán sujetos de consulta todos los pueblos y comunidades indígenas de la Entidad, de conformidad con el artículo 39 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango y con el artículo 3 de la Ley de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango.</p> <p><b>Artículo 5.</b> Las autoridades, representantes y personas indígenas que participen en los procesos de consulta, deberán acreditar su identidad y la representación de su pueblo o comunidad ante la autoridad, institución u organismo responsable, y ratificarán su voluntad de participar por mandato en el ejercicio de consulta.</p> |



| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido   |
|------|--------------------|-------------|---|
|      |                    |             | <p><b>CAPÍTULO III</b><br/> <b>DE LAS MATERIAS DE CONSULTA</b></p> <p><b>Artículo 6.</b> Podrán ser considerados temas de consulta en materia indígena los siguientes:</p> <p>I. Los planes y programas de desarrollo, estatales y municipales.</p> <p>II. Los planes de desarrollo urbano, y de centro estratégico de población, cuando afecten el territorio correspondiente a las comunidades indígenas.</p> <p>III. Las iniciativas de Ley o de reforma de Ley, con excepción de las relativas a la materia fiscal y presupuestaria, así como las que se refieran a adecuaciones de normas ya previstas, así como las reformas a la Constitución del Estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; o cuando sean notoriamente improcedentes.</p> <p>IV. El otorgamiento de concesiones, contratos, y demás instrumentos jurídicos que afecten el uso y disfrute de sus tierras o recursos naturales.</p> <p>V. Las propuestas de reformas institucionales de los organismos públicos especializados en su atención.</p> <p><b>CAPÍTULO IV</b><br/> <b>DEL PROCEDIMIENTO DE CONSULTA Y SUS RESULTADOS</b></p> <p><b>Artículo 7.</b> Toda consulta en materia indígena se realizará conforme a las disposiciones de la presente Ley. La fecha de la consulta se deberá acordar con las autoridades indígenas, con por lo menos treinta días de anticipación.</p> <p>Toda la información relacionada con el procedimiento de consulta deberá ser en español y en la lengua o lenguas que hablen los pueblos y comunidades participantes.</p> <p>I. En el Poder Judicial: El Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango.</p> <p>II. En el Poder Ejecutivo: La Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Durango.</p> <p>III. En el Poder Legislativo: la Comisión de Asuntos Indígenas.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido   |
|------|--------------------|-------------|---|
|      |                    |             | <p><b>IV.</b> En los municipios: los representantes de las comunidades indígenas ante los ayuntamientos.</p> <p><b>Artículo 8.</b> En los procesos de consulta queda prohibido:</p> <p><b>I.</b> Inducir las respuestas de los consultados, con preguntas, acciones coactivas, o mensajes propagandísticos.</p> <p><b>II.</b> Introducir elementos técnicos o académicos que conduzcan a favorecer determinada tendencia o posición, relacionada al tema objeto de la consulta.</p> <p><b>III.</b> Manipular cifras o distorsionar los resultados de la consulta. Los servidores públicos que realicen alguno de los supuestos anteriores, incurrirán en responsabilidad y serán sujetos de sanción de conformidad con lo previsto en la ley de la materia.</p> <p><b>Artículo 9.</b> Cualquiera de las entidades según corresponda, podrá establecer uno o varios grupos técnicos operativos que se integrarán con la institución o instituciones que deban realizar la consulta. Los procesos de consulta que se pretendan impulsar deberán tomar en cuenta las diversas fases de ésta, tales como:</p> <p><b>I.</b> Diagnóstico de la situación a consultar.</p> <p><b>II.</b> Elaboración del marco lógico de consulta, calendario y presupuesto.</p> <p><b>III.</b> Concertación de la concurrencia institucional para la realización de la consulta.</p> <p><b>IV.</b> Establecimiento del grupo técnico operativo.</p> <p><b>V.</b> Diseño metodológico de la consulta.</p> <p><b>VI.</b> Trabajo pre-operativo con comunidades muestra.</p> <p><b>VII.</b> Emisión de convocatoria de la consulta.</p> <p><b>VIII.</b> Consulta directa en comunidades representativas de la situación a consultar.</p> <p><b>IX.</b> Sistematización de los resultados.</p> <p><b>X.</b> Análisis y documento ejecutivo de los resultados.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido   |
|------|--------------------|-------------|---|
|      |                    |             | <p>XI. Entrega a comunidades consultadas de los resultados.</p> <p>XII. Difusión de los resultados de la consulta.</p> <p>XIII. Institucionalización de los resultados.</p> <p><b>Artículo 10.</b> Las convocatorias y demás aspectos relacionados con la consulta deberán darse a conocer a la Asamblea de la comunidad, de forma escrita y a través de los medios que la misma generalmente utilice para la difusión de sus comunicados y, adicionalmente, publicarse en algún medio de comunicación oral u escrito del lugar, tanto en la lengua que se hable predominantemente en la comunidad, como en español.</p> <p>Las autoridades, instituciones, u organismos responsables entregarán, con cuando menos treinta días naturales de anticipación a la Asamblea General y a las autoridades indígenas, los elementos de análisis para dejar claro el objeto y alcance de la consulta, a fin de que estos elementos surgidos de la experiencia o de las necesidades institucionales, se analicen con antelación y posibiliten la construcción de ideas, valores, argumentos, formas de resolver y de participar en los procesos institucionales, con base en la demanda y las capacidades de las comunidades indígenas.</p> <p><b>Artículo 11.</b> Las convocatorias de consulta deberán contener, como mínimo, los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. Institución convocante.</li> <li>II. Exposición de motivos.</li> <li>III. Objetivos de la misma.</li> <li>IV. Objeto, asunto, tema o materia o motivo de consulta.</li> <li>V. Forma y modalidad de participación.</li> <li>VI. Sedes y fechas de celebración.</li> <li>VII. La demás que se considere necesaria conforme a la materia de la consulta.</li> </ul> <p><b>Artículo 12.</b> Para llevar a cabo las consultas podrán celebrarse convenios de colaboración interinstitucionales, entre las dependencias e instituciones públicas de los órdenes de gobierno involucrados.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido  |
|------|--------------------|-------------|--|
|      |                    |             | <p><b>Artículo 13.</b> La autoridad, institución u organismo responsable, a fin de llevar a cabo las consultas deberá:</p> <p>I. Considerar a la entidad normativa y su opinión en sus actos y designar a los miembros del grupo técnico operativo que llevará a cabo la consulta, y a su secretario técnico.</p> <p>II. Aprobar el programa de trabajo y el calendario de actividades de la consulta que le presente el secretario técnico.</p> <p>III. Definir los instrumentos técnicos y metodológicos que se aplicarán, así como dar seguimiento a las acciones que se realicen durante la consulta.</p> <p>IV. Aprobar las sedes de la consulta, así como tramitar y proporcionar los recursos financieros, humanos y logísticos necesarios para llevarla a cabo.</p> <p>V. Coordinar, supervisar y orientar los trabajos del grupo técnico operativo.</p> <p>VI. Revisar los resultados de la consulta, enviarlos a las autoridades indígenas a la brevedad posible, y publicarlos, en su caso, en los medios de comunicación.</p> <p><b>Artículo 14.</b> La instrumentación operativa de las consultas estará a cargo de un Grupo Técnico Operativo, designado por la autoridad, institución u organismo responsable, el cual se integrará preferentemente con profesionales de diferentes disciplinas que estarán bajo su mando.</p> <p>El Grupo Técnico Operativo será constituido únicamente durante el periodo que duren los procesos de consulta, y podrá auxiliarse de consultorías técnicas y de especialistas en la materia, para asesorarse sobre la metodología e instrumental de consulta que considere pertinentes, preferentemente la CDI y/o de la entidad normativa.</p> <p><b>Artículo 15.</b> El Grupo Técnico Operativo contará con un Secretario Técnico que será el coordinador general del mismo, y será responsable de la ejecución de las acciones de consulta ante la autoridad, institución u organismo responsable. Para ser designado como tal se requiere tener amplio conocimiento de la materia indígena, y contar con experiencia en el ámbito de las políticas de desarrollo de pueblos y comunidades.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido  |
|------|--------------------|-------------|--|
|      |                    |             | <p><b>Artículo 16.</b> Corresponde al Grupo Técnico Operativo:</p> <p>I. La planeación y desarrollo de las acciones relacionadas con los procesos de consulta.</p> <p>II. La formulación del calendario de actividades de la consulta.</p> <p>III. Presentar los instrumentos técnicos y metodológicos, así como la mecánica de los trabajos relacionados con la consulta.</p> <p>IV. Acordar con las autoridades indígenas lo relativo a las convocatorias, y coordinar junto con éstas y las instituciones estatales encargadas de atención a comunidades indígenas y, en su caso, con la CDI, las cuestiones logísticas conducentes.</p> <p>V. Hacer llegar los documentos de consulta a las autoridades indígenas, al menos con treinta días naturales de anticipación a la fecha de la consulta, y corroborar su entrega.</p> <p>VI. Entregar las relatorías y el informe de actividades a más tardar quince días naturales después de realizada la consulta.</p> <p>VII. Sistematizar la información surgida de las consultas, y presentar sus resultados dentro de los quince días hábiles siguientes a la conclusión del proceso de consulta.</p> <p><b>Artículo 17.</b> Las consultas que se hagan a los pueblos y comunidades indígenas deberán privilegiar la consulta a través de las autoridades representativas que para tal efecto sean convocadas.</p> <p>Dichas consultas podrán complementarse con algunas de las siguientes modalidades, eligiendo en cada caso la aplicable en consideración a la materia y amplitud de la consulta, así como la opinión de las autoridades indígenas:</p> <p>I. Foros regionales abiertos en los que se registren las intervenciones orales y escritas de los participantes.</p> <p>II. Talleres temáticos.</p> <p>III. Encuentros de legisladores y/o funcionarios de las instituciones públicas convocantes, con autoridades indígenas.</p> <p>IV. Encuentros de autoridades tradicionales y comunales.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido  |
|------|--------------------|-------------|--|
|      |                    |             | <p><b>Artículo 18.</b> Las sedes de los eventos de la consulta directa serán en las localidades que las comunidades consideren, a través de sus autoridades. Los eventos complementarios de la consulta se definirán atendiendo a los criterios de volumen y densidad de población consultada, en sus regiones tradicionales de asentamiento.</p> <p><b>Artículo 19.</b> El Grupo Técnico Operativo recibirá asesoría de las entidades normativas estatales y, podrá solicitar, en su caso, la asesoría técnica de la CDI. En tiempo este grupo brindará y multiplicará la asesoría técnica y cursos de capacitación al personal de apoyo que trabajará en las sedes, previamente a la celebración de los eventos.</p> <p><b>Artículo 20.</b> En cada uno de los eventos de las consultas organizados en las sedes deberá estar presente al menos un representante de los organismos e instituciones públicas convocantes, y uno más de las entidades normativas.</p> <p><b>Artículo 21.</b> Con la finalidad de generar transparencia en los procesos de consulta, se solicitará la presencia de organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil, que tengan reconocimiento en trabajo de derechos humanos y derechos indígenas, instituciones académicas, observadores ciudadanos, y medios de comunicación; además de informar sobre el proceso de consulta y sus resultados en los diversos medios electrónicos.</p> <p><b>Artículo 22.</b> Para la organización de la consulta se tomará como base la Ley que establece el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango, debiendo incluir según la región, a todas aquéllas que resulten afectadas por la ley, decreto, plan, programa o acciones materia de la consulta, considerando la representación de todas las localidades, barrios, ejidos o parajes que las integren, a través de las autoridades indígenas respectivas.</p> <p><b>Artículo 23.</b> Los resultados de las consultas deberán difundirse con amplitud, en los medios electrónicos en forma bilingüe; y entregarse por escrito a las autoridades indígenas, en un plazo no mayor a sesenta días naturales posteriores a la consulta.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación   | Contenido  |
|------|--------------------|---|--|
|      |                    |   | <p><b>Artículo 24.</b> Las instituciones públicas que participen en las consultas, podrán tomar en consideración las propuestas y recomendaciones que resulten de la misma, en la elaboración de dictámenes de iniciativas o reformas de ley, diseño de políticas públicas, programas o reformas institucionales en materia indígena, que hayan sido objeto de la misma.</p> <p><b>Artículo 25.</b> El seguimiento de la aplicación o incorporación efectiva de las propuestas y recomendaciones que hubieran surgido de los procesos de consulta, estarán a cargo de las comunidades indígenas consultadas, a través de sus autoridades.</p> <p><b>CAPÍTULO V</b><br/><b>SANCIONES</b></p> <p><b>Artículo 26.</b> Se considerará violación a esta Ley, que los servidores públicos del Estado y municipios, así como sus dependencias y entidades, pretendan aplicar programas, proyectos o políticas públicas, o legislar en asuntos que afectan directamente a dichos pueblos, sin haberlos consultado en los términos previstos por la presente Ley.</p> |
| 11   | Estado de México   | Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México | <p><b>Artículo 17.</b> [...] La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.</p> <p>Las autoridades promoverán el bienestar de estos grupos mediante las acciones necesarias, convocando incluso a la sociedad, en especial en las materias de salud, educación, vivienda y empleo, así como en todas aquellas que con respeto a las expresiones y manifestaciones de su cultura, faciliten e impulsen la participación de quienes los integran en todos los ámbitos del desarrollo del Estado y en igualdad de condiciones y oportunidades que los demás habitantes. [...]</p>   |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación   | Contenido  |
|------|--------------------|---|--|
|      |                    | Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México | <p><b>Artículo 9.</b> Al aplicar las disposiciones del presente ordenamiento y especialmente las relativas al ejercicio de la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas: [...]</p> <p><b>II.</b> Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de México y los Ayuntamientos deberán:</p> <p>a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus autoridades o representantes tradicionales, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; [...]</p> <p><b>Artículo 21.</b> Los pueblos y las comunidades indígenas tienen el derecho de decidir las propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural en el contexto del Plan de Desarrollo del Estado de México.</p> <p>En la entidad, las comunidades indígenas tienen derecho a participar en la formación de los planes y programas de desarrollo estatal y regional y sectorizados, que tengan aplicación en el territorio de la comunidad.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 23.</b> El Estado y los gobiernos municipales deberán realizar estudios, en cooperación con las comunidades indígenas, a fin de evaluar la incidencia económica, social y cultural y sobre el ambiente, que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos.</p> <p>Los resultados de estos estudios se considerarán como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades del desarrollo.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 48.</b> En el Estado de México los pueblos y las comunidades indígenas son legítimos poseedores de las tierras que integran su territorio además de beneficiarios preferentes en la explotación de los recursos naturales localizados en dichos territorios, de conformidad con lo que establecen el artículo 27 de la Constitución Federal y las leyes en la materia.</p> |



