



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA



LO: 00 KG.

SECRETARÍA DE  
GOBIERNO

000012 OCT 15 18

Chihuahua, Chih., a 11 de octubre de 2018

**H. CONGRESO DEL ESTADO**  
**Presente.-**

**LIC. JAVIER CORRAL JURADO**, Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua, con fundamento en los artículos 68 fracción II, 93 fracción VI y 202 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, tengo a bien someter a consideración, discusión y, en su caso, aprobación de esta H. Soberanía, la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Chihuahua en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, al tenor de la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

Chihuahua es un estado multicultural por la presencia viva y activa de los pueblos indígenas Rarámuri, Ódami, Warijó y O'oba. También conviven en la entidad población indígena que pertenece a otros pueblos procedentes del interior de la República Mexicana, que se han configurado como comunidades en las principales ciudades del estado. Es la presencia de estos pueblos lo que alimenta nuestra diversidad y profundizan nuestro sentido de identidad.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) el 2.6 por ciento de la población estatal habla alguna lengua indígena y el 11.28 por ciento se considera perteneciente a alguno de estos pueblos.

Los pueblos indígenas de Chihuahua son portadores de una inmensa riqueza lingüística, cultural y humana, que nos dan un profundo sentido de identidad colectiva y nos comparten sus valores ancestrales, que hoy en día cimientan un horizonte de relaciones interculturales en proceso de reencuentro.

Paradójicamente, estos pueblos viven en graves condiciones de marginación, pobreza, discriminación y exclusión debido a la falta de reconocimiento en las estructuras jurídicas, políticas, sociales y económicas del Estado y la ausencia de políticas públicas que los consideren sujetos colectivos de derecho.

Esta situación de exclusión y marginación ha propiciado que los pueblos indígenas planteen como una de sus reivindicaciones fundamentales el reconocimiento de sus derechos inalienables, en particular su derecho al territorio, a los servicios de salud, educación, vivienda, trabajo, así como a los



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

derechos de libre determinación, a la participación en la toma de decisiones, a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado.

El Gobierno del Estado reconoce la deuda histórica con los pueblos indígenas y ha manifestado su decisión de construir una nueva relación con ellos, teniendo como premisa fundamental la promoción, respeto, protección y garantía de sus derechos reconocidos en la legislación nacional e internacional, particularmente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En este marco, se ha considerado que el derecho de autonomía, la libre determinación, la participación, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, constituyen las piedras angulares del marco normativo relativo a los derechos de los pueblos indígenas establecidos en el derecho internacional y nacional, y correlativamente son un deber irrenunciable e intransferible de los Estados, que las diversas instituciones estatales y municipales deben asumir con sentido de responsabilidad.

Asimismo, se ha considerado que la consulta y el consentimiento libre, previo e informado constituyen procedimientos y mecanismos especializados y diferenciados de participación de los pueblos indígenas, en virtud de que estos pueblos han vivido en circunstancias históricas adversas debido a su alto grado de vulnerabilidad, a la marginación, a la exclusión, y a la discriminación que estructuralmente han sufrido, así como por la imposición de diferentes visiones y prioridades del desarrollo, más aún ahora, que existe una tendencia creciente a vincular el desarrollo con la inversión de grandes capitales en territorios donde habitan los pueblos indígenas.

En este sentido, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado son un medio para garantizar y salvaguardar los derechos sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos en la legislación estatal, nacional e internacional. De manera conexas e interrelacionada, existen otros mecanismos para proteger dichos derechos como son las evaluaciones de impacto previas (ambiental, cultural, social, económico), el establecimiento de medidas de reparación, indemnización y mitigación de daños, así como la distribución justa y equitativa de beneficios; entre los más destacados.

Es así que la participación, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado deben ser los mecanismos idóneos para dar solución a diversos problemas que se han suscitado a propósito de la implementación de proyectos de desarrollo, al mismo tiempo que deben ser la base para la construcción de una nueva relación entre los pueblos indígenas, el Estado y el resto de la sociedad chihuahuense: condición necesaria y básica para lograr los anhelados propósitos de paz, justicia y democracia en la entidad.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

Estos planteamientos han quedado debidamente plasmados en el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021 que considera en su parte introductoria y en los Ejes 1 y 5, denominados Desarrollo Humano y Social, y Gobierno Responsable, a los pueblos indígenas como un tema de atención prioritaria para la presente Administración Estatal.

Con esta base, el Ejecutivo del Estado a mi cargo consideró de fundamental importancia la realización de un proceso de análisis y consulta para reformar la Constitución Política del Estado de Chihuahua en materia de participación y consulta de los pueblos indígenas y promover la Iniciativa de Ley de Consulta de los Pueblos Indígenas, a fin de adecuarlas a los estándares internacionales y nacionales en la materia y crear las condiciones para una relación constructiva y respetuosa entre el Gobierno del Estado y los pueblos indígenas en la entidad.

Para tal efecto, el día 09 de octubre de 2017 se expidió el Acuerdo número 156/2017, mismo que fue publicado el día 11 de octubre de 2017 en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, para la realización de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas antes referida.

En cumplimiento a dicho Acuerdo, en las mismas fechas señaladas en la parte que antecede, fue emitida y publicada en el órgano estatal de difusión la Convocatoria al Proceso de Consulta para la Reforma Constitucional y Legal sobre el Derecho a la Participación y Consulta de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua.

Debe destacarse que dicha Convocatoria fue dirigida a los pueblos indígenas que tienen un sistema de gobierno tradicional, a sus autoridades y, en particular, a sus gobernadoras y gobernadores indígenas (figura visible de estos gobiernos). También a las autoridades o representantes ejidales y comunales de ejidos y comunidades agrarias (con población indígena); a las organizaciones, instituciones y ciudadanía pertenecientes a los pueblos indígenas; a los asentamientos indígenas urbanos y personas indígenas migrantes; así como a las organizaciones e instituciones ciudadanas de la sociedad civil interesados en la materia.

El objetivo de la Convocatoria fue consultar, conocer y recoger las ideas, opiniones y propuestas de los pueblos indígenas y de la ciudadanía interesada, para realizar la Reforma Constitucional correspondiente y la Iniciativa de Ley de Consulta de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua.

Los temas de la consulta se enlistan a continuación:



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

1. Reconocimiento de autonomía y libre determinación.
2. Derecho a la participación, consulta y consentimiento libre, previo e informado.
  - 2.1. Principios y características básicas de la consulta indígena.
  - 2.2. Sujetos de consulta y ámbito territorial.
  - 2.3. Autoridades o instancias que consultan.
  - 2.4. Instancias que participan en el proceso de consulta.
  - 2.5. Objeto y materia de la consulta.
  - 2.6. Etapas de la consulta.
  - 2.7. Procedimientos para la realización de la consulta.
  - 2.8. Resultados y efectos de la consulta.
  - 2.9. Implementación, seguimiento y verificación de los acuerdos.
  - 2.10. Recursos y medios para la realización del proceso de consulta.
  - 2.11. Responsabilidades y sanciones en caso de incumplimiento.
  - 2.12. Otros que se consideren necesarios.

