



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, PRESENTADA POR EL SENADOR CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

El suscrito, **Clemente Castañeda Hoeflich**, Senador del **Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**, de la LXV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 8, fracción I del Reglamento del Senado de la República, sometemos a consideración la siguiente **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas**.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La lucha por los derechos indígenas ha tenido un paulatino recorrido para insertarse en el marco normativo mexicano, siendo la reforma constitucional del 2001, la que marcó un antes y un después en materia de reconocimiento a los pueblos originarios en México. Dicha reforma, directamente influenciada en los acuerdos de San Andrés Larráinzar, le dio consistencia al carácter pluricultural de la nación, establecida en la reforma de 1992, y reconoció la libre determinación y autonomía de las comunidades originarias<sup>1</sup>.

La reforma constitucional definió a los pueblos indígenas, en su artículo 2, como 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” y estableció la “consciencia de su identidad” como un criterio de aplicación de las disposiciones sobre los pueblos indígenas.

---

<sup>1</sup> Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 14/08/2001.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Compilacion/972.pdf>



En el apartado A del mismo artículo, también establece la autonomía derivada del reconocimiento y garantía del derecho a la libre determinación de las comunidades originarias para definir sus formas internas de convivencia y organización; aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos; elegir a sus autoridades o representantes, así como a los representantes de los ayuntamientos; preservar y enriquecer sus lenguas, su cultura e identidad; conservar el hábitat y preservar la integridad sus tierras; acceder a las modalidades de propiedad y tenencia de la tierra; acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, así como el derecho de ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Asimismo, se enumeraron las obligaciones de la Federación, los Estados y municipios contenidas en el apartado B, tales como impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas para mejorar las condiciones de los pueblos; garantizar e incrementar los niveles de escolaridad; propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo; extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades; apoyar sus actividades productivas y el desarrollo sustentable; establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas y consultar a los pueblos en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales

Como puede observarse, la reforma constitucional del 2001 significó un gran avance en materia de derechos de las comunidades originarias, particularmente en lo que respecta a sus formas de convivencia, organización, elección de sus autoridades, preservación de su identidad y acceso a la jurisdicción del Estado; así como las obligaciones de los tres niveles de gobierno para impulsar su desarrollo, bienestar y la eliminación de la discriminación. Sin embargo, también son innegables sus vacíos y limitaciones particularmente en la falta de su reconocimiento como sujetos de derecho público y en consecuencia, su acceso a otros derechos colectivos, como el derecho a la consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas.

Aunque la Constitución mexicana aún no lo reconoce, el derecho a la consulta previa está consagrado en el Convenio N°169 “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la Declaración de

las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y en la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas.

De acuerdo con el artículo 6 del Convenio N° 169 de la OIT<sup>2</sup>, los gobiernos deberán “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”, además dichas consultas deberán efectuarse de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

De igual forma, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas<sup>3</sup>, establece en su artículo 19 el deber del Estado de celebrar consultas con los pueblos interesados antes de adoptar medidas administrativas o legislativas:

*“Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”.*

También en el artículo 32.2, se establece la obligación de los Estados para celebrar consultas, cuando cualquier proyecto tenga afectaciones en sus tierras, territorios o recursos:

Artículo 32. [...]

*2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros*

---

<sup>2</sup> Convenio N°169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”. OIT. 27 de junio de 1989.

[https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Convenio\\_169\\_PI.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf)

<sup>3</sup> 61/295. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Asamblea General de las Naciones Unidas. 13/09/2007. <https://undocs.org/es/A/RES/61/295>

*recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.*

La Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas también establece el derecho a la consulta cuando se trate de aplicar medidas legislativas o administrativas que les afecten:

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

*1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas.*

*2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.”<sup>4</sup>*

A pesar de que los instrumentos son vinculantes para nuestro país, el Estado Mexicano ha sido omiso en su obligación de garantizar el derecho a consulta y legislar en la materia, incluso a pesar del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ordenó al Congreso de la Unión emitir una ley que reglamente el derecho a la consulta previa, libre e informada.