| Núm. | Entidad Federativa | Legislación  | Contenido   |
|------|--------------------|--|---|
|      |                    |  | <p>Se prohíbe cualquier tipo de reacomodo o desplazamiento de los pueblos y comunidades indígenas, excepto en los casos que provengan de las propias necesidades y de la voluntad de dichos pueblos y comunidades o se motiven por causa de utilidad pública legalmente acreditada y justificada o por la conservación del orden público, especialmente en lo que se refiere a casos de riesgos, desastres, seguridad o sanidad.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 52.</b> Las autoridades y los particulares, deberán consensar con las comunidades indígenas, los proyectos e iniciativas de obras que impacten los recursos naturales comprendidos en sus territorios.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 59.</b> El Ejecutivo del Estado, a través de las instancias de planeación competentes, promoverá la participación de los pueblos y las comunidades indígenas en la formulación, diseño, aplicación y evaluación de programas de desarrollo del interés para mejorar las condiciones de vida en sus territorios regionales, municipales o por localidades, en los términos que establezcan las previsiones presupuestales correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 20. apartado B fracción IX de la Constitución General de la República.</p> |
| 12   | Guanajuato         | Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato | <p><b>Artículo 35.</b> Es derecho de todo pueblo y comunidad indígena ser consultado mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. El Estado garantizará el acceso a este derecho y adoptará las medidas necesarias para hacerlo efectivo.</p>  |
| 13   | Guerrero           | Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero                            | <p><b>Artículo 11.</b> Se reconocen como derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos: [...]</p> <p><b>IV.</b> Acceder al uso y disfrute colectivo de sus tierras, territorios y recursos naturales en la forma y con las modalidades prescritas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,</p>   |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación                                     | Contenido  |
|------|--------------------|---|--|
|      |                    |   | <p>sin que puedan ser objeto de despojo alguno, o de explotación mediante entidades públicas o privadas ajenas a los mismos sin la consulta y el consentimiento previo, libre e informado de la comunidad. En caso de consentimiento, tendrán derecho a una parte de los beneficios y productos de esas actividades;</p> <p>[...]</p> <p>Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero</p> <p><b>Artículo 7.</b> Al aplicar las disposiciones del presente ordenamiento y especialmente las relativas al ejercicio de la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas:</p> <p>[...]</p> <p><b>II.</b> Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guerrero y los Ayuntamientos deberán:</p> <p>a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus autoridades o representantes tradicionales, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; [...]</p> |
| 14   | Hidalgo            | Constitución Política para el Estado de Hidalgo | <p><b>Artículo 5.</b> [...]</p> <p>El Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas la calidad de sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en sujeción de lo prescrito en la Constitución Federal, la del Estado y demás legislación en la materia. [...]</p> <p>Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:</p> <p>[...]</p> <p><b>V.</b> Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras, territorios y recursos naturales, entendiendo por territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos y comunidades interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.</p> <p>[...]</p>   |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación   | Contenido  |
|------|--------------------|---|--|
|      |                    |   | <p><b>IX.</b> 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 a la medida propuesta. [...]</p> <p>Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:</p> <p>[...]</p> <p><b>IX.</b> Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. [...]</p>   |
|      |                    | <p>Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo</p> | <p><b>Artículo 2.</b> El objeto de esta Ley es: [...]</p> <p><b>VI.</b> 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 de acuerdo a la medida propuesta, respetando el pacto federal.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 12.</b> El presente Capítulo tiene por objeto establecer el mecanismo para que el Estado y los municipios realicen la consulta directa a los habitantes de los pueblos y comunidades indígenas en las medidas administrativas que sean susceptibles de afectarles directamente, a efecto de que emitan su opinión respecto a las medidas propuestas.</p> <p><b>Artículo 13.</b> Los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo, serán sujetos a consulta, sin distinción alguna.</p> <p><b>Artículo 14.</b> Serán objeto de consulta las medidas siguientes:</p> <p><b>I.-</b> En materia Estatal:</p> <p>a) El Plan Estatal de Desarrollo;</p> <p>b) Los planes y programas de desarrollo estatal relacionados a pueblos y comunidades indígenas; y</p> <p>c) Las propuestas de reformas institucionales de los organismos públicos especializados en la atención de asuntos indígenas.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido   |
|------|--------------------|-------------|---|
|      |                    |             | <p><b>II.- En materia Municipal:</b></p> <p>a) El Plan Municipal de Desarrollo;</p> <p>b) Los planes y programas de desarrollo municipal relacionados a pueblos y comunidades indígenas; y</p> <p>c) Las propuestas de reformas institucionales de los organismos públicos especializados en la atención de asuntos indígenas.</p> <p>Las autoridades indígenas en las comunidades deberán proponer al Municipio y al Estado los planes de desarrollo rural comunitario, mismo que deberá contener los planes, programas, acciones y estrategias con una proyección de 20 a 30 años.</p> <p>Quedan exceptuadas de consulta, la creación o reforma al marco jurídico que deriven de los mandatos de la Constitución Federal y Local.</p> <p><b>Artículo 15.</b> En la realización de las consultas las autoridades estatales y municipales deberán difundir ampliamente el evento para tales efectos, a más tardar con treinta días naturales de anticipación.</p> <p><b>Artículo 16.</b> El proceso de consulta contará por lo menos, con los siguientes puntos:</p> <p><b>I.-</b> Emisión de la convocatoria;</p> <p><b>II.-</b> Sistematización de los resultados;</p> <p><b>III.-</b> Análisis y elaboración de documento ejecutivo de los resultados;</p> <p><b>IV.-</b> Entrega a las comunidades consultadas de los resultados; y</p> <p><b>V.-</b> Difusión de los resultados de la consulta.</p> <p><b>Artículo 17.</b> Las convocatorias de consulta deberán contener como mínimo, lo siguiente:</p> <p><b>I.-</b> Autoridad convocante;</p> <p><b>II.-</b> Objeto de la consulta;</p> <p><b>III.-</b> Lugar y fecha de la consulta;</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación                                 | Contenido   |
|------|--------------------|---|---|
|      |                    |   | <p>IV.- Formato mediante el cual se consultará; y</p> <p>V.- Las demás que se consideren necesarias conforme a la materia de la consulta.</p> <p><b>Artículo 18.</b> Para llevar a cabo las consultas, las autoridades estatales y municipales podrán celebrar acuerdos de colaboración con las dependencias u organismos públicos de los distintos órdenes de gobierno, estableciendo los objetivos de las consultas, así como los compromisos asumidos a efecto de hacer posible su realización.</p> <p><b>Artículo 19.</b> Los resultados de las consultas deberán difundirse con amplitud con su correspondiente traducción a en lengua indígena, en un plazo no mayor a noventa días naturales posteriores a la consulta.</p> <p><b>Artículo 20.</b> Las autoridades estatales y municipales que hayan realizado la consulta, considerarán las opiniones que deriven de la misma, en la elaboración de políticas públicas, programas o reformas institucionales en materia indígena, que hayan sido objeto de la misma.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 66.</b> El Estado y los Municipios establecerán convenios de coordinación y en consulta con los pueblos y comunidades indígenas, buscando la implementación de acciones para fomentar y promover la identidad de las comunidades indígenas del Estado. [...]</p> |
| 15   | Jalisco            | Constitución Política del Estado de Jalisco | <p><b>Artículo 4.</b></p> <p>[...]</p> <p>B.- El Estado y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.</p> <p>Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:</p> <p>[...]</p>  |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación  | Contenido   |
|------|--------------------|--|---|
|      |                    |  | <p>IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración de los planes Estatal y Municipales de Desarrollo y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. [...]</p>   |
|      |                    | <p>Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco</p> | <p><b>Artículo 10.</b> Los pueblos y comunidades indígenas deben ser consultados a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directa y específicamente sus derechos comunitarios.</p> <p>Las consultas que se efectúen con las comunidades indígenas deben adecuarse a las circunstancias de éstos, con la finalidad de alcanzar acuerdos o el consentimiento informado, relacionado con las iniciativas o propuestas que las instituciones públicas les presenten y, en su caso, incorporar las recomendaciones y conclusiones que realicen.</p> <p>Al aplicar la presente legislación en la formulación de planes, programas y proyectos públicos deberán tomarse en consideración las costumbres o el derecho consuetudinario de los pueblos involucrados.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 67.</b> La Comisión [Estatal Indígena del Estado de Jalisco] tendrá las siguientes funciones:</p> <p>I. Ser instancia de consulta para la elaboración, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal desarrollen en la materia, así como para los municipios que lo soliciten;</p> <p>II. Diseñar y operar, en el marco del Consejo Consultivo de la Comisión, un sistema de consulta y participación indígena en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo; [...]</p> <p>X. Establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena, que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos, en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales. [...]</p> |

| Núm. | Entidad Federativa  | Legislación  | Contenido  |
|------|---------------------|--|--|
| 16   | Michoacán de Ocampo | Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo       | <p><b>Artículo 3.</b> [...]</p> <p>El Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como personas morales, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para ejercer derechos y contraer obligaciones.</p> <p>Los pueblos y las comunidades indígenas tendrán los derechos siguientes: [...]</p> <p><b>V.</b> A la consulta y a los mecanismos de participación ciudadana previstos en esta Constitución, cuando se prevean ejecutar acciones y medidas administrativas o legislativas que los afecten; [...]</p> <p><b>IX.</b> Al reconocimiento, ejercicio y salvaguarda de los derechos de propiedad, posesión de tierras, territorios y recursos naturales, donde se encuentren asentados los pueblos, comunidades y regiones indígenas. El Gobernador del Estado coadyuvará en las gestiones para que los pueblos y comunidades indígenas accedan al uso y aprovechamiento de los mismos; [...]</p> <p><b>XVI.</b> A la participación y consulta en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo Municipales, incorporando las recomendaciones y propuestas que se realicen en los presupuestos. [...]</p> |
|      |                     | Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo | <p><b>Artículo 4.</b> Para los efectos de esta Ley se entenderá por: [...]</p> <p><b>VII.</b> Instituto o Autoridad Autónoma: Instituto Electoral de Michoacán;</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 73.</b> La consulta previa, libre e informada es un derecho derivado de la libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas, en tanto sujetos de derecho público, y será regulada en los términos del presente capítulo y, en lo que no contemple éste, le aplicará lo dispuesto en los instrumentos internacionales de los derechos humanos de los pueblos indígenas, atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.</p> <p>La autoridad autónoma deberá consultar a las comunidades y pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y, en</p>   |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido  |
|------|--------------------|-------------|--|
|      |                    |             | <p>particular, a través de sus instituciones y órganos representativos propios teniendo en consideración además su cosmovisión.</p> <p>La autoridad autónoma en corresponsabilidad con la comunidad o pueblo indígena deberá realizar la consulta en todas sus etapas. Si así lo acuerda la comunidad, la consulta se realizará en su lengua.</p> <p><b>Artículo 74.</b> La autoridad autónoma a solicitud de algún integrante de una comunidad indígena u órgano del Estado, podrá realizar una consulta previa, libre e informada a una comunidad o pueblo indígena a efecto de conocer su decisión sobre algún asunto en particular que afecte sus derechos.</p> <p>Las consultas deberán efectuarse de buena fe y de manera apropiada de acuerdo con los usos y costumbres o sistemas normativos de las comunidades y pueblos indígenas con la finalidad de llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas a través de su consentimiento libre e informado. De llevarse adecuadamente la consulta, sus resultados tendrán efectos vinculatorios.</p> <p><b>Artículo 75.</b> Para la celebración de la consulta previa, libre e informada, la comunidad indígena puede proponer, además de los medios que este capítulo contempla, algún otro que, derivado de sus usos y costumbres o sistemas normativos y de gobierno interno resulten más convenientes para los efectos requeridos.</p> <p><b>Artículo 76.</b> En la realización de cualquier consulta previa, libre e informada la autoridad autónoma deberá observar los principios endógeno, libre, pacífico, informado, democrático, equitativo y autogestionado, garantizando en todo momento los derechos humanos de los pueblos indígenas consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y los instrumentos internacionales.</p> <p>Quedan excluidas aquellas costumbres e instituciones que sean incompatibles con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.</p> |