Para cumplir con lo anterior se elaboró un calendario para la realización de las Asambleas Consultivas Indígenas, como a continuación se expone:

No.	Pueblo indígena	Sede	Fecha de realización
1	Rarámuri	Baquiriachi, Balleza	14 de octubre
2	Rarámuri	Laguna Juanota, Balleza	15 de octubre
3	Rarámuri	Magullachi, Carichí	15 de octubre
4	Multicultural	Ciudad Juárez	18 de octubre
5	Mazahua	Chihuahua	18 de octubre
6	Rarámuri	Guachochi, Guachochi	20 de octubre
7	Rarámuri	Norogachi, Guachochi	21 de octubre
8	Rarámuri	Munérachi, Batopilas	27 de octubre
9	Rarámuri	San Ignacio, Batopilas	28 de octubre
10	Rarámuri	Samachique, Guachochi	29 de octubre
11	Ódami y Rarámuri	Baborigame, Guadalupe y Calvo	4 de noviembre
12	Ódami y Rarámuri	Guadalupe y Calvo	5 de noviembre
13	Warijón y Rarámuri	Jicamórachi, Uruachi	10 de noviembre



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

14	Rarámuri	Asentamiento Rarámuri Rayénari, Ciudad Cuauhtémoc	10 de noviembre
15	Multicultural	Colonia Tarahumara, Ciudad Chihuahua	11 de noviembre
16	Multicultural	Asentamiento Rarámuri Carlos Díaz Infante, Ciudad Chihuahua	12 de noviembre
17	Rarámuri- Rarómari	San Rafael, Urique	16 de noviembre
18	Rarámuri- Rarómari	Cerocahui, Urique	17 de noviembre
19	Rarámuri- Rarómari	Guapalayna, Urique	18 de noviembre
20	Rarámuri	Humariza, Nonoava	19 de noviembre
21	Rarámuri- Rarómari	Guazapares	23 de noviembre
22	Rarámuri	Sorichike, Batopilas	23 de noviembre
23	Rarámuri	Polanco, Batopilas	24 de noviembre
24	Rarámuri	Morelos	25 de noviembre
25	Rarámuri	La Lajita, Morelos	26 de noviembre
26	O'oba	Yepachi, Temósachi	26 de noviembre
27	Warijó	Loreto, Chínipas	29 de noviembre
28	Warijó	Moris	30 de noviembre
29	Multicultural	Guerrero	30 de noviembre
30	Multicultural	Asentamiento Rarámuri El Venadito, Parral	02 de diciembre
31	Rarámuri	Huetosácachi, Bocoyna	03 de diciembre
32	Rarámuri	San José Guacayvo, Bocoyna	04 de diciembre
33	Rarámuri	Sisoguichi, Bocoyna	05 de diciembre
34	Rarámuri	Bakéachi, Carichí	06 de diciembre
35	Rarámuri y Warijó	Huajumar, Ocampo	08 de diciembre
36	Rarámuri	Asentamiento Rarámuri Molino Rinconero, Meoqui, Delicias	09 de diciembre



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

En cumplimiento a la convocatoria emitida por el Ejecutivo del Estado, el proceso de consulta tuvo diferentes etapas, mecanismos e instrumentos, entre los que se destacan los siguientes:

### **I. Acciones preparatorias a las Asambleas Indígenas Consultivas**

Con la finalidad de contar con información necesaria para el proceso de consulta a los pueblos indígenas, la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas realizó diferentes acciones: a) de gabinete, b) de información pública y c) de campo, que a continuación se describen:

#### **a) De gabinete:**

1. Realización del análisis comparativo sobre la legislación nacional e internacional relativa al derecho de participación, consulta y consentimiento libre, previo e informado.
2. Análisis de datos estadísticos y geográficos relativos a los pueblos indígenas del Estado para la ubicación de las sedes de las Asambleas Indígenas Consultivas, el cual queda descrito en el apartado relativo al calendario de consulta por sedes<sup>1</sup>.
3. Elaboración de material informativo para la población indígena (un folleto y un cuaderno de trabajo) y seis audios traducidos en tres variantes del Rarámuri, Ódami, O'oba y castellano, sobre el derecho a la libre determinación, la autonomía y la consulta a los pueblos indígenas, los cuales se difundieron en las comunidades que participaron.
4. Elaboración de los criterios fundamentales para la Reforma a la Constitución Política del Estado y la elaboración de la Iniciativa de Ley de Consulta de los Pueblos Indígenas de Chihuahua, los cuales contienen la materia de la consulta.

#### **b) De información pública:**

1. Presentación pública del proceso de consulta el 23 de junio de 2017 a funcionarios de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; asociaciones civiles y al público en general.
2. Realización de campaña de posters y espectaculares sobre los derechos a la libre determinación, la autonomía y la consulta, tanto en las ciudades como en la región serrana.

<sup>1</sup> La selección de las sedes de las 36 Asambleas Indígenas Consultivas se realizó a partir de tres criterios: a) ubicación de los lugares tradicionales de reunión; información que obtuvo la COEPI en audiencias públicas en las comunidades (enero a marzo de 2017); b) análisis de información estadística sobre porcentaje de población indígena que habita en los municipios del estado, con información del INEGI, y c) presencia de los pueblos indígenas en los municipios.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

3. Convocatorias directas a las autoridades indígenas y a la población en general por escrito y avisos radiofónicos para asistir a las reuniones informativas y de acuerdos previos.

c) De campo:

1. Se realizaron 50 reuniones informativas y de acuerdos previos en 29 de 36 sedes propuestas. Las reuniones de las sedes que quedaron pendientes se atendieron simultáneamente en la etapa consultiva.

## II. Realización de las Asambleas Indígenas Consultivas

Las Asambleas Indígenas Consultivas se llevaron a cabo de octubre de 2017 a marzo de 2018. Fueron realizadas 33 de las 36 asambleas planeadas. Tres de ellas fueron postergadas por decisión de las propias comunidades, debido a la priorización de otras actividades.

### Resultados de las Asambleas Indígenas Consultivas

Participaron en total 4,910 personas de 14 pueblos indígenas: Rarámuri, Ódami, Warijón, O'oba, Mazahua, Mixteco, Zapoteco, Mazateco, Mochón, Náhuatl, Purépecha, Otomí, Chinanteco y Cuicateco.

Las y los participantes fueron oriundos de 406 comunidades indígenas.

De los participantes 2,702 fueron mujeres y 2,208 hombres.

600 personas tenían algún cargo dentro del sistema político tradicional de gobierno.

Las Asambleas Indígenas Consultivas se realizaron en los idiomas de las comunidades participantes y en castellano, por lo que el equipo de personas traductores e intérpretes de la COEPI tuvieron un papel destacado.