En el amparo en revisión 1144/2019<sup>5</sup>, la Corte determinó que el Congreso de la Unión debía regular “las reglas y el procedimiento de consulta, previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas” antes del treinta y uno 31 de agosto de 2021, en cuya elaboración debían

---

<sup>4</sup> Declaración Americana sobre los Derechos de los pueblos Indígenas. 14/06/2016.

<https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

<sup>5</sup> Amparo en revisión 1144/2019. Ministro José Fernando Franco González Salas. SCJN.

[https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias\\_pub/RiRC3XgB\\_UqKst8oNcof/%22Inclusi%C3%B3n%20social%22%20](https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/RiRC3XgB_UqKst8oNcof/%22Inclusi%C3%B3n%20social%22%20)

opinar los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. No obstante, a poco más de un mes de vencido el término dispuesto en la sentencia, el Congreso de la Unión sigue sin legislar en la materia.

Esta omisión legislativa ha tenido consecuencias perjudiciales para las comunidades indígenas, quienes han padecido la construcción de megaproyectos, como el Tren Maya o el Proyecto Integral Morelos, sin que se les consulte con apego a estándares internacionales de derechos humanos, tal y como lo señaló la ONU-DH<sup>6</sup>.

Luego de la consulta indígena sobre el “Proyecto de desarrollo Tren Maya”, realizada del 15 de noviembre al 15 de diciembre de 2019, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos emitió varias observaciones en relación a la consulta.

Por una parte reconoció la decisión del Gobierno de México para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, pero por otra señaló las grandes deficiencias en el ejercicio de consulta al no cumplir con los elementos indispensables en materia de derechos humanos, debiendo ser previa, libre, informada y culturalmente adecuada. En su comunicado oficial, señaló que la consulta careció de información completa que permitiera a las personas definir su posición frente al proyecto de una manera “plenamente informada”:

*“En cuanto al carácter informado, la Oficina observó que la convocatoria, el protocolo y la información presentada sólo hacían referencia a los posibles beneficios del proyecto y no a los impactos negativos que pudiera ocasionar (...) La ausencia de estudios sobre los impactos o la falta de difusión de los mismos, dificulta que las personas puedan definir su posición frente al proyecto de manera plenamente informada...”.*

---

<sup>6</sup> El proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia: ONU-DH. Naciones Unidas México. 19/12/2019. <https://www.onu.org.mx/el-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-tren-maya-no-ha-cumplido-con-todos-los-estandares-internacionales-de-derechos-humanos-en-la-materia-onu-dh/>

Asimismo, la ONU-DH evidenció que la carencia de derechos pudo haber afectado la lógica de libertad de la consulta, toda vez que las personas de las comunidades expresaron su conformidad como un medio para recibir atención a necesidades básicas como agua, salud, educación, trabajo, vivienda, medio ambiente sano y cultura. Además de que la metodología del ejercicio fue definida de forma unilateral por las autoridades, lo que obstaculizó la adecuación cultural necesaria.

Así como en el Tren Maya, la consulta al Proyecto de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec (o Corredor Transístmico), también presentó varias irregularidades en su implementación, empezando por la publicación del anuncio difundido apenas tres días antes del ejercicio, lo que limitó que la población interesada pudiera informarse con tiempo de anticipación<sup>7</sup>. También se advierte que el protocolo preveía la realización de las etapas informativa, deliberativa, consulta y acuerdos en un solo día, lo que contravino abiertamente los elementos de una consulta popular previa, libre, informada y culturalmente adecuada.

La Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo, denunció a través de una queja presentada a la Comisión Nacional de derechos Humanos, violaciones al derecho de la consulta, pues según expresó, los ejercicios de consulta realizados en 2019 se llevaron a cabo sin cumplir los estándares establecidos y bajo la influencia del uso de programas sociales: “La información fue insuficiente y sesgada, no fue previa y no fue libre pues se indujo la aceptación del megaproyecto corredor Transístmico a cambio de recibir programas sociales”<sup>8</sup>.