| Núm. | Entidad Federativa | Legislación   | Contenido  |
|------|--------------------|---|--|
| 17   | Morelos            | <p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos</p>   | <p><b>Artículo 2 Bis.</b> En el Estado se reconoce la presencia de sus pueblos y comunidades indígenas, admitiendo que fueron la base para su conformación política y territorial; garantizará que la riqueza de sus costumbres y tradiciones; territorio, lengua y patrimonio cultural, medicina tradicional y acceso a recursos naturales, así como su autonomía, libre determinación, sistemas normativos y el acceso a la consulta, sean preservados y reconocidos a través de la ley respectiva. [...]</p> <p>Esta Constitución establece sus derechos y obligaciones conforme a las bases siguientes: [...]</p> <p><b>XII.-</b> De conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado y los municipios, con la participación de las comunidades, establecerán las instituciones y las políticas para garantizar el desarrollo humano y social de los pueblos y comunidades indígenas. La ley incorporará las bases que la Constitución Federal y la presente Constitución refieren, así como establecerá los mecanismos y procedimientos para el cumplimiento de esta obligación en los siguientes aspectos: [...]</p> <p>j) Consulta a los pueblos y comunidades indígenas para la elaboración de los planes estatal y municipales sobre el desarrollo integral, y</p> <p>[...]</p> |
|      |                    | <p>Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos</p> | <p><b>Artículo 13.</b> Al aplicar las disposiciones del presente ordenamiento y especialmente las relativas al ejercicio de la autonomía de los Pueblos y las Comunidades Indígenas: [...]</p> <p><b>II.</b> Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos y los Ayuntamientos tienen la obligación de:</p> <p>a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus autoridades o representantes tradicionales, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directa o indirectamente.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 24.</b> Los Pueblos y Comunidades Indígenas tendrán el carácter de personas colectivas y sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.</p>  |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido  |
|------|--------------------|-------------|--|
|      |                    |             | <p><b>Artículo 25.</b> Los Pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a ser consultados mediante los procedimientos apropiados a través de sus autoridades tradicionales, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directa ó indirectamente, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, asimismo, tienen derecho a participar en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y en los Planes Municipales, y en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 45.</b> Los Pueblos y Comunidades indígenas, tienen derecho al respeto pleno del control y protección de su patrimonio cultural, intelectual y científico. El Estado, previa consulta a dichos Pueblos y comunidades, dictará las medidas idóneas para garantizar que sea efectivo este derecho.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 131.</b> Se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades a la consulta y a la participación ciudadana como elemento fundamental de su desarrollo humano, colectivo social y económico.</p> <p>Se consultará a los Pueblos y Comunidades indígenas, cuando se prevean medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos.</p> <p><b>Artículo 132.</b> Las consultas se llevaran a cabo:</p> <p>c) Cuando les afecte directa o indirectamente decisiones que repercuten en su vida cotidiana, en su organización social, en su entorno natural y cultural; en sus aspiraciones y prioridad de desarrollo;</p> <p>d) Cuando afecten sus tierras, territorios y recursos naturales que han poseído, ocupado o utilizado tradicionalmente.</p> <p><b>Artículo 133.</b> La consulta deberá realizarse, observando los siguientes requisitos:</p> <p>a) De buena fe;</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación  | Contenido  |
|------|--------------------|--|--|
|      |                    |  | <p>b) Con la información adecuada, veraz y completa;</p> <p>c) Bajo las condiciones de forma, tiempo y lugar que las comunidades dispongan, mediante sus formas de organización social y sistemas normativos;</p> <p>d) La consulta podrá ser por comunidad, municipal y regional ;</p> <p>e) Se establecerá de manera clara y precisa el tema a participar; y</p> <p>f) Se fijará claramente las personas que deban participar.</p> <p><b>Artículo 134.</b> Los resultados serán regresados a las comunidades para establecer acuerdo, que se alcanzó en la consulta. Para efecto de dar seguimiento y verificar los resultados de la consulta, los Pueblos y Comunidades Indígenas, se organizarán conforme a los usos y costumbres.</p> <p><b>Artículo 135.</b> Las autoridades Estatales en sus ámbitos de competencia tienen la obligación de consultar a los pueblos y Comunidades Indígenas, antes de adoptar y aplicar cualquier medida, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de autoridades comunitarias o representantes tradicionales, cada vez que prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar su entorno.</p> |
| 18   | Nayarit            | Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit | <p><b>Artículo 7.</b> El Estado tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Todos los habitantes del estado gozarán sea cual fuere su condición:</p> <p>[...]</p> <p>IV. La protección y promoción del desarrollo de los valores de etnias indígenas que habitan en el Estado de Nayarit, además de observar lo ordenado en el artículo 20. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se realizará conforme a las bases y principios siguientes: [...]</p> <p>Deberán participar en la elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo educativo, productivo, económico, cultural o social que se relacione con sus comunidades. [...]</p>   |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación   | Contenido   |
|------|--------------------|---|---|
|      |                    |   | <p>La Ley protegerá la propiedad y posesión de sus tierras cualquiera que sea la modalidad de estas, así como los derechos individuales y colectivos de uso y aprovechamiento del agua y recursos naturales, asegurando la protección del medio ambiente. [...]</p>   |
|      |                    | <p>Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit</p>         | <p><b>Artículo 72.</b> Quedan prohibidos los reacomodos y desplazamientos de los pueblos y comunidades indígenas, en el Estado de Nayarit.<br/>[...]</p> <p><b>Artículo 79.</b> Previa a la realización de obras y proyectos del Estado o los Municipios que pudieran afectar a los recursos naturales de las comunidades indígenas, deberán ser escuchadas las autoridades ejidales, comunales o tradicionales respectivas en todo el aprovechamiento mediará la previa indemnización a través de obras y programas productivos que generen un beneficio directo a los integrantes de las comunidades indígenas.</p> |
|      |                    | <p>Ley de Desarrollo Forestal Sustentable para el Estado de Nayarit</p> | <p><b>Artículo 67.</b> Los pueblos y comunidades indígenas que se asienten o sean propietarios de terrenos forestales siempre serán tomados en cuenta en la planeación y diseño de las políticas y programas de desarrollo forestal.</p>  |
| 19   | Nuevo León         | <p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León</p>  | <p><b>Artículo 2.</b>[...]</p> <p>Se consultará a los indígenas, e incorporarán sus recomendaciones, para la elaboración de los Planes Estatal y municipales de desarrollo. [...]</p>   |
|      |                    | <p>Ley sobre los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León</p>      | <p><b>Artículo 28.</b> El Estado y los Municipios podrán consultar a los indígenas en la elaboración del Plan Estatal y Planes Municipales de Desarrollo, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y en particular a través de organizaciones representativas, y en lo procedente y viable a incorporar las propuestas que realicen.</p>   |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación   | Contenido  |
|------|--------------------|---|--|
| 20   | Oaxaca             | Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca                 | <p><b>Artículo 59.</b> Son facultades del Congreso del Estado: [...]</p> <p><b>LXXI.</b> Realizar consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, garantizando el principio de consentimiento libre, previo e informado, antes de adoptar medidas legislativas y de otra índole, que les afecten o sean susceptibles de afectarles, en términos del artículo 20. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]</p>   |
|      |                    | Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca | <p><b>Artículo 14.</b> En el Estado de Oaxaca quedan prohibidos los reacomos y desplazamientos de pueblos y comunidades indígenas, excepción hecha de aquellos casos que provengan de las propias necesidades de dichos pueblos y comunidades o se motiven por el orden público. [...]</p> <p>Cuando el desplazamiento o reacomodo encuentre su origen en el orden público, éstos se realizarán previo avalúo que practique el instituto Catastral del Estado de Oaxaca, e indemnización a los afectados con dicha acción que realice el orden público. Para efectos de la reubicación definitiva o temporal, el Estado, por conducto de sus órganos competentes y oyendo el parecer de los involucrados, procurará que la misma se realice en sitios similares al territorio de estos últimos con calidad material y jurídica, por lo menos igual a la que poseían y que les permita satisfacer sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando desaparezca la causa de interés público, los pueblos y comunidades indígenas tendrán prioridad para el retorno a sus territorios y tierras.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 53.</b> Las obras y proyectos que promueva el Estado, las organizaciones o los particulares que impacten a los pueblos y comunidades indígenas en sus recursos naturales, deberán ser discutidos, analizados y consensados previamente con dichos pueblos y comunidades.</p> <p><b>Artículo 54.</b> La constitución de las áreas naturales y otras medidas tendientes a proteger el territorio de los pueblos y comunidades indígenas, deberán llevarse a cabo con base en acuerdos explícitos entre el Estado y los pueblos y comunidades, incluyendo a sus representantes agrarios.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación   | Contenido   |
|------|--------------------|---|---|
|      |                    |   | <p><b>Artículo 55.</b> Los pueblos y comunidades indígenas tienen atribución para realizar las acciones de vigilancia y establecer disposiciones dirigidas a la conservación y protección de sus recursos naturales, así como de su flora y fauna silvestre dentro de sus comunidades y de aplicar las sanciones correspondientes conforme a sus sistemas normativos internos, complementariamente a las que señalen las leyes vigentes. El Estado reconocerá, apoyará y validará tales iniciativas.</p>  |
| 21   | Puebla             | Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla | <p><b>Artículo 13.</b> [...] La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas, mismas que establecerán las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas, conforme a las siguientes bases:</p> <p>[...]</p> <p>d). Proteger y promover, dentro de los ámbitos de competencia del Estado y Municipios, el desarrollo de sus lenguas, culturas, recursos, usos y costumbres; el acceso al uso y disfrute preferentes de los recursos naturales ubicados en sus tierras o en la totalidad del hábitat que ocupan, de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas por la Constitución Federal; su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo; sus formas de expresión religiosa y artística, así como su acervo cultural y, en general, todos los elementos que configuran su identidad. [...]</p> <p>III. El Estado y los Municipios deberán combatir cualquier práctica discriminatoria e impulsar el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, mediante instituciones y políticas diseñadas y operadas conjuntamente con ellos, teniendo las siguientes obligaciones: [...]</p> <p>f). Establecer los mecanismos de consulta que resulten apropiados para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración de los Planes Estatal y Municipales de Desarrollo, así como cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, y para que en su caso, se incorporen las recomendaciones y propuestas que realicen, en términos de las disposiciones constitucionales. [...]</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación  | Contenido  |
|------|--------------------|--|--|
|      |                    |  | <p><b>VII.</b> El Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán equitativamente las partidas específicas en los presupuestos de egresos que aprueben, para cumplir con las disposiciones antes señaladas, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en su ejercicio y vigilancia; y</p> <p>[...]</p>  |
|      |                    | <p>Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla</p> | <p><b>Artículo 8.</b> [...]</p> <p>I.- Los Poderes Ejecutivo y Judicial, así como los Ayuntamientos deberán:</p> <p>[...]</p> <p>b) Adoptar, con la participación y cooperación de los Pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos Pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y trabajo; y</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 41.</b> El Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, establecerán los mecanismos a fin de garantizar la participación de los Pueblos y Comunidades Indígenas en la planeación del desarrollo estatal y municipal, de tal forma que ésta incluya sus aspiraciones y prioridades para garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas, de alimentación, salud, recreación, convivencia y vivienda, entre otras.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 44.</b> Se prohíbe cualquier tipo de reacomodo o desplazamiento de los Pueblos y Comunidades Indígenas, excepto en los casos que provengan de las propias necesidades y de la voluntad de dichos Pueblos y Comunidades o se motiven por causa de utilidad pública legalmente acreditada y justificada o por la conservación del orden público, especialmente en lo que se refiere a casos de riesgos, desastres, seguridad o sanidad.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación  | Contenido  |
|------|--------------------|--|--|
|      |                    |  | <p><b>Artículo 45.</b> Las Comunidades Indígenas en colaboración con los distintos órdenes de gobierno, en el marco de la legislación federal y estatal de la materia, implementarán las acciones necesarias para la vigilancia, conservación, protección, restauración, aprovechamiento sustentable de su medio ambiente; gozarán del derecho preferente al uso y disfrute de los recursos naturales y turísticos disponibles en sus tierras.</p>   |
| 22   | Querétaro          | Constitución Política del Estado de Querétaro  | <p><b>Artículo 3.</b> [...] En el Estado se reconoce la presencia de sus pueblos y comunidades indígenas, admitiendo que fueron la base para su conformación política y territorial; garantizará que la riqueza de sus costumbres y tradiciones; territorio, lengua y patrimonio cultural, medicina tradicional y acceso a recursos naturales, así como su autonomía, libre determinación, sistemas normativos y el acceso a la consulta, sean preservados y reconocidos a través de la ley respectiva. [...]</p>  |
|      |                    | Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro | <p><b>Artículo 1.</b> La presente Ley es de orden público e interés social, reglamentaria del último párrafo del artículo 3º de la Constitución Política del Estado de Querétaro y tiene por objeto el reconocimiento, preservación y defensa de la riqueza de las costumbres y tradiciones; territorio, lengua y patrimonio cultural, medicina tradicional y acceso a recursos naturales, así como su autonomía, libre determinación, sistemas normativos y el acceso a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, además del establecimiento de las obligaciones de la administración pública estatal y municipal en materia de derechos y cultura indígena.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 6.</b> El Estado reconoce a las comunidades integrantes de los pueblos indígenas, el carácter jurídico de entidades de derecho público, para todos los efectos que se deriven de sus relaciones con el Gobierno del Estado y de los municipios, así como, con terceros.</p> <p>[...]</p> |



| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido   |
|------|--------------------|-------------|---|
|      |                    |             | <p><b>Artículo 31.</b> Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la propiedad, control y protección de su patrimonio cultural intangible. El Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos de los municipios, por medio de las instituciones competentes y con la participación y consenso con los pueblos y comunidades indígenas, dictarán las medidas idóneas para la eficaz protección de sus ciencias, tecnologías y manifestaciones culturales, así como del conocimiento de las propiedades de la fauna, la flora y los minerales, tradiciones orales, diseños y artes visuales, artes dramáticas, artesanías, expresiones musicales, vestimenta, literatura oral y escrita, danzas y bailes.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 39.</b> Las comunidades indígenas deberán participar en el diseño, desarrollo y aplicación de programas y servicios de educación, a fin de que respondan a sus necesidades <b>particulares</b>, de acuerdo a su identidad cultural. Dentro del diseño de los programas educativos, se contemplarán mecanismos que permitan garantizar la eliminación de los prejuicios, la discriminación y el uso de adjetivos que denigren a los indígenas.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 51.</b> Los pueblos y comunidades indígenas y el Poder Ejecutivo del Estado, de conformidad con la Legislación Federal y Estatal de la materia, convendrán las acciones y medidas necesarias tendientes a la conservación de su medio ambiente y a otras formas de protección de los recursos naturales, de tal modo que éstas sean ecológicamente sustentables y técnicamente apropiadas, así como compatibles con la libre determinación de los pueblos y comunidades para la preservación y usufructo de sus recursos naturales.</p> <p><b>Artículo 52.</b> Cuando el Poder Ejecutivo del Estado, las organizaciones o los particulares promuevan la realización de obras y proyectos que impacten en los recursos naturales y el medio ambiente de los pueblos y comunidades indígenas, se deberá pedir opinión previa e informada a éstos, quienes participarán equitativamente de los beneficios que generen dichas obras y proyectos que sean ecológica y técnicamente apropiadas.</p> <p>[...]</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación  | Contenido  |
|------|--------------------|--|--|
|      |                    |  | <p><b>Artículo 56.</b> En el Estado de Querétaro, quedan prohibidos los reacomodos y desplazamientos de pueblos y comunidades indígenas, a excepción de que provengan de las propias necesidades de dichos pueblos y comunidades o se motiven por el orden público o por causas de urgencia comprobada que pongan en riesgo su integridad. [...]</p> <p>Para efectos de reubicación definitiva o temporal, el Gobernador del Estado, oyendo el parecer de los afectados, procurará que la misma se realice en sitios similares al territorio de estos últimos, con la misma calidad material y jurídica que poseían, que les permita satisfacer sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 65.</b> El Gobernador del Estado y los ayuntamientos están obligados a consultar, en los términos de Ley, a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Estatal y planes municipales de desarrollo y, en lo procedente y viable, a incorporar las propuestas que realicen.</p> |
| 23   | Quintana Roo       | <p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo</p> <p>Ley de Asociaciones Público-Privadas para el Estado y los Municipios de Quintana Roo</p> | <p><b>Artículo 13.</b> [...]</p> <p>B. Los Gobiernos Estatal y Municipales, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. [...]</p> <p>IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y de los municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. [...]</p> <p><b>Artículo 15.</b> La viabilidad de los Proyectos de Asociaciones Público-Privadas será determinada mediante el dictamen que emita la Agencia, el cual se fundará en los análisis siguientes, que obligatoriamente se deberán llevar a cabo en relación con cualquier Proyecto de Asociación Público-Privada:</p> <p>[...]</p>                  |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación   | Contenido  |
|------|--------------------|---|--|
|      |                    |   | <p>IX.- La rentabilidad social, mediante la evaluación del costo y beneficio del proyecto que muestre que este último es susceptible de generar un beneficio social neto bajo supuestos razonables; y en su caso el mecanismo de consulta a los pueblos indígenas que corresponda conforme a las disposiciones aplicables;</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 116.</b> La construcción, equipamiento, mantenimiento, conservación y reparación de la infraestructura de un Proyecto de Asociación Público-Privada deberán realizarse conforme al programa, características y especificaciones técnicas pactadas en el Contrato correspondiente, así como observar las disposiciones de protección ambiental, preservación y conservación del equilibrio ecológico, asentamientos humanos, desarrollo urbano, los acuerdos con las comunidades indígenas derivados de las consultas previas efectuadas y demás aplicables, en los ámbitos estatal y municipal, y en su caso federal. [...]</p> |
|      |                    | Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente del Estado de Quintana Roo | <p><b>Artículo 4 ter.</b> Corresponde al Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo: [...]</p> <p>III.- Promover la participación ciudadana en materia ambiental a través de los órganos de representación ciudadana e instrumentos de participación ciudadana, así como de las organizaciones sociales, pueblos indígenas, ejidos, comunidades, empresas e instituciones académicas;</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 10.</b> Para formular y conducir la política ambiental estatal, así como expedir y aplicar los instrumentos previstos en esta Ley, las autoridades tendrán en cuenta los siguientes principios: [...]</p> <p>XVI.- Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables, y</p> <p>[...]</p>                       |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación  | Contenido  |
|------|--------------------|--|--|
|      |                    |  | <p><b>Artículo 12.</b> En la planeación del desarrollo del Estado, se considerará la política ambiental y el ordenamiento ecológico, ajustándose a los siguientes principios generales: [...]</p> <p>En el caso de proyectos que afecten a dos o más Municipios, se observará el mismo requerimiento para ambos; cuando el proyecto corresponda a comunidades indígenas, deberá observarse en su aprobación sus usos y costumbres.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 74.</b> Previamente a la expedición de las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas, deberán realizarse los estudios que lo justifiquen, en los términos del presente capítulo, los cuales deberán ser puestos a disposición de la ciudadanía. Asimismo, la Secretaría o la autoridad municipal competente, deberá solicitar la opinión de: [...]</p> <p><b>III.-</b> Las organizaciones sociales, públicas o privadas, comunidades indígenas y demás personas físicas o morales interesadas; y</p> <p>[...]</p> |
|      |                    | <p>Ley para el Fomento de la Eficiencia Energética y Aprovechamiento de las Fuentes de Energía Renovables en el Estado de Quintana Roo</p> | <p><b>Artículo 4.</b> Las comunidades científica, tecnológica, académica, económica y en general la sociedad, podrán participar en el diseño de los planes y programas relacionados con la presente ley, de conformidad a las disposiciones que para tal efecto expida la Secretaría.</p> <p><b>Artículo 5.</b> Son principios rectores de la presente Ley: [...]</p> <p><b>VI. Participación Social:</b> Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y proyectos en la materia; [...]</p>   |
|      |                    | <p>Ley Forestal del Estado de Quintana Roo</p>   | <p><b>Artículo 142.</b> La Secretaría promoverá la participación de la sociedad en la planeación, diseño, aplicación y evaluación de los instrumentos de la política forestal y programas a través de un proceso amplio de concertación social, convocando, consultando, informando y tomando en cuenta las opiniones y propuestas de las organizaciones de propietarios forestales, ejidos y comunidades, organizaciones sociales, servicios técnicos forestales, industriales, comerciantes, instituciones</p>   |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación   | Contenido   |
|------|--------------------|---|---|
|      |                    |   | educativas y de investigación, asociaciones civiles ambientalistas o de desarrollo e individuos relacionados con la actividad forestal, así como de la sociedad en general.   |
|      |                    | Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo | <p><b>Artículo 3.</b> [...]</p> <p><b>II.- El Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos deberán:</b></p> <p>Mediante procedimientos de consulta, a través de sus autoridades o representantes tradicionales, promover su participación en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y de los Municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen;</p> <p>Promover mediante los procedimientos de consulta, a través de las autoridades o representantes tradicionales, su participación en la definición y desarrollo de los programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia.</p> <p><b>Artículo 4.</b> Para los efectos de esta Ley se entenderá por: [...]</p> <p><b>X.</b> Instituto: Instituto para el Desarrollo del Pueblo Maya y las Comunidades Indígenas del Estado de Quintana Roo; y</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 59-B.</b> El Instituto registrará sus acciones por los siguientes principios: [...]</p> <p><b>VI.-</b> Consultar al pueblo maya y las comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Estatal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten sus condiciones de vida y su entorno, y</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 59-C.</b> El Instituto tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable del pueblo maya y las comunidades indígenas de conformidad con el artículo 20. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, y en concordancia con las directrices establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo, así como vigilar el cumplimiento de la presente Ley, para lo cual tendrá las siguientes atribuciones:</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación   | Contenido   |
|------|--------------------|---|---|
|      |                    |   | <p>I.- Ser instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y municipal desarrollen en la materia de desarrollo indígena y protección a la cultura maya;</p> <p>[...]</p> <p>VI.- Consultar al Pueblo Maya y las Comunidades Indígenas, a través de las autoridades tradicionales, cada vez que el Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y los Gobiernos Municipales, promuevan reformas jurídicas y actos administrativos;</p> <p>[...]</p> <p>XIX.- Diseñar, operar y ejecutar un sistema de información y consulta acerca del pueblo maya y las comunidades indígenas;</p> <p>[...]</p>  |
| 24   | San Luis Potosí    | Constitución Política del Estado de San Luis Potosí | <p><b>Artículo 9.</b> [...]</p> <p><b>XVI.</b> Al tenor de lo dispuesto en el Apartado B del artículo 2º de la Constitución federal, el Estado y los municipios con la participación de las comunidades establecerán las instituciones, el sistema y las políticas para garantizar el desarrollo humano y social de los pueblos y comunidades indígenas. La ley incorporará las bases que la Constitución federal refiere, y establecerá los mecanismos y procedimientos para el cumplimiento de esta obligación en los siguientes aspectos: [...]</p> <p>g) Impulso a las actividades productivas y al desarrollo sustentable de las comunidades. [...]</p> <p>i) Consulta a los pueblos indígenas para la elaboración de los planes Estatal y municipales sobre el desarrollo integral.</p> |
|      |                    | Ley Ambiental del Estado de San Luis Potosí         | <p><b>Artículo 12.</b> La política ambiental del Estado responderá a las peculiaridades ecológicas de la Entidad y guardará concordancia con los lineamientos de acción nacionales que establezca la federación, para lo cual observará los siguientes principios: [...]</p>  |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido  |
|------|--------------------|-------------|--|
|      |                    |             | <p><b>XII.</b> Debe garantizarse el derecho de las comunidades y pueblos indígenas a la protección, conservación, uso y aprovechamiento sustentable de los elementos naturales y antrópicos, a la salvaguarda y uso de la biodiversidad biológica y cultural de su entorno, de acuerdo a lo que determine la LGEEPA, esta Ley y otros ordenamientos aplicables.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 34.</b> La SEGAM deberá solicitar previamente a la emisión de las declaratorias de las áreas naturales protegidas la opinión de: [...]</p> <p><b>IV.</b> Las organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos indígenas y demás personas físicas o morales interesadas, y</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 36.</b> La SEGAM promoverá la participación convergente de sus habitantes, propietarios o poseedores, pueblos indígenas existentes y demás organizaciones sociales, públicas y privadas en el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas de competencia estatal y municipal a que se refieren los anteriores artículos, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y conservación de los ecosistemas.</p> <p>Para tal efecto, la SEGAM podrá suscribir con los interesados los convenios de concertación o acuerdos de coordinación que correspondan;</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 128.</b> La SEGAM promoverá la participación responsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental en la Entidad, para lo cual deberá:</p> <p><b>I.</b> Convocar a través de los esquemas previstos en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, a las organizaciones obreras, artesanales, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, pesqueros y forestales, comunidades agrarias, pueblos indígenas, instituciones educativas, organizaciones sociales y privadas no lucrativas y demás personas interesadas, para que manifiesten su opinión y propuestas.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación  | Contenido   |
|------|--------------------|--|---|
|      |                    | <p>Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí</p> | <p><b>TÍTULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES.</b><br/> <b>CAPÍTULO ÚNICO</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> La presente Ley es de orden público e interés general; reglamentaria del artículo 9° de la Constitución Política del Estado del Estado de San Luis Potosí, acorde al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en materia de consultas a pueblos y comunidades indígenas, así como a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Tiene por objeto establecer los casos en que debe consultarse a las comunidades indígenas, y la forma en que deben llevarse las consultas, en sus fases de diseño, planeación, operación seguimiento, y evaluación.</p> <p><b>Artículo 2.</b> La consulta a pueblos y comunidades tiene por objeto:</p> <p><b>I.</b> Establecer las bases y mecanismos para la consulta directa a las comunidades indígenas en los asuntos que establece la presente Ley;</p> <p><b>II.</b> Conocer la opinión, la posición, o las aportaciones de las comunidades indígenas sobre temas o asuntos trascendentes, relacionadas a sus condiciones de vida, o cuando pretendan instrumentarse medidas legislativas, administrativas o políticas públicas dirigidas a pueblos y comunidades indígenas;</p> <p><b>III.</b> Permitir el diálogo intercultural y la construcción de consensos, para fortalecer la relación entre el Estado, los pueblos y comunidades indígenas y la sociedad;</p> <p><b>IV.</b> Alcanzar acuerdos, o lograr el consentimiento fundamentado previo de pueblos y comunidades indígenas, con respecto a medidas legislativas, programas sociales, o propuestas de políticas públicas que les sean aplicables;</p> <p><b>V.</b> Impulsar la participación efectiva de pueblos y comunidades indígenas en el diseño, la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos y programas orientados a fomentar su desarrollo integral; y</p> <p><b>VI.</b> Identificar las propuestas que los consultantes tomarán en consideración, como resultados de las consultas, según proceda, para incorporarlos en iniciativas de ley, planes y programas de desarrollo, reformas institucionales, o acciones que puedan</p> |



| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido  |
|------|--------------------|-------------|--|
|      |                    |             | <p>impactar en el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, y para establecer adecuadamente las partidas específicas destinadas al cumplimiento de las obligaciones previstas en la fracción XVI del artículo 90. de la Constitución Política del Estado, en los presupuestos de egresos que respectivamente aprueben.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Para efectos de la presente Ley se entiende por:</p> <p>I. Asamblea: máxima autoridad de las comunidades indígenas;</p> <p>II. Autoridades Indígenas: las autoridades tradicionales, sean agrarias, administrativas, civiles y ceremoniales, electas mediante los procedimientos establecidos en los sistemas normativos de las comunidades;</p> <p>III. CDI: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas;</p> <p>IV. CEAPI: Coordinación Estatal para la Atención de los Pueblos Indígenas;</p> <p>V. Comunidad Indígena: unidad política, social, económica y cultural; asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres.</p> <p>Dichas comunidades pueden corresponder a cualquiera de las formas de tenencia de la tierra, es decir, ejidal, comunal, o privada;</p> <p>VI. Consulta: procedimiento por el cual le presentan a los pueblos y comunidades indígenas, iniciativas, propuestas de planes y programas, modelos de políticas públicas y reformas institucionales, que les afectan directamente, con el propósito de conocer sus opiniones y recoger e identificar sus propuestas. Así como establecer adecuadamente, las partidas específicas destinadas al cumplimiento de las obligaciones previstas en la fracción XVI del artículo 9° de la Constitución Política del Estado, en los presupuestos de egresos que respectivamente aprueben;</p> <p>VII. Consultante: los poderes del Estado, los municipios, y las instituciones, dependencias, entidades u organismos de éstos, que se encuentren obligados a llevar a cabo las consultas con las comunidades indígenas;</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido  |
|------|--------------------|-------------|--|
|      |                    |             | <p><b>VIII.</b> Coordinación interinstitucional: estrategia de política pública que consiste en articular y coordinar los esfuerzos de los poderes del Estado y de los municipios, orientados a racionalizar y eficientar los recursos públicos, con el propósito de atender los rezagos sociales y construir amplios consensos entre pueblos y comunidades;</p> <p><b>IX.</b> Padrón de comunidades indígenas: es la nómina o listado que se hace de las comunidades indígenas, para saber sus nombres, numero de población, autoridades y organización, así como sus usos y costumbres;</p> <p><b>X.</b> Registro de comunidades indígenas: es la inscripción asentada en el libro de gobierno, realizada por el Ejecutivo del Estado, a través de la Coordinación Estatal para la Atención de los Pueblos Indígenas, cuyo objeto es recabar información relacionada con su estructura, organización y cultura, y</p> <p><b>XI.</b> Pueblos Indígenas: aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el territorio actual del país al iniciarse la colonización, y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.</p> <p>San Luis Potosí reconoce la existencia histórica y vigente en su territorio de los pueblos Náhuatl, Téenek y Xi Oi, así como la presencia regular de los Wirrarica o huicholes.</p> <p><b>Artículo 4.</b> Las consultas que se lleven a cabo con las comunidades indígenas deben adecuarse a las circunstancias de éstos, con la finalidad de alcanzar acuerdos o el consentimiento informado, relacionado con las iniciativas o propuestas que las instituciones públicas les presenten y, en su caso, incorporar las recomendaciones y conclusiones que realicen.</p> <p><b>Artículo 5.</b> En los procesos de consulta queda prohibido:</p> <p><b>I.</b> Inducir las respuestas de los consultados, con preguntas, acciones coactivas, o mensajes propagandísticos;</p> <p><b>II.</b> Introducir elementos técnicos o académicos que conduzcan a favorecer determinada tendencia o posición, relacionada al tema objeto de la consulta, y</p> <p><b>III.</b> Manipular cifras o distorsionar los resultados de la consulta.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido  |
|------|--------------------|-------------|--|
|      |                    |             | <p>Los servidores públicos que actualicen alguno de los supuestos que establece este artículo, incurrirán en responsabilidad y serán sancionados de conformidad con lo previsto en la ley de la materia.</p> <p><b>TÍTULO SEGUNDO. DE LA CONSULTA</b><br/> <b>CAPÍTULO I</b><br/> <b>DE LOS SUJETOS DE CONSULTA</b></p> <p><b>Artículo 6.</b> El estado garantizará el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, respecto a los asuntos públicos fundamentales que les atañen directamente. Es obligación del estado adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo ese derecho, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley Reglamentaria del Artículo 90. de la Constitución Política del Estado.</p> <p><b>Artículo 7.</b> Serán sujetos de consulta todos los pueblos y comunidades indígenas de la Entidad, que reconoce el artículo 90. de la Constitución Política del Estado, sin distinción de credo religioso, lengua, cultura, género, filiación partidista o ideológica.</p> <p><b>Artículo 8.</b> Las autoridades, representantes y personas indígenas que participen en los procesos de consulta, deberán acreditar su identidad y la representación de su pueblo o comunidad ante la autoridad, institución u organismo consultante, y ratificarán su voluntad de participar por mandato en el ejercicio de consulta.</p> <p><b>CAPÍTULO II</b><br/> <b>DE LAS MATERIAS DE CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS</b></p> <p><b>Artículo 9.</b> Serán objeto obligado de consulta:</p> <p>I. El Plan Estatal de Desarrollo;</p> <p>II. Los planes municipales de desarrollo;</p> <p>III. Los planes de Desarrollo Urbano, y de centro estratégico de población, cuando afecten el territorio correspondiente a las comunidades indígenas;</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido  |
|------|--------------------|-------------|--|
|      |                    |             | <p>IV. Las iniciativas de Ley o de reforma de Ley en materia indígena, con excepción de las relativas a la materia fiscal y presupuestaria, así como las que se refieran a adecuaciones de normas ya previstas, o cuando sean notoriamente improcedentes;</p> <p>V. Los planes y programas de desarrollo estatales y municipales, relacionados a pueblos y comunidades indígenas;</p> <p>VI. El otorgamiento de concesiones, contratos, y demás instrumentos jurídicos que afecten el uso y disfrute de sus tierras o recursos naturales, y</p> <p>VII. Las propuestas de reformas institucionales de los organismos públicos especializados en su atención.</p> <p><b>Artículo 10.</b> No podrán ser materia de consulta los siguientes asuntos:</p> <p>I. El nombramiento de mandos medios y superiores de los organismos especializados en la atención a pueblos indígenas, exceptuando al Representante de la Oficina de Atención a Pueblos y Comunidades Indígenas Municipal;</p> <p>II. El presupuesto consolidado en materia de desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, a ser incluido en el Presupuesto de Egresos del Estado, y</p> <p>III. Las reformas al marco jurídico estatal que sean de carácter tributario o fiscal, así como las reformas a la Constitución del Estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p><b>CAPÍTULO III</b><br/><b>DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONSULTA</b></p> <p><b>Artículo 11.</b> Toda consulta podrá realizarse cuando se considere necesario u obligado conforme a lo dispuesto en la presente Ley, debiendo acordarse con las autoridades indígenas la fecha conveniente, con por lo menos treinta días de anticipación.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido  |
|------|--------------------|-------------|--|
|      |                    |             | <p>Las entidades normativas de la consulta en el Estado serán:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. En el Poder Judicial: la Comisión de Justicia Indígena del Supremo Tribunal de Justicia en el Estado;</li> <li>II. En el Poder Ejecutivo: la Coordinación Estatal para la Atención de los Pueblos Indígenas;</li> <li>III. En el Poder Legislativo: la Comisión de Asuntos Indígenas, y</li> <li>IV. En los municipios: los representantes de las comunidades indígenas ante los ayuntamientos.</li> </ul> <p>La asesoría técnica adjunta estará a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p> <p><b>Artículo 12.</b> Cualquiera de las entidades estatales según corresponda, podrá establecer al o los grupos técnicos operativos que se integrarán con la institución o instituciones que deban realizar la consulta.</p> <p>Los procesos de consulta que se pretendan impulsar deberán tomar en cuenta las distintas fases de ésta, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. Diagnóstico de la situación a consultar;</li> <li>II. Elaboración del marco lógico de consulta, calendario y presupuesto;</li> <li>III. Concertación de la concurrencia institucional para la realización de la consulta;</li> <li>IV. Establecimiento del grupo técnico operativo;</li> <li>V. Diseño metodológico de la consulta;</li> <li>VI. Trabajo pre-operativo con comunidades muestra;</li> <li>VII. Emisión de convocatoria de la consulta;</li> <li>VIII. Consulta directa en comunidades representativas de la situación a consultar;</li> <li>IX. Sistematización de los resultados;</li> <li>X. Análisis y documento ejecutivo de los resultados;</li> <li>XI. Entrega a comunidades consultadas de los resultados;</li> <li>XII. Difusión de los resultados de la consulta, y</li> <li>XIII. Institucionalización de los resultados.</li> </ul> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido  |
|------|--------------------|-------------|--|
|      |                    |             | <p><b>Artículo 13.</b> Las convocatorias y demás aspectos relacionados con la consulta deberán darse a conocer a la Asamblea de la comunidad, de forma escrita y a través de los medios que la misma generalmente utilice para la difusión de sus comunicados y, adicionalmente, publicarse en algún medio de comunicación oral u escrito del lugar, tanto en la lengua que se hable predominantemente en la comunidad, como en español.</p> <p>Las autoridades, instituciones, u organismos consultantes entregarán, con cuando menos treinta días naturales de anticipación a la Asamblea General y a las autoridades indígenas, los elementos de análisis para dejar claro el objeto y alcance de la consulta, a fin de que estos elementos surgidos de la experiencia o de las necesidades institucionales, se analicen con antelación y posibiliten la construcción de ideas, valores, argumentos, formas de resolver y de participar en los procesos institucionales, con base en la demanda y las capacidades de las comunidades indígenas.</p> <p><b>Artículo 14.</b> Las convocatorias de consulta deberán contener como mínimo los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. Institución convocante;</li> <li>II. Exposición de motivos;</li> <li>III. Objetivos de la misma;</li> <li>IV. Objeto, asunto, tema o materia motivo de consulta;</li> <li>V. Forma y modalidad de participación;</li> <li>VI. Sedes y fechas de celebración, y</li> <li>VII. La demás que se considere necesaria conforme a la materia de la consulta.</li> </ul> <p><b>Artículo 15.</b> Para llevar a cabo las consultas podrán celebrarse convenios de colaboración interinstitucionales, entre las dependencias e instituciones públicas de los órdenes de gobierno estatal y municipal involucrados, en los que se establecerán los objetivos de aquéllas, y los compromisos que asumen los participantes, para sumar y coordinar esfuerzos con el fin de hacer posible su eficiente realización.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido   |
|------|--------------------|-------------|---|
|      |                    |             | <p><b>Artículo 16.</b> La autoridad, institución u organismo consultante, a fin de llevar a cabo las consultas deberá:</p> <p>I. Considerar a la entidad normativa y su opinión en sus actos y designar a los miembros del grupo técnico operativo que llevará a cabo la consulta, y a su secretario técnico;</p> <p>II. Aprobar el programa de trabajo y el calendario de actividades de la consulta que le presente el secretario técnico;</p> <p>III. Definir los instrumentos técnicos y metodológicos que se aplicarán, así como dar seguimiento a las acciones que se realicen durante la consulta;</p> <p>IV. Aprobar las sedes de la consulta, así como tramitar y proporcionar los recursos financieros, humanos y logísticos necesarios para llevarla a cabo;</p> <p>V. Coordinar, supervisar y orientar los trabajos del grupo operativo, y</p> <p>VI. Revisar los resultados de la consulta, enviarlos a las autoridades indígenas a la brevedad posible, y publicarlos, en su caso, en los medios de comunicación.</p> <p><b>Artículo 17.</b> La instrumentación operativa de las consultas estará a cargo de un Grupo Técnico Operativo, designado por la autoridad, institución u organismo consultante, el cual se integrará preferentemente con profesionales de diferentes disciplinas que estarán bajo su mando.</p> <p>El Grupo Técnico Operativo será constituido únicamente durante el periodo que duren los procesos de consulta, y podrá contar con el auxilio de consultorías técnicas y de especialistas en la materia, para asesorarse sobre la metodología e instrumental de consulta que considere pertinentes, preferentemente la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y/o de la entidad normativa.</p> <p><b>Artículo 18.</b> El Grupo Técnico Operativo contará con un Secretario Técnico que será el coordinador general del mismo, y fungirá como responsable de la ejecución de las acciones de consulta ante la autoridad, institución u organismo consultante. Para ser designado como tal se requiere:</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido  |
|------|--------------------|-------------|--|
|      |                    |             | <p>I. Tener amplio conocimiento de la materia indígena, y contar con experiencia en el ámbito de las políticas de desarrollo de pueblos y comunidades, y</p> <p>II. No ser servidor público al momento de su designación, ni haber ocupado cargos de dirección en partido político alguno, por lo menos dos años anteriores al día de su nombramiento.</p> <p><b>Artículo 19.</b> Para ser parte del Grupo Técnico Operativo se requiere:</p> <p>I. Contar con amplio conocimiento de la diversidad económica, social y cultural de los pueblos indígenas;</p> <p>II. Experiencia acreditada en la organización y operación de procesos de consulta en campo, y</p> <p>III. Preferentemente, hablar la lengua indígena del pueblo o comunidad en la que vaya a realizarse la consulta.</p> <p><b>Artículo 20.</b> Corresponde al Grupo Técnico Operativo:</p> <p>I. Planear y desarrollar las acciones relacionadas con los procesos de consulta;</p> <p>II. Formular el calendario de actividades de la consulta;</p> <p>III. Presentar los instrumentos técnicos y metodológicos, así como la mecánica de los trabajos relacionados con la consulta;</p> <p>IV. Acordar con las autoridades indígenas lo relativo a las convocatorias, y coordinar junto con éstas y las instituciones estatales encargadas de atención de comunidades indígenas y, en su caso, con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, las cuestiones logísticas conducentes;</p> <p>V. Hacer llegar los documentos de consulta a las autoridades indígenas, al menos con treinta días naturales de anticipación a la fecha de la consulta, y corroborar su entrega;</p> <p>VI. Entregar las relatorías y el informe de actividades a más tardar quince días naturales después de realizada la consulta, y</p> <p>VII. Sistematizar la información surgida de las consultas, y presentar sus resultados dentro de los quince días hábiles siguientes a la conclusión del proceso de consulta.</p> |



| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido   |
|------|--------------------|-------------|---|
|      |                    |             | <p><b>CAPÍTULO IV</b><br/><b>DE LAS MODALIDADES DE LA CONSULTA</b></p> <p><b>Artículo 21.</b> Las consultas que se hagan a los pueblos y comunidades indígenas deberán privilegiar la consulta directa a las comunidades indígenas, a través de las asambleas comunitarias que para tal efecto sean convocadas, con respeto a sus sistemas normativos en la organización y celebración de las mismas.</p> <p>Dichas consultas podrán complementarse con algunas de las siguientes modalidades, eligiendo en cada caso la aplicable en consideración a la materia y amplitud de la consulta, así como la opinión de las autoridades indígenas:</p> <p>I. Foros regionales abiertos en los que se registren puntualmente las intervenciones orales y escritas de los participantes;</p> <p>II. Talleres temáticos, y</p> <p>III. Encuentros de legisladores y/o funcionarios de las instituciones públicas convocantes, con autoridades indígenas.</p> <p><b>Artículo 22.</b> Las sedes de los eventos de la consulta directa serán en las localidades que las comunidades consideren, a través de sus autoridades, y los eventos complementarios de la consulta se definirán atendiendo a los criterios de volumen y densidad de población consultada, en sus regiones tradicionales de asentamiento.</p> <p><b>Artículo 23.</b> Para asegurar la eficiente realización del proceso de consulta, el Grupo Técnico Operativo recibirá asesoría de las entidades normativas estatales y, deberá solicitar, en su caso, la asesoría técnica de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. En su oportunidad este grupo brindará y multiplicará la asesoría técnica y cursos de capacitación al personal de apoyo que trabajará en las sedes, previamente a la celebración de los eventos.</p> <p><b>Artículo 24.</b> En cada uno de los eventos de las consultas organizados en las sedes deberá estar presente al menos un representante de los organismos e instituciones públicas convocantes, y uno más de las entidades normativas.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido   |
|------|--------------------|-------------|---|
|      |                    |             | <p><b>Artículo 25.</b> A fin de generar transparencia en los procesos de consulta, se solicitará la presencia de organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil, que tengan reconocimiento en trabajo de derechos humanos y derechos indígenas, instituciones académicas, observadores ciudadanos, y medios de comunicación, que darán fe de su legalidad. Además de informar del proceso de consulta y sus resultados en los medios electrónicos, difundiendo las páginas de las entidades convocantes.</p> <p><b>Artículo 26.</b> Para la organización de la consulta se tomará como base el Padrón de Comunidades Indígenas, debiendo incluir según la región, a todas aquéllas que resulten afectadas por la ley, decreto, plan, programa o acciones materia de la consulta, considerando la representación de todas las localidades, barrios, ejidos o parajes que las integren, a través de las autoridades indígenas respectivas.</p> <p><b>CAPÍTULO V</b><br/><b>DEL RESULTADO DE LAS CONSULTAS</b></p> <p><b>Artículo 27.</b> Los resultados de las consultas deberán difundirse con amplitud, en los medios electrónicos en forma bilingüe; y entregarse por escrito a las autoridades indígenas, en un plazo no mayor a sesenta días naturales posteriores a la consulta.</p> <p><b>Artículo 28.</b> Las instituciones públicas consultantes deberán tomar en consideración las propuestas y recomendaciones que resulten de la consulta, en la elaboración de dictámenes de iniciativas o reformas de ley, diseño de políticas públicas, programas o reformas institucionales en materia indígena, que hayan sido objeto de la misma.</p> <p><b>Artículo 29.</b> El seguimiento de la aplicación o incorporación efectiva de las propuestas y recomendaciones que hubieran surgido de los procesos de consulta, estarán a cargo de las comunidades indígenas consultadas, a través de sus autoridades.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación  | Contenido   |
|------|--------------------|--|---|
|      |                    |  | <p><b>TÍTULO TERCERO.</b><br/> <b>DE LAS SANCIONES APLICABLES</b><br/> <b>CAPÍTULO ÚNICO</b></p> <p><b>Artículo 30.</b> Se considerará violación a esta Ley, que los servidores Públicos del Estado y municipios, así como sus dependencias y entidades, pretendan aplicar programas; proyectos o políticas públicas, o legislar en asuntos que afectan directamente a dichos pueblos, sin haberlos consultado en los términos previstos por la presente Ley.</p> <p><b>Artículo 31.</b> Los pueblos y comunidades indígenas podrán interponer denuncias y quejas por violaciones al derecho de consulta, contra los servidores públicos que infrinjan esta Ley, solicitando ante las autoridades competentes sean sancionados conforme a la legislación vigente.</p> |
|      |                    | Ley de Planeación del Estado y Municipios de San Luis Potosí | <p><b>Artículo 12.</b> En la formulación del Plan Estatal de Desarrollo intervendrán las dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, estatal y municipales, los sectores social y privado, y los ciudadanos interesados, a través de una consulta abierta, incluyente y participativa organizada por el Gobierno del Estado.</p> <p>De la misma forma, las comunidades indígenas de acuerdo a la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, tienen la facultad de participar, pudiéndose apoyar el Ejecutivo del Estado con el Padrón de Comunidades Indígenas de la Entidad.</p>  |
|      |                    | Ley de Turismo del Estado de San Luis Potosí                 | <p><b>Artículo 9.</b> Son atribuciones de los ayuntamientos: [...]</p> <p><b>XVII.</b> Tomar en consideración las opiniones, usos y costumbres de las comunidades indígenas de los lugares en que se encuentren asentadas, en los casos en que se desarrollen en las mismas proyectos que les afecten;</p> <p>[...]</p>   |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación   | Contenido  |
|------|--------------------|---|--|
|      |                    | <p>Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí</p> | <p><b>Artículo 4.</b> El Instituto tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, gestionar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas transversales para el desarrollo humano, social, integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos, 20. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 90. de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, así como su respectiva Ley reglamentaria.</p> <p>Tiene las siguientes atribuciones: [...]</p> <p><b>XII.</b> Diseñar y operar, en el marco del Consejo Consultivo del Instituto, un sistema de consulta y participación indígenas, estableciendo los procedimientos técnicos y metodológicos para promover la participación de las autoridades y representantes de las comunidades indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo; [...]</p> <p><b>XIX.</b> Establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta, que permita identificar las características esenciales de las identidades culturales de las comunidades indígenas del Estado de San Luis Potosí, su territorio, organización social, modelos económicos, usos, costumbres, sistemas normativos y expresiones etnolingüísticas; que permita facilitar la más amplia participación de las comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos, en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales;</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 23.</b> Las atribuciones del responsable del área de planeación, investigación y documentación, son las siguientes: [...]</p> <p><b>III.</b> Atender las tareas de consulta a comunidades indígenas que corresponda al Poder Ejecutivo; [...]</p> <p><b>Artículo 30.</b> Son funciones del Consejo Consultivo:</p> <p>[...]</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación  | Contenido  |
|------|--------------------|--|--|
|      |                    |  | <p>V. Atender las solicitudes de consulta o asesoría que le formulen la Junta Directiva, o el Director del Instituto, relacionadas con la naturaleza de sus funciones;</p> <p>[...]</p>  |
|      |                    | <p>Ley que Establece las Bases para la Emisión de Bandos de Policía y Gobierno y Ordenamientos de los Municipios del Estado de San Luis Potosí</p> | <p><b>Artículo 9.</b> Para efectos de la formación y aplicación de los Bandos de Policía y Gobierno, reglamentos y demás ordenamientos municipales a que se refiere la presente Ley, en los municipios con población indígena, los ayuntamientos deberán reconocer en los términos que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Constitución Política del Estado, la autonomía, autoridades, cultura, usos y costumbres, formas de organización social y sistemas normativos de las comunidades indígenas que se encuentran asentadas en su circunscripción territorial.</p>   |
|      |                    | <p>Ley Reglamentaria del Artículo 9 de la Constitución Política del Estado sobre los Derechos y Cultura Indígena</p>                               | <p><b>Artículo 53.</b> El Estado y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán establecer las bases y mecanismos para la consulta directa a las comunidades indígenas para todos los asuntos que les atañen, a fin de estar en condiciones de establecer adecuadamente, las partidas específicas destinadas al cumplimiento de las obligaciones previstas en la fracción XVI del artículo 9 de la Constitución Política del Estado, en los presupuestos de egresos que respectivamente aprueben.</p> <p>También deberán establecer administrativamente, las bases y mecanismos para el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el párrafo anterior.</p> <p>El Estado y los municipios se coordinarán con la Federación para el ejercicio de las facultades concurrentes.</p> <p><b>Artículo 60.</b> El Sistema Estatal para el Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas, es la instancia de coordinación, concertación y consulta en la que participan los diversos órganos de gobierno, estatal y municipales, y las comunidades indígenas, para el desarrollo de sus pueblos. En todo caso, este Sistema Estatal coordinará sus programas y acciones con las autoridades comunitarias.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación  | Contenido  |
|------|--------------------|--|--|
|      |                    |  | <p><b>Artículo 61.</b> El Sistema Estatal para el Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas, definirá un modelo de política de estado orientada a promover el desarrollo, la participación y la consulta directa de los pueblos y comunidades indígenas, facilitando la concurrencia de la acción pública, del gobierno y la sociedad en su conjunto.</p>  |
| 25   | Sinaloa            | Constitución Política del Estado de Sinaloa                  | <p><b>Artículo 13 Bis.</b> El Estado de Sinaloa tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del Estado al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. [...]</p> <p>B. El Estado y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.</p> <p>Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen las obligaciones siguientes: [...]</p> <p><b>IX.</b> Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración de los Planes Estatal y Municipales de Desarrollo y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. [...]</p> |
|      |                    | Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Sinaloa | <p><b>Artículo 2.</b> Es objeto de esta Ley: [...]</p> <p><b>X.</b> Procurar y promover que a las comunidades y pueblos indígenas, se les respete su derecho preferente sobre los recursos forestales en los lugares que ocupen y habiten; [...]</p> <p><b>XXI.</b> Garantizar la participación ciudadana, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas del Estado, en la aplicación, evaluación y seguimiento de la política forestal, a través de mecanismos pertinentes; [...]</p>  |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación                                | Contenido   |
|------|--------------------|--|---|
|      |                    |  | <p><b>Artículo 4.</b> La propiedad de los recursos forestales comprendidos dentro del territorio estatal, corresponde a los ejidos, las comunidades, pueblos y comunidades indígenas, personas físicas o morales, y los Municipios que sean propietarios de los terrenos donde aquellos se ubiquen, los procedimientos establecidos por esta Ley no alterarán el régimen de propiedad de tales terrenos.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 82.</b> En la elaboración de los distintos planes y programas de desarrollo forestal del Estado y de los Municipios, se tomará la participación y opinión de los pueblos y comunidades indígenas.</p>  |
| 26   | Sonora             | Constitución Política del Estado de Sonora | <p><b>Artículo 10.</b> Los Derechos del Hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En el Estado de Sonora toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución Federal establezca. El Estado de Sonora tutela el derecho a la vida, al sustentar que desde el momento de la fecundación de un individuo, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural. Se exceptúa de este reconocimiento, el aborto causado por culpa de la mujer embarazada o cuando el embarazo sea resultado de una violación o cuando, de no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro de muerte, a juicio del médico que la asista, oyendo éste el dictamen de otro médico, siempre que esto fuere posible y no sea peligrosa la demora, así como los casos de donación de órganos humanos, en los términos de las disposiciones legales aplicables.</p> <p>Las autoridades, los funcionarios y empleados del Estado y Municipios tienen la ineludible obligación de respetar y hacer respetar, en la órbita de sus facultades, las garantías y las prerrogativas que esta Constitución Local concede.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación  | Contenido   |
|------|--------------------|--|---|
|      |                    |  | <p>El Estado de Sonora tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del Estado al momento de iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p> <p>Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, asegurando la unidad estatal, para: [...]</p> <p>El Estado y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: [...]</p> <p>I).- Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración de los planes estatal y municipales de desarrollo y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. [...]</p> |
|      |                    | Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora | <p><b>Artículo 56.</b> El Poder Ejecutivo del Estado y las autoridades municipales impulsarán programas de desarrollo integral en cada región indígena tendientes a elevar sus niveles de bienestar y el índice de desarrollo humano. El diseño y ejecución de estos programas deberá hacerse mediante acciones coordinadas entre la Federación, el Estado y los Municipios, consultando a los pueblos y comunidades indígenas, incorporando en los planes de desarrollo estatales y municipales las recomendaciones y propuestas que realicen tomando en consideración lo siguiente:</p> <p>I.- Facilitar y asegurar el acceso al financiamiento público para impulsar proyectos de inversión que fomenten el desarrollo de las actividades productivas que generen empleos y eleven el ingreso familiar; y</p>  |



| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido  |
|------|--------------------|-------------|--|
|      |                    |             | <p>II.- Garantizar el óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles y elevar la capacidad productiva y competitividad en las diferentes actividades económicas, para lo cual, el Estado proveerá lo correspondiente para que los productores tengan acceso a la asistencia técnica, investigación, capacitación y transferencia de tecnología.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 77.</b> La Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Estatal, sectorizado a la Secretaría de Gobierno, con personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene por objeto la observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos y la cultura indígenas en el Estado, establecidos por el orden jurídico mexicano.</p> <p>Asimismo, la Comisión tiene por objeto identificar, elaborar, diseñar, orientar, coordinar, promover, apoyar, concertar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral sustentable de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Sonora, para lo que tendrá las siguientes funciones: [...]</p> <p>III.- Impulsar un sistema de información y consulta que garantice la participación organizada de los pueblos indígenas para el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a afrontar su problemática; [...]</p> <p><b>Artículo 78.</b> La Comisión regirá sus acciones por los siguientes principios: [...]</p> <p>VII.- Consultar a pueblos y comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Estatal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación   | Contenido   |
|------|--------------------|---|---|
|      |                    | Ley de Desarrollo Social del Estado de Sonora                               | <p><b>Artículo 5.</b> La política de desarrollo social se sujetará a los siguientes principios de observancia obligatoria para los poderes del Estado y los municipios;</p> <p>[...]</p> <p><b>XIII.-</b> Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, entendida como el reconocimiento en el marco constitucional de sus usos y costumbres y formas internas de convivencia y de organización.</p>  |
|      |                    | Ley de Fomento para el Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Sonora | <p><b>Artículo 2.</b> Son fines de esta ley;</p> <p>[...]</p> <p><b>II.-</b> Fomentar y vigilar el respeto del derecho que les corresponde a las comunidades indígenas para usar y disfrutar preferentemente de los recursos forestales ubicados en los lugares que ocupan y habitan en los términos del artículo 2, apartado A, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes secundarias aplicables;</p> <p>[...]</p> <p><b>XIV.-</b> Garantizar la participación ciudadana, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas del Estado, en la aplicación, evaluación y seguimiento de las políticas forestales;</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 80.</b> La vigilancia forestal y la prevención de infracciones administrativas de orden forestal será una atribución concurrente entre el Estado y los municipios.</p> <p>El Gobierno del Estado, en coordinación con la Federación y los municipios y con la colaboración de los propietarios o poseedores forestales, comunidades indígenas y organismos privados y sociales, formulará, operará y evaluará programas integrales de prevención y combate a la tala clandestina, especialmente en zonas críticas, así como para prevenir actos indebidos de cambio de uso del suelo, tráfico de especies y recursos forestales, extracción del suelo forestal y transporte, almacenamiento, transformación o posesión ilegal de materias primas forestales.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación  | Contenido   |
|------|--------------------|--|---|
|      |                    | Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Sonora | <p><b>Artículo 11.</b> El Estado y los ayuntamientos aplicarán en la formulación y conducción de la política ambiental que les corresponda y en la expedición de las disposiciones que deriven de la presente ley, de acuerdo con sus respectivas competencias, los siguientes principios;</p> <p>[...]</p> <p><b>XIV.-</b> Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine esta ley, la Ley General y otros ordenamientos aplicables;</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 49.</b> En el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas a que se refiere este Capítulo, la Comisión y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán la participación de sus habitantes, propietarios o poseedores; de los pueblos indígenas y de organizaciones sociales, públicas y privadas, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad.</p> |
| 27   | Tabasco            | Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco               | <p><b>Artículo 3.</b> El Estado de Tabasco reconoce expresamente en términos del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que como parte de la nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada en la diversidad de pueblos y comunidades indígenas que se encuentran asentados y conviven en su territorio.</p> <p>Se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas establecidos en el Estado, su derecho a la libre determinación, mismo que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad estatal y nacional. En consecuencia tendrán autonomía para:</p> <p>I. Conservar y mejorar el control sobre su hábitat;</p> <p>[...]</p>   |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación   | Contenido   |
|------|--------------------|---|---|
|      |                    |   | <p>III. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural;</p> <p>[...]</p> <p>El Estado, con la participación de las comunidades indígenas, instrumentará los planes y programas necesarios para impulsar su desarrollo socioeconómico. [...]</p>   |
|      |                    | <p>Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco</p>             | <p><b>Artículo 14.</b> Los pueblos indígenas y sus comunidades del Estado de Tabasco, tienen enunciativamente, los siguientes derechos:</p> <p>[...]</p> <p>V.- Decidir sus formas internas de convivencia y de educación social, económica, política y cultural;</p> <p>VI. Reconocer las figuras de sistema de cargos y otras formas de organización, métodos de designación de representantes y elección de autoridades; así como la toma de decisiones en asamblea y de consulta popular.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 41.-</b> Es responsabilidad del Poder Ejecutivo del Estado y de los Ayuntamientos o Concejos Municipales, previa consulta a los pueblos indígenas, la definición y desarrollo de programas educativos con contenidos regionales, en los que deben reconocer su herencia cultural.</p> |
|      |                    | <p>Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco</p> | <p><b>Artículo 19.</b> El Ordenamiento Territorial Sustentable, constituye el proceso de planeación y regulación para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en el que se considere la ordenación, regulación, adecuación de sus elementos físicos, económicos y sociales y sus relaciones con el medio ambiente natural.</p> <p>La sustentabilidad en la presente Ley, tendrá en el Estado, los siguientes objetivos:</p> <p>[...]</p> <p>VII. Garantizar la participación de la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, en la aplicación, evaluación y seguimiento de las políticas y programas de ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.</p>   |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación                                       | Contenido  |
|------|--------------------|---|--|
|      |                    | Ley de Protección Ambiental del Estado de Tabasco | <p><b>Artículo 7.</b> La política ambiental en el Estado de Tabasco, se rige por los siguientes principios:</p> <p>[...]</p> <p><b>XII.</b> Garantizar el derecho de las comunidades y grupos vulnerables, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables;</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 59.</b> Previamente a la expedición de los acuerdos para el establecimiento de áreas naturales protegidas, deberán realizarse los estudios técnicos que lo justifiquen, en los términos del presente capítulo, los cuales deberán ser puestos a disposición del público. Asimismo, la Secretaría podrá solicitar la opinión de: [...]</p> <p><b>III.</b> Los pueblos indígenas, comunidades y demás personas físicas que radiquen dentro del área.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 96.</b> Una vez declarada la zona de restauración, la Secretaría deberá formular y ejecutar en coordinación con las instancias competentes, los dueños y poseedores de los terrenos, el Programa de Restauración, con el propósito de que se lleven a cabo las acciones necesarias para la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los procesos naturales que en ellas se desarrollaban.</p> <p>En la formulación, ejecución y seguimiento de dicho programa, la Secretaría deberá promover la participación de los propietarios, poseedores, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos indígenas, gobiernos locales y demás personas interesadas.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación   | Contenido   |
|------|--------------------|---|---|
|      |                    | Ley de Coordinación para el Establecimiento y Desarrollo de Zonas Económicas Especiales del Estado de Tabasco               | <b>Artículo 15.</b> Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en las Zonas Económicas y su Área de Influencia, las autoridades federales, estatales y municipales en forma coordinada, realizarán los procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda.   |
| 28   | Tamaulipas         | N/A   | N/A   |
| 29   | Tlaxcala           | <p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala</p> <p>Ley de Desarrollo Social del Estado de Tlaxcala</p> | <p><b>Artículo 1.</b> El Estado de Tlaxcala es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, es libre y soberano en lo concerniente a su régimen interior.</p> <p>Tiene el Estado de Tlaxcala una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos náhuatl y otomí, por lo que se reconocen los pueblos y comunidades indígenas y se les garantiza el derecho a preservar su forma de vida y elevar el bienestar social de sus integrantes. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, cultura, religión, educación bilingüe, usos, costumbres, tradiciones, prácticas democráticas, patrimonio étnico, artesanal y formas específicas de organización social y se garantiza a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.</p> <p>Sólo se reconocerá como limitante a lo anteriormente establecido, el menoscabo a los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los reconocidos en la presente Constitución. [...]</p> <p><b>Artículo 5.</b> La Política de Desarrollo Social del Estado de Tlaxcala se sujetará a los siguientes principios:</p> <p>[...]</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación   | Contenido  |
|------|--------------------|---|--|
|      |                    |   | <p><b>VIII.</b> Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades: Reconocimiento a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; y acceso pleno a la jurisdicción del Estado.</p> <p>[...]</p>  |
|      |                    | <p>Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala</p> | <p><b>Artículo 3.</b> Para los efectos de interpretación de la presente ley, se entenderá por:</p> <p>[...]</p> <p><b>VI.</b> Consulta de pueblos y comunidades indígenas. Opinión o consejo que se pide sobre un tema determinado para obtener recomendaciones y propuestas que beneficien a los pueblos y comunidades indígenas;</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 10.</b> Le corresponde al Ejecutivo Estatal, a través de sus dependencias y entidades:</p> <p>[...]</p> <p><b>III.</b> Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y de los municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas;</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 12.</b> La Dirección, mediante consulta popular, a los pueblos indígenas identificará y analizará la problemática, necesidades y propuestas de las comunidades indígenas, a fin de proponer al Ejecutivo las políticas públicas, planear, programar y ejecutar acciones que busquen el desarrollo integral de las comunidades indígenas; manteniendo trato directo con sus representantes o autoridades.</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación                          | Contenido  |
|------|--------------------|--------------------------------------|--|
|      |                    |                                      | <p><b>Artículo 13.</b> La Dirección de Pueblos Indígenas, en el ámbito de su competencia, tendrá las facultades y obligaciones siguientes:</p> <p>[...]</p> <p><b>V.</b> Garantizar la participación de las comunidades indígenas mediante la consulta en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones que se desarrollen en sus comunidades.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 16 Bis.</b> Para la aplicación de la presente Ley, el Poder Legislativo, a través de la Comisión de Derechos y Cultura Indígena, tendrá las siguientes obligaciones:</p> <p>[...]</p> <p><b>III.</b> Consultar a los pueblos y comunidades indígenas mediante procedimientos apropiados y a través de sus autoridades o representantes tradicionales cada vez que se prevean medidas legislativas que los afecten directamente.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 21.</b> Las comunidades y pueblos indígenas, en materia de desarrollo comunitario, tienen los derechos siguientes:</p> <p><b>I.</b> Ser considerados y participar mediante la consulta en la elaboración de los Planes Estatal y Municipal de Desarrollo, tomando en cuenta su opinión para mejorar la infraestructura de su comunidad;</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 143.</b> Es de interés público, el funcionamiento de los organismos de participación y colaboración ciudadana que representen a los vecinos de las colonias, barrios, zonas, centros de población y comunidades indígenas con el fin de asegurar su participación en las actividades del municipio.</p> <p>Los reglamentos municipales regularán el funcionamiento y las prevenciones mínimas que contendrán las asociaciones de vecinos y otras formas de organización ciudadana y vecinal, así como la voz ciudadana en el cabildo.</p> |
|      |                    | Ley Municipal del Estado de Tlaxcala |  |