## III. Principales Acuerdos

Durante las Asambleas Indígenas Consultivas, las y los participantes tomaron los siguientes Acuerdos, mismos que deben ser considerados por el Ejecutivo y el Congreso Local:

- **El gobierno debe tomar en cuenta la opinión de los pueblos y comunidades cuando se piensen hacer proyectos o programas que pudieran afectar a las personas, las tierras y los territorios donde viven; razón por la cual manifiestan estar de acuerdo con las ideas**



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

- contenidas en el documento "Bases y Criterios Fundamentales para la Elaboración de la Propuesta de Reforma Constitucional sobre el Derecho a la Participación y la Consulta Indígena y la Propuesta de Ley de Consulta de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua."
- Se considera importante y urgente que se hagan las reformas a la Constitución de Chihuahua para garantizar los derechos a la libre determinación, autonomía, participación y consulta con relación a los proyectos y trabajos que realizan los gobiernos federal, estatal y municipal, así como el Congreso del Estado, en las tierras y territorios indígenas.
  - Que se tomen en cuenta los resultados del proceso de Consulta realizado a los pueblos y comunidades indígenas, por lo que solicitan al Gobierno del Estado de Chihuahua, que **"se haga una Iniciativa de Ley de Consulta de los Pueblos Indígenas, para que sea enviada pronto al Congreso del Estado para su aprobación"**.
  - Igualmente solicitan al Congreso del Estado, que en atención al compromiso que tienen con los pueblos indígenas, **"aprueben la Iniciativa de Reforma a la Constitución y la Iniciativa de Ley de Consulta de los Pueblos Indígenas"**.
  - Que se les haga partícipes en los procesos de elaboración de la legislación que pudiera afectarles; por lo que se acuerda que **"una vez que se tengan las propuestas de iniciativas (Reforma Constitucional y Ley de Consulta), les sea hecho del conocimiento para corroborar si sus aportaciones fueron incluidas"**.
  - Reconocen el esfuerzo del Gobierno del Estado en llevarles hasta lugares cercanos a sus comunidades información sobre los derechos de los pueblos indígenas.
  - Asimismo, las autoridades indígenas participantes en las Asambleas Indígenas Consultivas se comprometieron a llevar la información compartida en las asambleas, a las mujeres y hombres de sus comunidades.

#### IV. Comité Técnico de Expertas y Expertos

Para garantizar la buena marcha del proceso de consulta se creó un Comité Técnico de Expertas y Expertos que se constituyó el 12 de octubre del año 2017; el cual quedó conformado por mujeres y hombres, entre quienes se





ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

encuentran personas indígenas, personas especialistas y con conocimiento sobre los derechos y cultura indígenas, con interés y compromiso en participar y aportar trabajo voluntario durante el proceso hasta su aprobación.

## V. Órgano Garante

El Órgano Garante del proceso de consulta se instaló el 30 de octubre y quedó conformado por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de la Secretaría de Gobernación, el Centro Regional del Instituto Nacional de Antropología e Historia y una representación del Senado de la República.

## 1. CONSIDERACIONES SUSTANTIVAS DE LA REFORMA

Los resultados del proceso de consulta constituyen la demanda de los pueblos indígenas y son la base sustantiva de la presente Iniciativa de Reforma Constitucional, cumpliendo debidamente con los estándares internacionales en la materia y la jurisprudencia generada por los Tribunales nacionales e internacionales.

### 1.1. DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA

El derecho de libre determinación constituye el fundamento a partir del cual se cimienta y edifica todo el conjunto de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en el régimen jurídico nacional e internacional. A este respecto, el artículo 3° de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como el artículo III de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, establecen:

*“Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.”*

A su vez, este derecho fundamental de los pueblos indígenas tiene su fundamento y está en plena armonía con el derecho de libre determinación establecido en los artículos 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en diversos instrumentos, resoluciones, acuerdos y recomendaciones emitidos por el Sistema de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

En este marco, se ha reconocido y afirmado que el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas es uno de los medios idóneos para



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

reparar los agravios, injusticias y exclusiones de diversos tipos a las cuales han estado sometidos en el devenir histórico; y es al mismo tiempo una respuesta constructiva y propositiva para la coexistencia pacífica en el contexto de sociedades multiétnicas, pluriculturales y multilingües; como es el caso del estado de Chihuahua.

En un contexto más amplio, el derecho de libre determinación debe ser entendido como un medio para la realización de los valores supremos de la igualdad, la no discriminación, la justicia, la democracia y el federalismo; entre otros. Este derecho constituye la base de la nueva relación entre los pueblos indígenas, el Estado y la sociedad en general, que es uno de los más importantes compromisos de la presente Administración Estatal.

Bajo estas premisas, la libre determinación y la autonomía (como una expresión de ésta), es el principio y la norma fundamental en que se sustentan los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en esta iniciativa de reforma constitucional; además, la libre determinación es la condición elemental y necesaria para la realización de todos los derechos inherentes de los pueblos indígenas, incluidos los relativos a las tierras, territorios y recursos o bienes naturales, a los sistemas normativos, a la participación y representación políticas y al patrimonio cultural; y en el caso que nos ocupa, con especial relevancia al relativo a la participación, consulta y consentimiento libre, previo e informado.

En el ámbito nacional, el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas ha sido reconocido en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

*"...El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional..."*

*A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:*

*I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.*

*...Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad..."*

Con esta iniciativa que hoy se somete al H. Congreso del Estado, se atiende a plenitud la lógica republicana y federalista de este precepto Constitucional, que delega a las entidades federativas la facultad de regular las características



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

específicas de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, tomando en cuenta la gran diversidad y complejidad de concepciones, realidades y aspiraciones de vida de dichos pueblos, en el contexto nacional.

En este sentido, se consolida y fortalece en nuestro ordenamiento constitucional este derecho fundamental de los pueblos y las comunidades indígenas para que, a través de la autonomía, decidan sus formas de convivencia y organización política, jurídica, económica, social y cultural, desarrollando, entre otros, el conjunto de derechos específicos que se proponen en los artículos 8°, 9°, 10, 64 y 93 de la Constitución local.

No se pierde de vista que este derecho humano fundamental se ejercerá de manera concreta y eficaz a través de un régimen constitucional de autonomía; ya que como lo ha establecido la legislación y la doctrina en la materia, esta es una de las formas concretas y específicas mediante la cual los pueblos pueden ejercer la libre determinación, en tanto sean sujetos titulares de este derecho.

Tomando en consideración las afirmaciones expuestas, en el primer enunciado del párrafo primero del artículo 8° de la Constitución Política del Estado de Chihuahua se propone reconocer con toda claridad que los pueblos indígenas en nuestra Entidad son sujetos titulares del derecho de libre determinación, tal como está establecido en el derecho y la doctrina jurídica internacional y nacional.

Siguiendo esta lógica, en el segundo enunciado del párrafo primero del artículo 8° se define con toda precisión el alcance y significado de la libre determinación, afirmando que en virtud de este derecho los pueblos indígenas determinan libremente su condición política y persiguen su desarrollo económico, social y cultural, tal como lo establecen los artículos tercero de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la correspondiente Declaración Americana, así como los artículos primero del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En el tercer enunciado del párrafo primero del artículo 8°, se establece que el derecho de libre determinación será ejercido de manera colectiva a través de un marco de autonomía, en plena consonancia con lo dispuesto por las normas nacionales e internacionales en la materia.

En el último párrafo del artículo 8° se consolida la definición de comunidades indígenas siguiendo los criterios establecidos por el cuarto párrafo del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que constituyen los siguientes elementos:



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

- Forman una unidad social, económica y cultural.
- Tienen una identidad propia y específica.
- Ejercen sus formas de organización y posesión territorial.
- Eligen a sus autoridades o cuerpo de gobierno de conformidad con sus sistemas normativos.