Aunado a lo anterior destaca la oposición de la sociedad civil a las consultas indígenas realizadas por el Gobierno Federal, como lo expresaron decenas de organizaciones encabezadas por Seguridad sin Guerra, quienes en una carta al titular del Ejecutivo Federal señalaron la falta de mecanismos adecuados para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, como “la libre determinación, autonomía, gobernanza ambiental, y

---

<sup>7</sup> GASPARELLO, Giovanna. Megaproyectos a consulta: ¿derechos o simulaciones? Experiencias en México. *LiminaR* [online]. 2020, vol.18, n.2.

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-80272020000200124](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-80272020000200124)

<sup>8</sup> LÓPEZ MORALES, Alberto. Pueblos presentan queja ante CNDH por consulta sobre Proyecto Transístmico. *El Universal Oaxaca*. 29/01/2020. <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/municipios/29-01-2020/pueblos-presentan-queja-ante-cndh-por-consulta-sobre-proyecto-transistmico>

transparencia en la toma de decisiones de los pueblos originarios sobre sus territorios”; y calificaron a los ejercicios de consultas como un mecanismo de “legitimación política” y no un acto legal, por lo que no sustituyen el derecho a consulta indígena<sup>9</sup>:

*“... Vemos con preocupación que a pesar de la existencia de estándares internacionales bajo los lineamientos de “consulta previa, libre e informada”, no han existido mecanismos legalmente adecuados para garantizar la libre determinación, autonomía, gobernanza ambiental, y transparencia en la toma de decisiones de los pueblos originarios sobre sus territorios. Por el contrario, como lo señaló Naciones Unidas en días recientes, las consultas realizadas por el gobierno federal, parecieran rituales de legitimación política, mas no un acto legal, por lo que este ejercicio no puede sustituir el derecho a consulta indígena en el contexto de años de resistencia al extractivismo y despojo, tanto en la Sierra Juárez, como el Proyecto Integral Morelos, Tren Maya, entre otros”.*

En el mismo sentido, organizaciones indígenas y populares, organizaciones no gubernamentales, colectivos, personas del sector académico artistas y personas de la sociedad civil denunciaron las graves deficiencias de la consulta realizada el 31 de Marzo del 2019 en Oteapa, a través del “Comunicado de denuncia sobre el proyecto del Corredor Interoceánico”<sup>10</sup> en el que argumentan que la consulta se realizó sin un proceso previo de información en las comunidades, bajo coerción de no realizar obras esenciales para las comunidades si no se admitía el proyecto del Istmo de Tehuantepec, los aspectos negativos no fueron tomados en cuenta en el proyecto y la aprobación del mismo se realizó a mano alzada con menos de la mitad de los participantes iniciales, quienes abandonaron la plenaria ante actos de censura.

Por lo anterior, el Congreso de la Unión tiene la obligación de emitir una Ley Federal de Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas que contenga las características indispensables en materia de derechos humanos: previa,

---

<sup>9</sup> Carta al Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador. Seguridad sin Guerra. Guelatao, Oaxaca, 20 de marzo de 2019. <https://www.mucd.org.mx/2019/03/derechos-humanos-de-pueblos-origiarios-y-sociedad-en-su-conjunto/>

<sup>10</sup> Sur de Veracruz, Et. Al. Comunicado de denuncia sobre el proyecto del Corredor Interoceánico. 4 junio 2020. <https://www.cemda.org.mx/comunicado-de-denuncia-sobre-el-proyecto-del-corredor-interoceanico/>

libre e informada<sup>11</sup>. De no hacerlo se corre el riesgo de que, desde el público, se lleven a cabo ejercicios aislados sin base legal, sin protocolos mínimos con apego a derechos humanos y condicionados por intereses políticos y económicos en perjuicio de los derechos de las comunidades indígenas.