| Núm. | Entidad Federativa              | Legislación  | Contenido  |
|------|---------------------------------|--|--|
| 30   | Veracruz de Ignacio de la Llave | Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave                    | <p><b>Artículo 5.</b> El Estado tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley promoverá y protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social; y garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la ley.</p> <p>Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación dentro del marco constitucional. La expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas en los términos establecidos por la ley. [...]</p> <p>El uso y disfrute colectivo de los recursos naturales por las comunidades indígenas se realizará de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas por la Constitución Federal.</p> <p>El Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerán el derecho de las comunidades indígenas a promover su desarrollo equitativo y sustentable; y a una educación laica, obligatoria, bilingüe y pluricultural. Asimismo, en los términos previstos por la ley, impulsarán el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la entidad y combatirán toda forma de discriminación. [...]</p> |
|      |                                 | Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave | <p><b>Artículo 12.</b> Los pueblos y comunidades de indígenas deberán ser consultados, mediante procedimientos apropiados a los que se deberá dar la debida publicidad y transparencia, a través de sus autoridades, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento sobre las medidas propuestas.</p> <p>Cuando la consulta a que se refiere el párrafo anterior trate sobre la creación, reforma o derogación de leyes, se llevará a cabo por el Congreso del Estado y cuando se refiera a medidas administrativas las realizará el Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades de Indígenas.</p> <p>[...]</p>  |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido  |
|------|--------------------|-------------|--|
|      |                    |             | <p><b>Artículo 21.</b> El Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades de Indígenas tendrá como funciones primordiales las siguientes:</p> <p>[...]</p> <p>XI. Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de las autoridades indígenas o de los representantes reconocidos por los pueblos y comunidades de indígenas, cada vez que se prevean medidas administrativas susceptibles de afectarles de manera directa;</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 38.</b> Los Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades de Indígenas tendrán las siguientes funciones:</p> <p>[...]</p> <p>II. Ser órgano de consulta para la formulación de programas y proyectos de las Administraciones Municipales de la región, en materia de desarrollo integral de los pueblos indígenas;</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 101.</b> En materia indígena, los municipios deberán:</p> <p>I. Promover la prestación de los servicios públicos, tomando en consideración la cosmovisión y cultura de los pueblos indígenas, para lo que deberán realizar consultas previas, libres e informadas, a través de sus autoridades o representantes, conforme a sus tradiciones y métodos;</p> <p>II. Promover, respetar y vigilar la observancia de los derechos de diversidad cultural, identidad y lengua; libre determinación y autonomía; de consulta y participación, al propio desarrollo; la jurisdicción indígena, la personalidad jurídica y cualquier otro derecho reconocido y garantizado por las leyes mexicanas y los instrumentos internacionales de derechos humanos, a los indígenas, sus pueblos y comunidades;</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación   | Contenido  |
|------|--------------------|---|--|
|      |                    |   | <p>III. Incluir en su Plan de Desarrollo Municipal, políticas públicas encaminadas al desarrollo sustentable de las regiones indígenas, considerando la participación de sus habitantes, mediante procedimientos culturalmente adecuados, así como realizar estudios de factibilidad cultural;</p> <p>[...]</p>  |
|      |                    | Ley para el Establecimiento y Desarrollo de Zonas Económicas Especiales del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave | <p><b>Artículo 15.</b> Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en la Zona y su Área de Influencia, las autoridades estatales y municipales en coordinación con las autoridades federales, realizarán los procedimientos de consulta previa, libre e informada o cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda.</p>  |
|      |                    | Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave                                   | <p><b>Artículo 4.</b> La política de desarrollo social y humano se sujetará a los siguientes principios:</p> <p>[...]</p> <p><b>VIII.</b> Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades: Reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado; y</p> <p>[...]</p> |
|      |                    | Ley Estatal de Protección Ambiental   | <p><b>Artículo 12.</b> Para la formulación y conducción de la política ambiental estatal y la aplicación de las medidas e instrumentos previstos en esta Ley, se observarán los siguientes principios:</p> <p>[...]</p>  |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación                                 | Contenido  |
|------|--------------------|---|--|
|      |                    |   | <p><b>XV.-</b> Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, conservación preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la diversidad biológica y cultural, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 186.</b> En cada municipio del Estado se integrará un Consejo Consultivo Municipal de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, como órgano de consulta, asesoría, promoción y proposición de acciones, dirigidas al cuidado y protección del medio ambiente y a la procuración del desarrollo sustentable, en términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables.</p> <p>Los Consejos Consultivos Municipales de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable se integrarán por:</p> <p>[...]</p> <p><b>VII.</b> Un representante, en su caso, de los pueblos o comunidades indígenas que se ubiquen en el municipio. [...]</p> |
| 31   | Yucatán            | Constitución Política del Estado de Yucatán | <p><b>Artículo 2.</b> [...]</p> <p>Las leyes establecerán los mecanismos que garanticen la efectiva participación del pueblo maya, en los distintos ámbitos y niveles de gobierno; en la toma de decisiones públicas que se vean afectados, en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y los planes de desarrollo municipales, y cuando se prevean medidas legislativas relacionadas con éste.</p> <p>Se establecerá un organismo que definirá, ejecutará y evaluará las políticas públicas que garanticen la vigencia de los derechos del pueblo maya, y de las comunidades indígenas de otras entidades federativas, que se encuentren transitoria o permanentemente en territorio estatal, en los términos de las disposiciones legales aplicables.</p> <p>[...]</p>  |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido   |
|------|--------------------|-------------|---|
| 31   |                    |             | <p><b>Artículo 7 Bis.</b> Se reconoce el derecho a la libre determinación del pueblo maya, bajo un marco autonómico en armonía con la unidad Estatal, conforme a las siguientes prerrogativas y atribuciones:</p> <p>I.- Decidir sus formas internas de convivencia, organización social, económica, política y cultural;</p> <p>[...]</p> <p>III.- Acceder al uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna silvestre de los lugares y sitios que habiten o en los que se encuentren ubicadas las comunidades; la libre asociación, y los derechos adquiridos por terceros o integrantes de su comunidad, en los términos y formas que para la propiedad y tenencia de la tierra establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes relativas de la materia; salvo los casos que correspondan a las áreas estratégicas que se encuentran determinadas por las leyes;</p> <p>[...]</p> <p>V.- Los integrantes del pueblo maya serán considerados como sujetos de derecho público, tendrán acceso pleno a la jurisdicción del estado, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, por lo que se deberán tomar en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución; con derecho a ser asistidos por intérprete y defensor, en su propio idioma y cultura. [...]</p> <p><b>Artículo 30.</b> Son facultades y atribuciones del Congreso del Estado:</p> <p>I.- Crear nuevos municipios dentro del territorio del Estado, siendo necesario para el efecto, que: [...]</p> <p>En la creación de nuevos municipios, los integrantes de las comunidades del pueblo maya, cuya distribución territorial se vea afectada, deberán ser previamente escuchados.</p> <p>[...]</p> |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación   | Contenido  |
|------|--------------------|---|--|
|      |                    |   | <p><b>Artículo 90.</b> Toda persona en el Estado tiene los derechos humanos a la educación y la cultura.</p> <p><b>Apartado A.-</b> De la Educación.</p> <p>Son bases de la Educación que se imparta en el Estado, las siguientes: [...]</p> <p>II. [...]</p> <p>Cuando se tratare de programas educativos de contenido regional, el Estado deberá consultar al pueblo maya para su definición y desarrollo.</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 95 Bis.</b> El Estado garantizará, protegerá y promoverá el desarrollo social, económico, político y cultural del pueblo maya. El Estado y sus municipios, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, con la participación de las comunidades mayas y en coordinación con las mismas, deberán: [...]</p> <p>IV. En los planes de desarrollo municipal y programas que de ellos se deriven, los Municipios darán participación a los integrantes de las comunidades mayas, situadas en sus respectivas jurisdicciones, en los términos que establezca la ley, con el fin de impulsar su desarrollo integral, fortalecer las economías locales y mejorar sus condiciones de vida, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación activa de las comunidades mayas.</p> <p>[...]</p> <p>VI. Implementar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos del pueblo maya y el desarrollo integral de sus comunidades. [...]</p> |
|      |                    | <p>Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Yucatán</p> | <p><b>Artículo 15. Elaboración del programa</b></p> <p>La elaboración del programa especial de desarrollo forestal estará a cargo del Poder Ejecutivo, a través de la secretaría.</p> <p>El proceso para la elaboración, análisis, aprobación, publicación y ejecución del programa especial se sujetará a lo dispuesto en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán.</p>  |

| Núm. | Entidad Federativa | Legislación | Contenido   |
|------|--------------------|-------------|---|
|      |                    |             | En la elaboración de los programas en materia de desarrollo forestal se escucharán y se dará prioridad a las opiniones de los pueblos indígenas, especialmente cuando dichos instrumentos tengan un impacto en los territorios que ocupan, mediante foros y consultas públicas directas en sus poblaciones. |
| 32   | Zacatecas          | N/A         | N/A   |

La Comisión Nacional concluye de la anterior tabla lo siguiente:

- 18 entidades federativas en el país son las que contemplan el derecho a la consulta indígena de manera explícita en sus Constituciones. Estas son: Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Yucatán.
- Cuatro entidades federativas en el país son las que contemplan la mera participación de pueblos y comunidades indígenas en sus constituciones locales. Estas son: Chiapas, Estado de México, Nayarit y Tabasco.
- Ocho entidades federativas en el país no contemplan el derecho a la consulta ni la participación de los pueblos y comunidades indígenas en su Constitución local. Estas son: Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Tamaulipas, Zacatecas, Baja California y Guanajuato. En el caso de las últimas dos entidades federativas si bien no contemplan la consulta y participación en sus Constituciones, si lo contemplan en leyes específicas como se señala en el siguiente punto.

- 20 entidades federativas en el país contemplan el derecho a la consulta indígena en sus leyes de derechos culturales y/o para pueblos y comunidades indígenas y/o específica de consulta previa. Estas son: Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz. En casos particulares el derecho a la consulta se encuentra reconocido en leyes de desarrollo y planeación, de asociaciones público-privadas o de mecanismos de participación. De lo anterior, cinco entidades federativas, además de la referencia en su ley en materia de derechos culturales y/o indígenas y/o de consulta, contienen previsiones sobre participación de pueblos indígenas en su ley ambiental. Estas son: Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Veracruz.
- 19 entidades federativas del país son las que contienen una norma en la que se establece la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas, programas o proyectos susceptibles de causarles afectaciones. Estas son: Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Yucatán. Si bien las legislaciones establecen que se deben consultar medidas administrativas o legislativas tal y como lo prevé el Convenio 169 de la OIT, aún es muy general qué tipo de cuestiones son las que, de forma vinculante, tienen que consultarse.
- Cinco entidades federativas del país prohíben de manera explícita los reacomodos y desplazamientos de pueblos y comunidades indígenas. Estas son: Estado de México, Nayarit, Oaxaca, Puebla y Querétaro.



- 11 entidades federativas del país contemplan el consentimiento dentro de la regulación de la consulta indígena. Estas son: Campeche, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz.
- De manera general las legislaciones que contienen alguna previsión respecto de quién es el sujeto obligado a realizar las consultas señalan que es “el Estado” en forma general. Otras, tienen identificada una autoridad en específico que generalmente es alguna dependencia o comisión del Poder Ejecutivo y/o del Poder Legislativo. Solo en el caso de Michoacán se le delega a un organismo autónomo electoral, al Instituto Electoral de Michoacán.
- Michoacán de Ocampo es la única entidad federativa que en su Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana establece que los resultados de la consulta indígena “tienen efectos vinculatorios”.
- La entidad federativa que cuenta con mayor número de leyes que reconocen el derecho a la consulta es San Luis Potosí, con siete leyes y una Constitución. Destaca que una de estas siete leyes es específica de consulta previa indígena, lo que refleja una entidad federativa desarrollada en la materia.
- En el análisis específico de las dos leyes sobre consulta de San Luis Potosí (publicada el 8 de julio de 2010) y Durango (publicada el 6 de septiembre de 2015) se identifica que, si bien son un avance importante en el país en materia de protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para ser consultados, aún existen aspectos que no se establecen ni se desarrollan en dichas leyes.

## **B.7. LA CONSULTA PREVIA EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS MUNICIPALES**

En cuanto a la consulta previa y su relación con los municipios, la Constitución establece que es competencia de los tres órganos de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el Apartado B. del artículo 2o. constitucional, que incluye los derechos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas. En ese sentido, los tres órganos de gobierno deberán establecer las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades indígenas participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

El párrafo IX del artículo 2o. constitucional establece la obligación de “consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.”

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

De lo anterior, se desprende el papel fundamental de los municipios para, dentro del ámbito de su competencia, integrar en de sus políticas públicas de desarrollo y presupuestales la participación de los pueblos y comunidades indígenas.

## **B.8. OTROS DOCUMENTOS NO VINCULANTES Y ORIENTATIVOS EN TORNO AL DERECHO DE LA CONSULTA INDÍGENA**

### **B.8.1 Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas**

El *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas* es una herramienta que establece parámetros a seguir por los jueces en procesos judiciales en los que miembros de pueblos y comunidades indígenas de México se vean involucrados.

Dicho *Protocolo* aborda la consulta de los pueblos indígenas y señala que el deber de consulta aplica en cualquier caso en que una decisión se relacione con los intereses o las condiciones específicas de determinados pueblos indígenas, incluso si la decisión tiene efectos más amplios; pudiendo ello comprender medidas administrativas o legislativas de aplicación general, tales como iniciativas de ley sobre recursos forestales o pesqueros, o sobre el desarrollo rural o agrario, si dichas medidas afectan de manera diferenciada a los pueblos indígenas dadas sus condiciones y derechos específicos.

### **B.8.2 Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura**

El *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, es una herramienta que establece parámetros a seguir por los jueces en procesos judiciales ante escenarios en los que el desarrollo de proyectos extractivos y de infraestructura pudieran generar violaciones a los derechos humanos.

Según el *Protocolo*, todas las personas tienen el derecho a participar, directa o indirectamente y sin limitaciones indebidas, en la dirección de los asuntos públicos de su país y todos los ciudadanos tienen el derecho y la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos ya sea directamente o a través de sus representantes. El derecho a la participación no se limita a participar en elecciones a través del voto, también incluye la posibilidad de incidir en las discusiones relativas a políticas y proyectos.

De igual forma, el derecho a la consulta es el derecho que tienen todas las personas a ser escuchadas y tomadas en cuenta cuando gobiernos o particulares tengan planeado impulsar proyectos de desarrollo y de gran escala que les puedan afectar, siendo el objetivo de este derecho el de garantizar que los procesos de toma de decisiones públicas no sean sustituidos por procesos de decisión estatal en los que los intereses y las necesidades de la población sean relegados. Por ende, este derecho obliga al Estado para abrir un proceso de comunicación y diálogo entre las partes involucradas en un proyecto, guiado por el principio de máxima transparencia, cuando se desarrollen obras de infraestructura que supongan inversiones y decisiones con potenciales afectaciones.

La persona juzgadora debe asegurarse que los gobiernos cuenten “con los cauces institucionales para que las peticiones y necesidades de quienes pueden ser afectados por un proyecto sean escuchadas y tomadas en cuenta a partir de un diálogo significativo con las autoridades responsables”.<sup>24</sup>

La persona juzgadora también puede, en caso de que una consulta pública no sea convocada, después de haber sido solicitada por alguna parte afectada, o exista algún vicio en el procedimiento, detener el proceso y asegurarse que la consulta sea realizada; de igual forma puede revisar si la aprobación de un determinado proyecto respetó el derecho a la consulta libre, previa e informada de pueblos y comunidades indígenas y equiparables.