Bajo este marco jurídico se reafirma la calidad jurídica de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Como una expresión de su libre determinación, en el artículo 9º párrafo segundo se fortalece la categoría jurídica de sistemas normativos indígenas, sustituyendo la expresión "operar" por "aplicar", siguiendo el lenguaje establecido en la fracción II del apartado A del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este marco, también se complementa el ámbito material de los sistemas normativos indígenas en las siguientes cuestiones:

- Convivencia y toma de decisiones.
- Elección de autoridades o cuerpo de gobierno.
- Resolución de conflictos internos.
- Regulación de la organización territorial.
- Ejercicio de derechos y obligaciones.
- Fortalecimiento y preservación de la organización comunitaria.

De modo que estas serán las materias concretas en las que tendrán jurisdicción los sistemas de justicia de los pueblos y comunidades indígenas, en un marco de coordinación con los municipios, el Estado y la Federación.

Finalmente, con base en su derecho de libre determinación, en el párrafo primero del artículo 10 se sustituye el concepto de "desarrollo" por el de "bienestar" por ser esta última una expresión más apropiada que refleja el sentir de las comunidades indígenas con relación a sus justas y legítimas aspiraciones de vida.

Para los pueblos indígenas el sentido de bienestar está relacionado con el sentido de pertenencia a la tierra para sembrar y obtener el alimento; el uso respetuoso de los bienes naturales que se encuentran en el territorio para alimentarse, curarse y construir sus viviendas; caminar en el monte en libertad y hacer la fiesta para convivir; así como cuidar el mundo y contribuir a asegurar el futuro para las nuevas generaciones. Todas estas circunstancias



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

proporcionan las condiciones para acercarse a la felicidad: fin de las acciones de las mujeres y hombres de las comunidades indígenas en Chihuahua.

Es importante precisar que con estos nuevos enunciados jurídicos, estamos armonizando nuestro ordenamiento constitucional a los más altos estándares relativos a los derechos de los pueblos indígenas, mismos que han sido definidos y consensados por la comunidad internacional y, sin duda alguna, colocan a nuestra Entidad en la vanguardia nacional en el proceso de reconocimiento de los derechos indígenas.

## 1.2. DERECHO DE PARTICIPACIÓN

Como una expresión de su inalienable derecho de libre determinación, los pueblos indígenas tienen derecho a la participación en el contexto estatal, particularmente con relación a la adopción de decisiones que les conciernen en los diversos niveles de gobierno, los diferentes poderes constituidos y los organismos constitucionales autónomos.

Propiciar y fortalecer la participación de los pueblos indígenas es un deber ineludible en la edificación de un estado democrático, con el propósito de terminar la muy lamentable exclusión de la cual han sido objeto dichos pueblos y construir una nueva relación entre los pueblos indígenas, el Estado y la sociedad en su conjunto, basada en el reconocimiento y respeto a sus derechos fundamentales.

Al presentar esta iniciativa de reforma constitucional se tiene claridad de que no habrá democracia y justicia en nuestra entidad mientras no exista una auténtica y efectiva participación de los pueblos indígenas en el contexto estatal; por lo que es una tarea impostergable. De ahí que hagamos nuestra la proclama de ¡Nunca más un Estado sin la voz y la participación de los pueblos indígenas!

A su vez, este legítimo derecho de participación de los pueblos indígenas en el contexto estatal se encuentra sustentado en la legislación internacional en la materia. A este respecto, el artículo 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece:

*“Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.”*



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

A su vez, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece las siguientes disposiciones:

*“Artículo XXI. Derecho a la autonomía o al autogobierno*

1. (...)
2. *Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión. También tienen el derecho de participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos. Pueden hacerlo directamente o a través de sus representantes, de acuerdo a sus propias normas, procedimientos y tradiciones. Asimismo, tienen el derecho a la igualdad de oportunidades para acceder y participar plena y efectivamente como pueblos en todas las instituciones y foros nacionales, incluyendo los cuerpos deliberantes.”*

*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. (...)”

En concordancia con lo antes expuesto, en la presente iniciativa se plantea reformar la fracción VI del artículo 8º de la Constitución Política del Estado para reconocer el derecho de participación de los pueblos indígenas en el contexto estatal, como una expresión de la libre determinación y autonomía de las cuales son titulares dichos pueblos.

Es importante señalar que en el segundo párrafo de la fracción VI del artículo de referencia se está planteando que el derecho de participación será ejercido de conformidad y con pleno respeto a la autonomía, formas de organización y sistemas normativos de los pueblos indígenas.

De igual modo, se plantea reformar la fracción III del artículo 8º para que los pueblos y comunidades, en ejercicio de su libre determinación, puedan determinar y fortalecer sus instituciones y mecanismos tradicionales de toma de decisiones, como son las Asambleas en las que las comunidades indígenas en la entidad toman sus decisiones colectivas.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

También se plantea la reforma de la fracción V del artículo 8º con el objeto de incorporar el concepto de "Cuerpo de Gobierno" que es una expresión conceptual que han planteado los propios pueblos indígenas de la entidad en el proceso de consulta que se ha realizado, en clara referencia a sus instancias tradicionales de gobierno, así como el reconocimiento del "Principio del Consenso" que es uno de los elementos esenciales y definitorios en el proceso de toma de decisiones de los pueblos indígenas y que ha dado paz, armonía y cohesión social en la vida cotidiana de las comunidades.

Por Cuerpo de Gobierno se debe entender al grupo de mujeres y hombres que cada comunidad elige y nombra para coordinar todas y cada una de las acciones o trabajos a realizar para el bienestar de las personas que se adscriben a un territorio en particular y que son coordinadas por quien lo encabeza. Está conformado por hombres y mujeres reconocidas, respetadas, dignas y honorables que pueden ser revocadas de la obligación conferida si las personas que las eligieron consideran que dejaron de cumplir con la responsabilidad asignada. Este grupo de personas articula las relaciones sociales, económicas, políticas y simbólicas de cada territorio. La elección del Cuerpo de Gobierno se da bajo el principio de consenso en igualdad de condiciones entre mujeres y hombres, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas a través de cada generación.

A la par, en esta misma fracción se plantea incorporar que en los procesos de elección del Cuerpo de Gobierno, autoridades y representantes de las comunidades y pueblos indígenas de la entidad, estos deberán de realizarse en igualdad de condiciones entre mujeres y hombres, de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas, respetando plenamente el principio de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos indígenas. Es importante señalar que esta reforma está en plena consonancia con lo dispuesto en la fracción III del apartado A del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con la legislación internacional en la materia.

Finalmente, se propone reformar la primera oración del párrafo segundo del artículo 10 de la Constitución Política del Estado, para establecer la obligación del Estado de garantizar de forma efectiva la participación de los pueblos y comunidades indígenas en el diseño, ejecución, evaluación y seguimiento de la planeación del desarrollo estatal y municipal cuando estas políticas puedan afectarles en su integridad territorial y cultural.

Esta reforma parte de la premisa de que en el contexto de un estado democrático es necesario escuchar las propuestas y planteamientos de los pueblos indígenas con relación a sus justas y legítimas reivindicaciones y aspiraciones de vida, y que las mismas sean incorporadas en los procesos de



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

planeación municipal y estatal. Al mismo tiempo, debe garantizarse el derecho de los pueblos indígenas a participar en la implementación, evaluación y seguimiento de todas las políticas, programas y acciones relacionadas con el desarrollo municipal y estatal que les concierna directamente.