Movimiento Ciudadano tiene como prioridad legislar en la materia y asentar las bases para un ejercicio de consulta indígena, que fortalezca la democracia y elimine la discriminación estructural que vive nuestro país, con el fin último de garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

Por todo lo anterior, la presente iniciativa de **Ley Federal de Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas**, propone lo siguiente:

- Garantizar a los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas, su derecho a la consulta previa, libre e informada, sobre cualquier programa, proyecto, acción gubernamental, así como de cualquier medida legislativa o administrativa susceptible a afectarles.
- Reconocer a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público, al igual que sus sistemas normativos e instituciones comunitarias.
- Establecer quiénes pueden ser sujetos de consulta, los mecanismos de participación y los sujetos obligados a realizar el ejercicio, puntualmente la Administración Pública Federal, la Cámara de Diputados; el Senado de la República; el Consejo de la Judicatura Federal y los órganos constitucionales autónomos en el orden federal.
- Determinar las medidas que deberán someterse a consulta previa, libre e informada, como las legislativas; administrativas; acción o política de desarrollo que afecten los sistemas normativos o el ejercicio de los derechos de los pueblos;

---

<sup>11</sup> Recomendación general no. 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 11/06/2016. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral\\_027.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral_027.pdf)



proyectos y obras; medidas administrativas y acuerdos del Poder Judicial, así como medidas o decisiones de los órganos autónomos susceptibles de afectar a los pueblos. Además de determinar las materias objeto de consulta, como las de traslado, desplazamiento o reubicación; privación de un bien cultural o que afecte su territorio.

- Determinar siete etapas de la consulta previa, libre e informada, consistentes en la identificación de la medida objeto de la consulta; la identificación de los pueblos o comunidades consultadas; la de publicidad e información; de deliberación; la consulta; la decisión, en la que se establecen los posibles efectos de la consulta y su carácter vinculante; y finalmente, la evaluación y el seguimiento.
- Finalmente, establecer las sanciones administrativas y las sanciones cuando no se realice la consulta.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración el siguiente proyecto:

#### **DECRETO**

**Que expide la Ley Federal de Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas.**

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se expide la Ley Federal de Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, para quedar como sigue:

### **LEY FEDERAL DE CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMÉXICANAS**

#### **CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1.** La presente ley es de orden público e interés social, de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos, y tiene como objeto establecer disposiciones que



garanticen a los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas, su derecho a la consulta previa, libre e informada sobre los asuntos que les impacten en el ámbito federal.

**Artículo 2.** Es derecho de las personas que pertenecen a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a ser consultadas previamente sobre cualquier programa, proyecto o acción gubernamental que les impacte, así como sobre cualquier medida legislativa o administrativa susceptible a afectarles.

La consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas es un derecho de titularidad colectiva que se ejerce a través del diálogo intercultural entre las autoridades federales y los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas para influir en el contenido y orientación de las decisiones, alcanzar un acuerdo, lograr un consenso culturalmente adecuado y obtener un consentimiento.

Para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley, se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público; y para la interpretación de la misma se reconocen los convenios y tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte.

**Artículo 3.** Todo proceso de consulta previa, libre e informada se realizará bajo una perspectiva intercultural, interlingüística y de respeto a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, reconociendo sus sistemas normativos e instituciones comunitarias, y atendiendo a los principios de diversidad, equidad, permanencia, igualdad de género, transparencia y representatividad.

## **CAPÍTULO II SUJETOS DE LA CONSULTA**

**Artículo 4.** Son sujetos de consulta previa, libre e informada, y se les reconoce personalidad jurídica para los efectos de la presente ley, todos los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que habiten en el territorio nacional y sean susceptibles de ser afectadas por cualquier programa, proyecto o decisión administrativa o legislativa del ámbito federal.

**Artículo 5.** Los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas que participen en los procesos de consulta lo harán a través de sus instituciones representativas u autoridades comunitarias, conforme a sus sistemas normativos

**Artículo 6.** Son sujetos obligados a realizar la consulta previa, libre e informada en el ámbito federal, cuando sus decisiones o programas impacten a los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas:

- I. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal;
- II. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
- III. El Senado de la República;
- IV. El Consejo de la Judicatura Federal; y
- V. Los órganos constitucionales autónomos en el orden federal.

**Artículo 7.** En los procesos de consulta y conforme a las atribuciones que le confiere la legislación aplicable, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas actuará como órgano técnico, brindando asesoría y acompañamiento a los sujetos obligados señalados en el artículo anterior, así como facilitando el acceso a intérpretes y personas traductoras. Así mismo, evaluará la correcta implementación de los procesos de consulta y emitirá las recomendaciones que considere pertinentes.