---

<sup>24</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*. México, 2014, p. 83

### **B.8.3 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**

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 (Protocolo para la Implementación de Consultas)* señala las características y requisitos básicos de la consulta; los supuestos en los que se requiere el consentimiento de las comunidades indígenas; quién y cómo puede iniciar el proceso de consulta; así como los aspectos mínimos a considerar en las cuatro fases del proceso de consulta, desde el diseño del plan de consulta, hasta la ejecución y seguimiento de los acuerdos obtenidos.

Los requisitos mínimos para que se respete el derecho a la consulta indígena son los siguientes:

- Que sea previa: que se lleve a cabo antes de que inicien las medidas, autorizaciones, concesiones, permisos o acciones que se pretenden impulsar; previo a emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de recursos existentes en sus tierras.
- Que se dirija a las personas impactadas (de manera directa e indirecta, positiva o negativamente) o a sus representantes legítimos (respetando sus procedimientos de elección de representantes, sus formas y procedimientos en la toma de decisiones y garantizando la inclusión de las mujeres y niños, niñas y adolescentes).
- Que se realice de buena fe, lo cual implica la obligación del Estado de realizar la consulta en un clima de confianza, con la intención de tomar en cuenta y llegar a los acuerdos necesarios con los pueblos

indígenas sin engañar o brindar información sesgada o parcial. Igualmente, que sea libre, es decir sin coerción, intimidación, en condiciones de libre participación y seguridad.

- Que se realice a través de los procedimientos adecuados, con metodologías culturalmente pertinentes. El protocolo prevé un paso que consiste en acuerdos previos orientados a consensar, con la población consultada, la metodología de la consulta, con objeto de que ésta sea culturalmente pertinente, lo que significa que se deben usar las formas e instituciones que los mismos indígenas ocupan para tomar decisiones.
- Que sea informada: lo cual implica que se provea de toda la información necesaria para tomar decisiones con pleno conocimiento de causa, en particular mediante la existencia de estudios imparciales y profesionales de impacto social, cultural, ambiental y de género; así como la participación de los beneficios. Implica que los pueblos indígenas tengan conocimiento de los posibles riesgos del plan de desarrollo o inversión propuesto, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad.
- Que se busque el acuerdo y, en los casos que así lo requieran, el consentimiento libre, previo e informado, de las comunidades.

Los supuestos en los que se requiere consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas son los siguientes:

- Cuando el proyecto implique traslado de uno de los pueblos indígenas de sus tierras tradicionales.
- Cuando el proyecto implique almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en sus territorios.

- Cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que pudieran tener un impacto mayor en los territorios indígenas.
- Cuando se trate de actividades de extracción de recursos naturales en territorios indígenas que tengan impactos sociales, culturales y ambientales significativos.

Respecto de quién y cómo puede iniciar el proceso de consulta, el *Protocolo para la implementación de consultas* señala que la iniciativa puede provenir de una autoridad o de las propias comunidades indígenas, conforme con lo siguiente:

- La iniciativa de consulta puede presentarse por la autoridad o entidad gubernamental de cualquiera de los tres niveles de gobierno (federal, estatal o municipal), de cualquier sector (legislativo, ejecutivo, judicial, de control), cuando pretende adoptar una medida o impulsar un proyecto. Ello, en tanto que a dicha autoridad le corresponde la obligación de consultar y/o alcanzar el consentimiento de los posibles afectados. También puede tratarse de una empresa productiva del Estado o empresa pública, como lo serían la Comisión Federal de Electricidad o Petróleos Mexicanos.
- La iniciativa de consulta puede presentarse por el pueblo o pueblos indígenas y/o la comunidad o comunidades indígenas que consideren que sus intereses y condiciones de vida serán afectados por una medida de la que tienen noticia. En algunos casos esta petición puede ser encaminada por organizaciones sociales que representan a tales comunidades o pueblos.

El proceso de consulta indígena puede dividirse en cuatro fases: la primera en la que se diseña el plan del proceso de consulta y se realizan las acciones preliminares necesarias; 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.

En la primera fase, en el diseño de la consulta, se deben seguir los siguientes siete pasos:

1. Identificar los actores que participan en el proceso:
  - Identificar las comunidades indígenas y sus representantes que pueden ser afectados para lograr una relación pormenorizada de las localidades, comunidades o pueblos que serían impactados por la medida en cuestión;
  - Identificar las autoridades que emitirán la medida susceptible de causar afectación y que, por tanto, tienen la obligación de consultar;
  - Identificar el órgano técnico, que es la instancia especializada en materia indígena que brindará asistencia técnica y metodológica en el proceso. El *Protocolo para la implementación de consultas* señala a la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, pero actualmente podría serlo el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.
  - Identificar el órgano garante que acompañará el proceso y dará fe sobre la legalidad de los procedimientos, así como actuará como mediador.
  - Identificar al Comité Técnico Asesor de la Consulta, que son los individuos u organizaciones que pueden aportar conocimiento, asesoría, metodología, e información sustantiva al proceso de consulta.
2. Delimitar la materia sobre la cual se realiza la consulta: implica establecer con precisión cuál es la medida que la autoridad pretende to-



mar, o que la comunidad solicitante argumenta que le afectará. Desde el punto de vista administrativo, procedimental, presupuestal y metodológico, cuando se trata de proyectos, conviene hacer la consulta por proyecto y no por trámite, pues “sería muy desgastante para las comunidades indígenas y para el Estado realizar múltiples consultas”<sup>25</sup> que están relacionadas a un mismo proyecto.

3. Determinar el objetivo o finalidad para la cual se lleva adelante la consulta: puede alcanzar el consentimiento previo, libre e informado, obtener un grado razonable de acuerdos o recibir la opinión de los interesados. En este punto se deben considerar los casos en los que se requiere el consentimiento de las comunidades.
4. Generar acuerdos sobre el tipo de consulta que se pondrá en marcha y, por tanto, una propuesta de procedimientos: el tipo de procedimiento que se llevará a cabo dependerá de la materia que se vaya a consultar y del objetivo que persiga la consulta. El procedimiento se debe determinar entre la autoridad obligada, la comunidad o pueblo afectado y terceros como el Comité Técnico. El procedimiento debe estar orientado a que permita identificar, evaluar, minimizar y mitigar los impactos negativos, con la posibilidad de que el proyecto pueda sufrir modificaciones para prevenir la violación de derechos y lograr la participación justa y equitativa en los beneficios. Independientemente de la metodología debe considerar cuatro momentos:
  - Primero, el periodo en donde se le brinda información a los consultados. La información debe atender la naturaleza, envergadura, impacto, alcances, objetivos, duración, zonas afectadas y tipos de im-

---

<sup>25</sup> 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, aprobado por el pleno de la Asamblea del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en la XXXIII sesión ordinaria, febrero, 2013, p.

pacto del proyecto, así como las medidas de mitigación o reparación (a corto, mediano y largo plazo), el procedimiento de consulta y negociación y los beneficios del proyecto para las comunidades.

- Segundo, el periodo para la deliberación de los pueblos, en el que se analiza la información aportada.
  - Tercero, el periodo en el que se realizan reuniones de consulta para llegar a acuerdos.
  - Cuarto, el periodo para la ejecución y seguimiento de los acuerdos.
5. Generar la propuesta del programa de trabajo y calendario: que deberán ser consensados entre las partes, incluidas las comunidades, a partir de una propuesta que trabaje la autoridad responsable de realizar la consulta y el órgano técnico. Se obtiene el documento de planificación de la consulta.
  6. Incorporar el presupuesto y financiamiento: los costos que resulten de la realización del plan de trabajo estarán a cargo de la autoridad responsable de consultar. Deberá contemplar, entre otros, traslados, alimentación y hospedaje de los consultados; viáticos y traslado de personal institucional; pago de servicios de consultoría especializada, notarios, traductores, facilitadores y requerimientos logísticos.
  7. Proponer los compromisos de las partes: formalizar la intervención de las instancias federales, estatales y municipales que intervendrán en el proceso para darle formalidad y legalidad, de lo que se obtiene un convenio de colaboración.

La segunda fase consiste en el establecimiento de la mesa de diálogo entre las partes involucradas (autoridad, comunidades indígenas, órgano técnico

y órgano garante) para ejecutar el plan de la consulta que consiste, como mínimo, en los siguientes pasos:

8. Convocar a las partes por parte del órgano técnico, en el que se deberá incluir una serie de requisitos que establece el *Protocolo para la implementación de consultas*, entre ellos, que sea transmitida por los medios culturalmente adecuados.
9. Acreditar los representantes de las partes.
10. Generar y compartir información para que los pueblos indígenas tengan conocimiento claro y suficiente de las medidas que se proponen tomar y de los posibles impactos que éstos conllevan, incluida la comprensión cabal de riesgos culturales, ambientales y de salubridad.
11. Acordar el programa de la consulta y los procedimientos: el objetivo es alcanzar acuerdos entre las partes sobre cómo se desarrollará el conjunto del proceso, en el que se retoman los primeros siete pasos del diseño de la consulta.

La tercera fase consiste en el desarrollo de los diálogos necesarios, a través de las metodologías acordadas, para alcanzar acuerdos. Esto es, la realización o no de la medida o proyecto, la modificación de esta o este y las condiciones en las que la medida o proyecto se llevará a cabo para garantizar los derechos de los consultados. Esta fase consiste en los siguientes pasos que pueden desarrollarse de forma simultánea:

12. Realizar de una cadena de eventos entre las partes: en la que se intercambian información y posiciones, resuelven diferencias, negocian y logran consensos en torno a la materia de la consulta.

13. Adoptar y formalizar los acuerdos: todos los acuerdos que deriven del proceso de consulta deben ser formalizados por escrito. Cuando como resultado de la consulta no se obtenga el consentimiento se levantará un acta donde consten las posturas de las partes.

La cuarta fase corresponde a la ejecución y seguimiento de los acuerdos a los que se llegó en el proceso de consulta.

14. Ejecutar los acuerdos: una vez alcanzado un acuerdo final, formalizado en un documento público con validez y efectos legales y suscrito por las partes, deberán realizarse las acciones o actividades que le den cumplimiento. El *Protocolo para la implementación de consultas* señala que, si se trata de un proyecto de obra o de inversión, el interesado público o privado deberá efectuar las adecuaciones en el proyecto y todos los instrumentos que hacen parte del mismo (presupuesto, medidas de mitigación de impacto o expedientes técnicos) antes de recibir la autorización para poner en marcha la ejecución de la obra.

En los casos en que el acuerdo final implique que la comunidad no da su consentimiento para la realización de la medida materia de la consulta, el organismo técnico que ha sido responsable de llevar adelante el procedimiento comunicará formalmente este resultado a las autoridades responsables de conocer y autorizar el proyecto, con el propósito de que se abstengan de hacerlo y busquen alternativas para atender la necesidad que originó la iniciativa.

Este *Protocolo* señala que los resultados de la consulta, cualesquiera que estos sean, son de carácter vinculatorio y obligan a las partes. Deben, por tanto, constar en documentos debidamente suscritos y legalizados y estar formulados de manera tal que puedan servir de fundamento para reclamar, incluso por la vía judicial, su cumplimiento.

15. Dar seguimiento a los compromisos: se recomienda establecer un mecanismo de seguimiento y monitoreo que dé cuenta, mediante indicadores objetivos y de fácil consecución, del cumplimiento de tales compromisos. El órgano garante y técnico y otros actores que hubieren participado en el proceso pueden realizar esta función.

## REFLEXIONES FINALES

---

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho a través del cual se reafirma la autonomía de pueblos indígenas y su derecho a la libre determinación, al posibilitar que los pueblos incidan en temas en los que se pueden ver involucrados y/o afectados.

El Estado debe alinear la legislación nacional a los estándares internacionales y regionales que ya han sido desarrollados; asumir un rol de principal obligado en la realización y supervisión de los procesos de consulta y seguimiento al cumplimiento de acuerdos de forma efectiva; y garantizar y proteger el derecho humano a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de pueblos y comunidades indígenas frente a todas las actividades empresariales.

Las empresas tienen el deber, en todo momento de respetar los derechos de los pueblos indígenas, incluido el derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada. Es necesario que se incorpore el enfoque de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas en la filosofía y estrategia de hacer negocio de la empresa, pues hacerlo no solo trae beneficios para las comunidades, sino también para la innovación, crecimiento, disminución de riesgo de pérdidas y aumento en la reputación de la propia empresa.

Del análisis del marco jurídico internacional y nacional, si bien existe un estándar sobre distintos aspectos de la consulta, aún surgen muchas interrogantes en torno a: la definición sobre la participación y rol de las empresas en los procesos de consulta; la vinculatoriedad de los acuerdos obtenidos de la consulta (particularmente en los supuestos en los que se ha concluido un proceso de consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, ninguno de los actores tiene la certeza de que dichos acuerdos se respetarán); sobre las actividades que no pueden realizarse sin el consentimiento de la comunidades; las sanciones aplicables ante la transgresión al derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas tanto para la autoridad como para las empresas; la posibilidad o no de la interrupción de un proceso de consulta; los supuestos de división (consentimiento y rechazo) entre integrantes de una misma comunidad o de distintas comunidades de una región respecto a un mismo proyecto, y los mecanismos para prevenir conflictos internos y decidir sobre la ejecución o no de los proyectos. Estas interrogantes deben ser resueltas y reguladas en una legislación nacional específica que otorgue certeza jurídica a todos los actores involucrados.

El Estado y las empresas deben integrar el derecho a la consulta indígena como un elemento fundamental en la viabilidad de los proyectos, desde el diseño y planeación de los mismos; ello evitará el fracaso, la pérdida de inversiones y la transgresión a los derechos humanos de pueblos y comunidades indígenas, así como la generación de proyectos que impulsen un desarrollo sostenible de todas las personas, tanto de empresas como de comunidades.





*Compilación y análisis del marco jurídico de la consulta indígena en México: Enfoque de empresas y derechos humanos de los pueblos indígenas en el marco de la planeación y desarrollo de megaproyectos*, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en julio de 2019, en los talleres de Color Printing Forever , S. A. de C. V., Jesús Urueta No. 176 bis, colonia Barrio San Pedro, Alcaldía Iztacalco, C. P. 08220, Ciudad de México.

El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

Este material fue elaborado con papel certificado por la Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible A. C. (Certificación FSC México).



Presidente  
Luis Raúl González Pérez

---

**Consejo Consultivo**

Mariclaire Acosta Urquidi  
María Ampudia González  
Alberto Manuel Athié Gallo  
Rosy Laura Castellanos Mariano  
Michael W. Chamberlin Ruiz  
Angélica Cuéllar Vázquez  
Mónica González Contró  
David Kershenobich Stalnikowitz  
María Olga Noriega Sáenz  
José de Jesús Orozco Henríquez

**Primer Visitador General**

Ismael Eslava Pérez

**Segundo Visitador General**

Enrique Guadarrama López

**Tercera Visitadora General**

Ruth Villanueva Castilleja

**Cuarta Visitadora General**

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

**Quinto Visitador General**

Edgar Corzo Sosa

**Sexto Visitador General**

Jorge Ulises Carmona Tinoco

**Titular de la Oficina Especial para el “Caso Iguala”**

José T. Larrieta Carrasco

**Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional  
de Prevención de la Tortura**

Ninfa Delia Domínguez Leal

**Secretaría Ejecutiva**

Consuelo Olvera Treviño

**Secretario Técnico del Consejo Consultivo**

Joaquín Narro Lobo

**Oficial Mayor**

Raymunda G. Maldonado Vera

**Directora General del Centro Nacional  
de Derechos Humanos**

Julieta Morales Sánchez



**CNDH**  
M É X I C O



Programa Empresas  
y Derechos Humanos