Con estos nuevos postulados se fortalecen las instituciones y mecanismos que tradicionalmente han usado los pueblos indígenas para la toma de decisiones y, al mismo tiempo, se hacen realidad los principios de la multiculturalidad e interculturalidad en las actuales estructuras jurídicas y políticas del Estado de Chihuahua.

### **1.3. CONSULTA Y CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO**

La implementación de medidas, programas y proyectos en las diversas regiones indígenas de nuestro estado sin la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades y pueblos indígenas, ha generado distintas manifestaciones de inconformidad. A este respecto es importante observar que lamentablemente este no es un asunto privativo en la Entidad, sino que se reproduce a nivel nacional e internacional; razón por la que organismos especializados de la Organización de las Naciones Unidas e incluso instancias jurisdiccionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han generado disposiciones, jurisprudencia y recomendaciones para garantizar la implementación del derecho de consulta y consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.

El derecho a la consulta de los pueblos indígenas se encuentra expresamente reconocido en diferentes instrumentos internacionales, que han sido reconocidos y ratificados por el Estado Mexicano.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, es el primer instrumento internacional que establece el derecho de estos pueblos a la consulta, "cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente", mismas que "deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas", (artículo 6° numerales 1 inciso a) y 2); asimismo, regula otras disposiciones particulares al respecto, en los artículos 7° numerales 1 y 3; 15° numeral 2; y 17° numerales 2 y 3. Este Convenio fue ratificado por nuestro país el 5 de septiembre de 1990 y se encuentra vigente.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas es un instrumento internacional más reciente, que fue aprobado con





ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

el voto de nuestro país el 13 de septiembre de 2007 y en el cual, en su artículo 19°, se establece que “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”. Asimismo, en sus artículos 15°, 17°, 30°, 32°, 36° y 38°, establece otras disposiciones particulares al respecto.

Los principios y normas antes citados han sido reafirmados en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, particularmente en el artículo XXIII, numeral 2, y otros que contextualizan el referido derecho en el ámbito de los Estados de las Américas.

Aunado a este importante reconocimiento en la legislación internacional, la jurisprudencia ha emitido importantes resoluciones en la materia. Es el caso de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos de fecha 27 de junio de 2012, al resolver el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku contra Ecuador, en el que señaló el deber de los Estados de realizar consultas a los pueblos indígenas, mismas que deben realizarse desde las primeras etapas de elaboración de la medida propuesta. Al respecto, dicha Corte determinó:

*“166. La obligación de consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1). ..”.*

*“167. Puesto que el Estado debe garantizar estos derechos de consulta y participación en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto que pueda afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad indígena o tribal, u otros derechos esenciales para su supervivencia como pueblo, estos procesos de diálogo y búsqueda de acuerdos deben realizarse desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones, de conformidad con los estándares internacionales pertinentes. En esta línea, el Estado debe asegurar que los derechos de los pueblos indígenas no sean obviados en cualquier otra actividad o acuerdos que haga con terceros privados o en el marco de decisiones del poder público que afectarían sus derechos e intereses. Por ello, en su caso, corresponde también al Estado llevar a cabo tareas*



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

*de fiscalización y de control en su aplicación y desplegar, cuando sea pertinente, formas de tutela efectiva de ese derecho por medio de los órganos judiciales correspondientes."*

Con mayor profundidad, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos hace referencia a los derechos de consulta y consentimiento libre, previo e informado en la sentencia emitida el 28 de noviembre de 2007 en el caso del Pueblo Saramaka vs Surinam, en los siguientes términos:

*"134. Primero, la Corte ha manifestado que al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones (supra párr. 129). Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, 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. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka 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. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones.*

*135. Asimismo, la Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones. La Corte considera que la diferencia entre "consulta" y "consentimiento" en este contexto requiere de mayor análisis."*

La obligatoriedad de las disposiciones internacionales y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sido establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que "El Estado Mexicano se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 24 de marzo de 1981 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 16 de diciembre de 1998, mediante declaración



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

unilateral de voluntad que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1999..."<sup>2</sup>

Por otro lado, el Relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de la ONU, James Anaya, en su informe al Consejo de Derechos Humanos del año 2009<sup>3</sup>, señaló que el derecho a la consulta no solo está previsto en los instrumentos internacionales de derechos indígenas, sino que es un principio internacional derivado de los instrumentos de derechos humanos en general. De igual forma, manifestó que este derecho se encuentra estrechamente relacionado con el derecho a la libre determinación, a la integridad cultural, a la igualdad, a la propiedad sobre sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales; entre otros.

Asimismo el Relator, en su informe de fecha 6 de julio de 2012<sup>4</sup>, resalta que los principios de consulta y consentimiento libre, previo e informado representan conjuntamente una norma especial para la protección y ejercicio de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas, y como un medio para garantizar su observancia. Estos derechos (entre otros) incluyen los derechos de propiedad, la cultura, religión, salud, bienestar físico y material, así como sus propias prioridades de desarrollo, incluida la explotación de los recursos o bienes naturales, como parte de su derecho fundamental a la libre determinación, señalándolos en los párrafos 49, 50 y 51 del citado informe.

De igual manera, la señora Sra. Victoria Tauli- Corpuz, en su informe de 2017<sup>5</sup>, señala que aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la consulta y los tratados internacionales que la incluyen, hasta el día de hoy México no aplica dicha legislación y los principios que rigen este derecho, violando de forma sistemática este derecho de las comunidades y pueblos indígenas, pues no son consultados para leyes o proyectos que potencialmente vulneren sus territorios y derechos.

Respecto a las características de libre, previo e informado que califican al consentimiento, tienen su fundamento en distintos informes y recomendaciones emanados del Sistema de Naciones Unidas, que constituyen estándares de carácter internacional que nuestra entidad debe observar, los cuales se exponen a continuación:

<sup>2</sup> Tesis 1ª XIII/2012; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1; Pág. 650

<sup>3</sup> Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas Dr. James Anaya, al Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/12/34 Párrafos 40, 41 y 42.

<sup>4</sup> Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. A/HRC/21/47, 6 de julio del 2012.

<sup>5</sup> Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli Corpuz, con motivo de su visita a México en noviembre de 2017.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

a) Libre

De conformidad con diversas recomendaciones de las instancias pertinentes de la ONU, esta característica "Debería implicar que no hay[a] coerción, intimidación ni manipulación."

La coerción, intimidación y manipulación son formas para inducir la voluntad de otra persona hacia un fin deseado o para imponer la voluntad de quien utiliza estos mecanismos. Generalmente ocurre aprovechando o abusando de la ignorancia, necesidades o carencias de los consultados, dando información parcial, haciendo preguntas inducidas o proponiendo (abierta o veladamente) un resultado; entre otros.