### **CAPÍTULO III OBJETO Y MATERIAS DE LA CONSULTA**

**Artículo 8.** Se llevará a cabo la consulta previa, libre e informada a las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanas, ante cualquier proyecto o decisión administrativa o legislativa susceptible de afectarles.

**Artículo 9.** Deben ser materia de consulta previa, libre e informada las siguientes:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROAMERICANAS, PRESENTADA POR EL SENADOR CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFELICH, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

- I. Toda medida legislativa, emanada por cualquier de las cámaras del Congreso de la Unión, susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas;
- II. Toda medida administrativa, acuerdo y programa gubernamental de la Administración Pública Federal, susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas;
- III. Toda acción o política de desarrollo que pueda afectar las vidas, sistemas normativos y ejercicio de derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas;
- IV. Todo proyecto u obra de infraestructura o desarrollo que afecte tierras, recursos, medio ambiente y formas de organización de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas;
- V. Toda medida administrativa y acuerdo general del Poder Judicial de la Federación, susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas;
- VI. Toda medida o decisión de los órganos constitucionales autónomos del orden federal que sea susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

**Artículo 10.** Deben ser materia de consentimiento previo, libre e informado:

- I. Cualquier medida de traslado, reubicación o desplazamiento de las comunidades indígenas y afromexicanas fuera de su territorio;
- II. Cualquier privación de un bien cultural o intelectual de alguna comunidad indígena o afromexicana;
- III. Cualquier proyecto u obra que implique la afectación de su territorio o la explotación de sus recursos;

El consentimiento consiste en la manifestación expresa de la voluntad colectiva del pueblo o comunidad indígena o afromexicana en favor de la medida, y éste se obtiene a través de



los mecanismos y sistemas normativos, de organización y decisión propios de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Éstas tienen en todo momento el derecho a abstenerse o negar su consentimiento para alguna de las medidas enunciadas en el presente artículo.

**Artículo 11.** No serán objeto de consulta las acciones en materia de protección civil frente a desastres naturales, ni en materia de salud frente a epidemias.

**Artículo 12.** Para el caso de las medidas legislativas, el objetivo de la consulta es obtener las opiniones y propuestas de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas consultadas.

Para el caso de las medidas administrativas, el objetivo de la consulta es obtener el consentimiento o alcanzar acuerdos satisfactorios con los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas consultadas.

#### **CAPÍTULO IV ETAPAS DE LA CONSULTA**

**Artículo 13.** Los sujetos obligados a realizar la consulta previa, libre e informada deben cumplir con las siguientes etapas:

- I. Identificación de la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta;
- II. Identificación de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas que deben ser consultadas, donde se deberá acreditar a sus representantes;
- III. Publicidad e información sobre la consulta, que deberá incluir la medida a consultar, los sujetos de la consulta, los sujetos obligados a consultar, un cronograma del proceso de consulta, un programa de trabajo, los lugares donde se realizarán las consultas, la metodología de las mismas, y las demás que se consideren pertinentes para la adecuada difusión de la consulta;



**IV. Deliberación**, que consiste en el diálogo y evaluación interna por parte de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas consultadas, mediante de sus sistemas normativos, instituciones y autoridades comunitarias;

**V. Consulta**, que consiste en el diálogo entre los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas y el sujeto obligado que realiza la consulta, y en donde las primeras darán a conocer el resultado de su deliberación, los acuerdos alcanzados, sus propuestas y opiniones, así como si otorgan o no el consentimiento para la medida;

**VI. Decisión**, que consiste en la definición del resultado de la consulta, mismo que podrá ser:

**a)** La aceptación de la medida;

**b)** La no aceptación de la medida;

**c)** La aceptación con condiciones, mismas que será propuestas por los sujetos consultados y pueden incluir acciones de reparación, indemnización, mitigación, entre otras, para que la medida adoptada se lleve a cabo sin afectar sus derechos;

**d)** La no aceptación con posibilidad de que tanto el sujeto obligado como los sujetos consultados puedan presentar opciones alternativas a la medida o modificaciones a la misma, para que ésta vuelva a ser consultada.