Por ello, se debe diferenciar entre promover un proyecto para convencer sobre su factibilidad y el realizar una consulta respecto de dicho proyecto. En el primer caso se trata de una actividad de inducción, cuya finalidad es convencer respecto del proyecto en cuestión, por lo que se parte de una idea previa de alcanzar el consentimiento o la aprobación; mientras que, en el segundo caso, se aporta la información necesaria y suficiente para que el sujeto consultado tome una decisión en forma libre. De esta manera, se debe garantizar que la consulta no sea una actividad en la que se induzca respecto del proyecto, programa o medida legislativa a consultar.

b) Previa

Respecto a esta característica, en el contexto de las Naciones Unidas se afirma que:

*"Debería implicar que se ha tratado de obtener el consentimiento con suficiente antelación a cualquier autorización o comienzo de actividades y que se han respetado las exigencias cronológicas de los procesos de consulta/consenso con los pueblos indígenas"*<sup>6</sup>

En el mismo sentido, en el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, de fecha 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6 en los párrafos 18, 19 y 20, expresa:

*"18. Resulta evidente que toda consulta realizada en virtud del Convenio N° 169 de la OIT y otras normas internacionales aplicables debe llevarse a cabo con anterioridad a la adopción de la medida a ser consultada,*

<sup>6</sup>Ibid.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

*incluyendo medidas legislativas. Según han confirmado los órganos de control de la OIT, las reuniones posteriores a la tramitación de dicha medida legislativa no cumplen con los requisitos establecidos en el Convenio N° 169. Asimismo, dichos órganos han interpretado que el requisito de consulta previa implica "que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso".*

*19. En términos similares, la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas establece la obligación de la consulta previa (art. 19). Por su parte, la Corte Interamericana, en aplicación de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha determinado que "se debe consultar con [los pueblos indígenas] en las primeras etapas del plan... y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad".*

*20. En el caso de la adopción de una medida legislativa, y dependiendo de los procedimientos constitucionales del país del que se trate, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa, y dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas iniciales siempre que tengan relación con las ideas matrices de la medida en cuestión."*

c) Informada

Para estar en condiciones de tomar una decisión se requiere contar con la información necesaria y suficiente respecto de la medida administrativa o legislativa sujeta a consulta. En este sentido, el Sistema de Naciones Unidas ha señalado:

*"Debería implicar que se proporcione información que abarque (por lo menos) los siguientes aspectos:*

- a. La naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto;*
- b. La razón o razones o el objeto u objetos del proyecto y/o actividad;*
- c. La duración de lo que antecede;*
- d. Los lugares de las zonas que se verán afectados;*
- e. Una evaluación preliminar de los probables impactos económicos, sociales, culturales y ambientales, incluidos los posibles riesgos y una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución.*
- f. El personal que probablemente intervendrá en la ejecución del proyecto propuesto (incluidos los pueblos indígenas, el personal del sector privado, instituciones de investigación, empleados gubernamentales y demás personas);*



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

*g. Procedimientos que puede entrañar el proyecto.*<sup>7</sup>

De igual manera, el mismo *Informe* de James Anaya, en el párrafo 46, expone:

*“46. Uno de los requisitos de validez de toda consulta a los pueblos indígenas es que esta sea informada, es decir, que los pueblos indígenas, sus comunidades y al menos un número significativo de sus miembros tengan acceso oportuno a toda la información necesaria para comprender el alcance e implicaciones de la reforma constitucional, solicitar información adicional o asesoramiento técnico. Dicha información presentada en un lenguaje que sea accesible, traducida a las lenguas indígenas en aquellas zonas donde estas se hablen, e ir acompañada de toda la documentación relevante, especialmente los instrumentos internacionales relevantes.”*

La legislación internacional en la materia, así como las resoluciones, acuerdos y recomendaciones del Sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, constituyen el marco y fundamento del contenido y alcance del derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado; así como las correlativas obligaciones que trae consigo para los entes estatales.

Para concretar el derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en nuestro ordenamiento jurídico estatal, la presente iniciativa establece en el primer párrafo de la fracción VI del artículo 8° de la Constitución local el reconocimiento explícito del derecho de consulta de los pueblos indígenas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarles; en particular con relación a los proyectos y programas relacionados con sus tierras, territorios, bienes o recursos naturales y simbólicos, esto con la finalidad de llegar a acuerdos y en su caso, lograr o no el consentimiento libre, previo e informado.

Como se ha afirmado con antelación, para la realización de la consulta se deberá recurrir a las instituciones propias de decisión de los pueblos y comunidades indígenas (en especial a sus reuniones o sus asambleas generales comunitarias) debiendo efectuarse de buena fe, de manera apropiada a las circunstancias y desde la perspectiva de la interculturalidad.

Con este nuevo párrafo, además de enunciarse de manera explícita este derecho fundamental de los pueblos indígenas en el texto constitucional, se

<sup>7</sup> Consejo Económico y Social. Naciones Unidas. *Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas*. Nueva York, 17 de febrero de 2005. Documento E/C.19/2005/3, p.13.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

distingue muy claramente que la consulta constituye el medio idóneo para que los pueblos indígenas, en un marco de diálogo con el Estado, puedan llegar a los acuerdos o, en su caso, al consentimiento libre, previo e informado acerca de las medidas propuestas, siguiendo los estándares internacionales en la materia. Es decir, se distingue entre la consulta como el medio, y el acuerdo o consentimiento, o no, como el fin que se persigue.

Al respecto, es importante precisar que uno de los principales planteamientos de los pueblos indígenas en la materia consiste en que en un momento dado dichos pueblos y comunidades pueden manifestar que no otorgan su consentimiento para la adopción y aplicación de medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarles, lo que implica que esta es una opción real para los pueblos y dicha decisión deberá ser respetada en un momento dado.

Es importante enfatizar que la consulta debe entenderse como un proceso de diálogo intercultural entre los pueblos indígenas y el Estado, los municipios y las terceras partes; y que a partir de ahora sea la base para la nueva relación que están demandando dichos pueblos y la sociedad chihuahuense, evitando las lamentables imposiciones e injerencias de las cuales han sido objeto.

Al mismo tiempo, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas vendrá a constituir la vía en la que se manifiesten las inconformidades, se reflexionen las características de los proyectos o medidas legislativas y se adopten las decisiones que correspondan, generando un clima de gobernabilidad, garantizando el interés público.

A fin de garantizar la implementación de la consulta indígena en el contexto estatal, correlativamente se propone consolidar la actual fracción XXXVII del artículo 64 de la Constitución local, para que el H. Congreso del Estado tenga la facultad de dictar leyes relativas a los derechos de los pueblos indígenas, previa consulta a estos mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, esto en los términos establecidos en los estándares nacionales e internacionales en la materia y en la ley respectiva.

Como se puede apreciar, con este nuevo enunciado se atiende el planteamiento de que es necesario que el Poder Legislativo, como ente creador de la norma, pueda realizar una legislación integral sobre la amplia gama de materias que abarcan los derechos de los pueblos indígenas, sin reducirlo solo a la cuestión del "desarrollo integral", ya que ello sería limitativo. Es decir, se parte de la consideración de que es necesaria una legislación en la materia desde una perspectiva integral y transversal.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

A la par, siguiendo el estándar establecido en los instrumentos internacionales antes citados (particularmente en lo dispuesto en el artículo 6º del Convenio 169 de la OIT) cada vez que se vaya a emitir una norma con relación a los pueblos indígenas debe realizarse un proceso de consulta mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, siguiendo los más altos estándares internacionales y nacionales en la materia; todo ello en plena congruencia con las recientes resoluciones que ha tomado en la materia la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tomando en consideración la alta importancia que amerita la temática que nos ocupa, de una manera específica se propone adicionar un segundo párrafo a la fracción XXXVII del artículo 64, en el que se establece la facultad del H. Congreso del Estado de expedir la Ley Estatal que establezca las bases, principios y mecanismos sobre los cuales el Estado y los Municipios, en el ámbito de sus competencias, realizarán el proceso de consulta a los pueblos indígenas.

Con esta adición estamos sentando las bases para la emisión de una Ley de Consulta de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua, que hoy día constituye un imperativo legal y moral, a fin de que las legítimas voces, planteamientos y reivindicaciones de dichos pueblos sean escuchados y atendidos por parte de las diversas instancias del Estado y los Municipios.

La ausencia de una normatividad específica en la materia ha propiciado que la Federación, el Estado y los Municipios incumplan con su responsabilidad y deber de consultar a los pueblos indígenas o, en el mejor de los casos, a realizar procesos deficientes o de simulación que incumplen y socavan los estándares internacionales al respecto. Esto ha traído consigo la inconformidad de los pueblos y comunidades indígenas que se han visto afectados por las decisiones y acciones unilaterales de las instancias del Estado, generando un escenario de grave ingobernabilidad en nuestra entidad.

Esta es la historia que estamos obligados a cambiar. Por ello la emisión de una nueva Ley de Consulta de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua sentará los principios y bases normativas, así como los mecanismos y procedimientos específicos, para abrir un proceso de diálogo permanente con los pueblos indígenas a fin de que juntos construyamos un nuevo amanecer, en el que sus derechos son plenamente garantizados y en el que las decisiones y acciones de gobierno se construyan en un marco de plena corresponsabilidad.

Convencidos de que las demandas y aspiraciones de vida de los pueblos indígenas constituyen una de las asignaturas pendientes que estamos obligados a saldar como Gobierno y sociedad, se propone adicionar una





ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

fracción al artículo 93 de la Constitución Estatal, para establecer la facultad y obligación del Gobernador del Estado de garantizar e implementar los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en la Constitución del Estado, la Constitución Federal, los instrumentos jurídicos internacionales en la materia, y las leyes respectivas, en el marco de una relación respetuosa basada en el diálogo para la construcción de acuerdos.

Con esta nueva disposición se establece la base constitucional de todas las decisiones y acciones gubernamentales con relación a los pueblos indígenas a fin de que sean asumidas a plenitud por todas las instancias del Poder Ejecutivo Estatal, atendiendo a los principios de integralidad, transversalidad e interculturalidad.

La nueva acción gubernamental con relación a los pueblos indígenas debe dejar atrás las políticas asistencialistas, integracionistas y paternalistas, para dar paso a la construcción de una nueva institucionalidad y la elaboración de políticas públicas basadas en un enfoque de derechos, que resuelva de fondo los problemas y reivindicaciones legítimas de los pueblos.

Todo ello debe realizarse mediante un proceso de diálogo permanente en el que juntas y juntos podamos construir los acuerdos para resolver los graves problemas de exclusión, marginación, pobreza e inseguridad a los que se encuentran sometidos dichos pueblos.

#### **1.4. DERECHO A LAS TIERRAS, TERRITORIOS Y RECURSOS NATURALES Y SU ESTRECHA CONEXIÓN CON EL DERECHO A LA CONSULTA Y EL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO**

Uno de los planteamientos más recurrentes en el proceso de consulta descrito con antelación, es la cuestión de las tierras, los territorios y recursos o bienes naturales de los pueblos indígenas. Esto ocurre ya que ante la ausencia o insuficiente realización de los procesos de consulta (tal como lo establece la legislación internacional en la materia) las afectaciones más graves se ven reflejadas en las tierras, territorios y recursos naturales de las comunidades y regiones indígenas de la entidad.

Por esta razón hay una exigencia natural de que los procesos de consulta deben ser un mecanismo que garantice el respeto y el ejercicio de derechos sustantivos como es el derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales. Es esta la razón por la cual hay una estrecha conexión entre el derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado con el derecho que les nace a los pueblos indígenas por la posesión histórica de sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

Ahora bien, el derecho a las tierras, territorios y recursos o bienes naturales juega un papel fundamental para la vida de los pueblos, de modo que requiere de un análisis y reconocimiento específico que permita diferenciar el tratamiento económico de la propiedad tal como lo interpreta la doctrina jurídica tradicional, por un lado, y el tratamiento cultural y social del que deriva la protección especial que las normas internacionales dan a los territorios indígenas.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existen dos conceptualizaciones jurídicas sobre la tierra y el territorio. La primera alude al territorio como un elemento del Estado y como ámbito de jurisdicción, regulada por los artículos 42 al 48, en relación con los numerales 115 y 116 de dicho ordenamiento fundamental. La segunda, como propiedad, cuya reglamentación se encuentra establecida en los artículos 2º y 27 que, en relación a los pueblos indígenas, establecen los derechos de protección especial sobre sus tierras, así como del acceso preferente a los recursos o bienes naturales que en ellas se encuentran. Estos preceptos disponen:

*“Artículo 2º*

*...A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:*

*...*

*V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.*

*VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley...*

*Artículo 27. ...*

*...La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones.*

*...*

*VII. ...*

*La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.*

*...”*



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

Una tercera acepción se desprende de los instrumentos internacionales relativos a los derechos de los pueblos indígenas, conforme al cual el concepto "territorio indígena" implica la relación especial que los pueblos tienen con su territorio, asimismo con un enfoque integral que abarca la totalidad del hábitat que habitan u ocupan.

En este sentido, conforme a lo dispuesto en el artículo 13° del Convenio 169 de la OIT, por territorio indígena se ha de entender "la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera"; asimismo que, "los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación".

A su vez, conforme a los artículos 25°, 26° y 27° de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, estos pueblos tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales; así como a conservar y proteger la integridad del medio ambiente, la biodiversidad y la capacidad productiva de dichas tierras y territorios. Este derecho es reafirmado en el artículo XXV de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Ahora bien, al establecerse en el artículo 27 constitucional que la propiedad sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponden originariamente a la Nación, se desprende que es facultad de la Federación, reglamentar y establecer las modalidades de la propiedad; no obstante, la tercera acepción de la tierra y el territorio a la que se ha hecho referencia plantea la necesidad de armonizarla con lo dispuesto en el citado artículo 27, frente al deber de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno de acatar los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Federal.

En este sentido, el concepto de territorio indígena pone énfasis en la relación especial que los pueblos tienen con sus tierras y territorios, sin alterar las modalidades de la propiedad establecidas por la Constitución. Para ello, se tiene presente lo dispuesto por el artículo 73 de la Constitución Federal, que establece como facultad exclusiva del Congreso de la Unión la reglamentación del uso y aprovechamiento de hidrocarburos, terrenos baldíos y nacionales, pesca y acuicultura, entre otros; dejando lo relativo a la protección del ambiente y al asentamiento humano como competencia concurrente entre la Federación, los Estados y el Municipio.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

Cabe señalar que se retoma el concepto "bienes naturales" para poner énfasis en una particular concepción de los pueblos indígenas sobre los denominados recursos naturales; de ahí que en el texto se utilicen los conceptos de recursos o bienes naturales. Se entiende por bienes naturales comunes aquellos que, siendo proveídos por la naturaleza, se heredan y transmiten entre los integrantes de una comunidad y entre distintas generaciones de la misma. Son bienes que pertenecen y responden al interés y a las necesidades de todos y cada uno de las y los integrantes de la colectividad, cuestionando la visión utilitarista de los bienes de la naturaleza como mercancía, como "recursos" para actividades económicas susceptibles de apropiación y explotación privada; revalorándose, en cambio, los servicios ambientales que dichos bienes generan, considerados y defendidos como ajenos, e incluso opuestos, a la lógica del mercado<sup>8</sup>.