En el caso de las medidas administrativas, el resultado de la consulta será vinculante para el sujeto obligado y las autoridades que estén relacionadas con la medida. En el caso de las medidas legislativas, el sujeto obligado deberá informar sobre la manera en que se consideraron e incorporaron los resultados de la consulta en el producto legislativo correspondiente.

**VII. Evaluación y seguimiento**, que consiste en la verificación, por parte del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, del cumplimiento de los acuerdos.



**Artículo 14.** Para garantizar los derechos lingüísticos de los pueblos y comunidades indígenas, durante todas las etapas de la consulta el sujeto obligado deberá:

- I. Garantizar el acceso a la información en español y en la lengua del pueblo o comunidad indígena consultada; y
- II. Garantizar la presencia de intérpretes y personas traductoras.

**Artículo 15.** Los sujetos obligados, en coordinación con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas como órgano técnico, garantizarán que personas y organizaciones puedan acreditarse como observadoras del proceso de consulta en todas sus etapas.

**Artículo 16.** En caso de que algún sujeto obligado no realice la consulta de oficio y conforme a lo establecido en la presente ley, los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas afectadas o interesadas, tendrán en todo tiempo el derecho a solicitarla, pudiendo hacerlo de forma oral o escrita ante el sujeto obligado o el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

Si la medida fue implementada sin haberse realizado la consulta y ésta es procedente, aquélla será suspendida inmediatamente después de que se presente la solicitud a que se hace referencia en el párrafo anterior.

Las personas titulares de los sujetos obligados a realizar la consulta que hayan omitido la obligación de realizarla serán acreedoras a las sanciones a que haya lugar, en términos de la presente ley.

## **CAPÍTULO V RESPONSABILIDADES Y SANCIONES**

**Artículo 17.** Las violaciones a los preceptos de esta ley, y demás disposiciones aplicables, serán sancionadas administrativamente por las autoridades competentes de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sin perjuicio de las penas que correspondan cuando sean constitutivas de delitos.



**Artículo 18.** Las sanciones administrativas podrán ser:

- I. Amonestación con apercibimiento;
- II. Multa,
- III. Remoción temporal o definitiva del cargo.

**Artículo 19.** Al imponer una sanción, la autoridad competente fundará y motivará la resolución, tomando en cuenta:

- I. Los daños que se hayan producido o puedan producirse por la falta de consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas afectadas;
- II. La gravedad de la infracción;
- III. La calidad de reincidente de la o el servidor público; y
- IV. El beneficio obtenido por la o el infractor.

**Artículo 20.** Las y los servidores públicos que no realicen la consulta, teniendo la obligación de hacerlo, incurrirán en responsabilidad y se les sancionará con multa equivalente a diez mil y hasta quince mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Sin perjuicio de lo anterior, e independientemente del procedimiento de responsabilidad administrativa, el sujeto obligado deberá reparar el daño a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a las que no se les realizó la consulta en términos de la presente ley en un plazo no mayor a 90 días naturales.

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente decreto entrará en vigor a los 180 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



**SEGUNDO.** En un plazo no mayor a 45 días el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas deberá notificar a través de los medios de comunicación idóneos la presente ley a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en español y en todas las lenguas indígenas y sus variantes.

**TERCERO.** Las previsiones presupuestales a que se refiere el presente decreto se harán en el año siguiente inmediato a la entrada en vigor de esta ley.

**CUARTO.** Los sujetos obligados a que se refiere esta ley deberán adecuar sus reglamentos, normatividad interna o protocolos para la correcta implementación de los procesos de consulta previa, libre e informada, en un plazo no mayor a 100 días de la publicación del presente decreto.

**A T E N T A M E N T E**  
**Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**  
**Senado de la República**  
**LXV Legislatura**  
**Diciembre de 2021**

**Sen. Clemente Castañeda Hoeflich**

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, PRESENTADA POR EL SENADOR CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.