Bajo esta perspectiva, se propone reformar la fracción II del artículo 8º de la Constitución del Estado para reconocer que los pueblos indígenas tienen el derecho de determinar y ejercer sus propias formas de organización territorial, así como de poseer y controlar sus tierras, territorios y recursos naturales.

De igual modo, se reforma la fracción IX del artículo 8º para reconocer el derecho de los pueblos indígenas de usar, conservar, controlar, aprovechar y disfrutar los bienes o recursos naturales y simbólicos que se encuentran en sus territorios, salvo aquellos considerados como recursos estratégicos por la autoridad competente.

Finalmente, en el párrafo tercero del artículo 8º se propone incorporar la característica de la inembargabilidad de las tierras y territorios de los pueblos indígenas, haciendo realidad la premisa constitucional de salvaguardar la integridad territorial de los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, se propone que el uso, disfrute, conservación y control de las tierras, territorios o aguas que ocupen, habiten o utilicen los pueblos indígenas será de conformidad con las normas, tradiciones y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos interesados, con respeto de las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra, contenidas en la legislación Nacional e Internacional en la materia.

Como se podrá observar, las propuestas de reforma que se vienen señalando no afectan el régimen ni la modalidad de propiedad establecidos por el artículo 27 constitucional, sino que desarrollan el ejercicio del derecho a la tierra, el

<sup>8</sup> Ver, entre otros: Galeano, Eduardo, *Úselo y tírelo. El mundo visto desde una ecología latinoamericana*, Booket, Buenos Aires, 2005; González De Molina, Manuel y Antonio Ortega Santos, "Bienes comunales desde la perspectiva socio ambiental", en: DE DIOS S. et al (eds.), *Historia de la Propiedad en España. Bienes Comunales. Pasado y Presente*, Centro de Estudios Registrales, 2002, pp. 493-533; Leff, Enrique, *Racionalidad Ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2004; Martínez Alier, Joan, "América Latina. El ecologismo de los pobres", en *Envío Digital*, Nicaragua, N° 125, 1992. Disponible en: <http://www.envio.org.ni/articulo/718>; y Martínez Alier, Joan, "El ecologismo de los pobres, 20 años después: India, México y Perú", Curso Internacional de Economía Ecológica-ASAUEE, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, y Curso de Ecología Política en la Consejería de Educación de la Embajada de España en Argentina, 2009.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

territorio y los recursos o bienes naturales desde la perspectiva de la territorialidad indígena que, en el mayor de los casos, implica establecer requisitos adicionales tendientes a proteger su relación especial, la integridad y su unidad territorial como inicialmente se concibe regular este importante derecho de los pueblos, sin detrimento de las facultades concedidas a la Federación.

En suma, la finalidad última de la Iniciativa que se presenta al H. Congreso del Estado es la de construir una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad chihuahuense, basada en el reconocimiento, respeto y el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Por lo anteriormente expuesto y en ejercicio de mis facultades constitucionales, someto a su consideración, discusión y, en su caso, aprobación de este H. Congreso del Estado, el siguiente proyecto de:

## DECRETO

**ARTÍCULO ÚNICO.- SE REFORMAN** los artículos 8°, párrafos primero, segundo y sus fracciones II, III, V, VI y IX, tercero y quinto; 9°, párrafo segundo; 10, párrafos primero y segundo; 64, fracción XXXVII; y 93 fracción XLI; y **SE ADICIONA** la fracción XLII al artículo 93; todos de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, con la redacción y contenido que a continuación se expresan:

**ARTÍCULO 8°.** Los pueblos indígenas **tienen derecho de libre determinación. En virtud de este derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. Este derecho es ejercido, de manera colectiva, a través de su autonomía.** La autonomía de los pueblos indígenas no podrá ser restringida por autoridad o particular alguno, de conformidad con lo que establezcan las **normas nacionales e internacionales en la materia.**

En el ejercicio de su **libre determinación y autonomía**, los pueblos y **comunidades indígenas** tienen derecho a:

I. ...



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

II. **Determinar y ejercer sus propias formas de organización territorial, así como el derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar sus tierras, territorios y recursos naturales;**

III. **Determinar y fortalecer sus instituciones y mecanismos de toma de decisiones;**

IV. ...

V. **Elegir a su cuerpo de gobierno, autoridades y representantes, bajo el principio del consenso, en igualdad de condiciones entre mujeres y hombres, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas;**

VI. **Ser sujetos de participación y consulta, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles, con la finalidad de llegar a acuerdos o, en su caso, lograr o no su consentimiento, libre, previo e informado.**

**La participación de los pueblos indígenas será de conformidad y con respeto a su autonomía, sistemas normativos y a sus formas de organización territorial;**

VII. ...

VIII. ...

IX. Usar, **conservar, controlar**, aprovechar y disfrutar los **bienes o recursos naturales y simbólicos que se encuentran** en sus territorios, salvo aquellos que corresponden a las áreas consideradas como estratégicas por la autoridad administrativa, en términos de la Constitución Federal y la presente. Para estos efectos, las comunidades podrán asociarse en términos de ley, y

X. ...

Las tierras y **territorios** pertenecientes a los pueblos indígenas son inalienables, **inembargables e imprescriptibles**. El uso, disfrute, **conservación y control** de las tierras, **territorios** o aguas que ocupen, habiten o **utilicen** los



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

pueblos indígenas, **será de conformidad con sus normas, tradiciones y sistemas de tenencia de la tierra. Sujetas a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra, establecidas en la legislación Nacional e Internacional en la materia.**

...

**Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, con identidad propia, que ejercen sus formas propias de organización territorial, y eligen a sus autoridades o cuerpo de gobierno, de conformidad con sus sistemas normativos. Las comunidades indígenas son sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios.**

#### **ARTÍCULO 9º. ...**

Los pueblos y **comunidades indígenas, aplican** sus sistemas de justicia con base en sus **sistemas normativos**, entendidos estos últimos como los principios, valores y normas utilizados para la convivencia, la toma de decisiones, la elección de sus autoridades o **cuerpo de gobierno**, la **resolución** de conflictos internos, **la regulación de la organización territorial**, el ejercicio de derechos y obligaciones, así como el **fortalecimiento y preservación de la organización comunitaria.**

...

...

**ARTÍCULO 10.** Los pueblos indígenas, con base en sus **sistemas normativos**, tienen derecho a determinar su **bienestar económico, social y cultural propio** y a la participación en materia política, económica, social, medioambiental y cultural.

**El Estado garantizará la participación de los pueblos y comunidades indígenas** en el diseño, ejecución, evaluación y seguimiento de la planeación del desarrollo estatal y municipal. El Estado deberá difundir previamente y en



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

su lengua, a través de los mecanismos propios de los pueblos y comunidades indígenas, la información clara, oportuna, veraz y suficiente.

...

...

#### **ARTÍCULO 64....**

I. a XXXVI. ...

XXXVII. Dictar leyes **relativas a los derechos** de los pueblos indígenas, previa consulta a éstos, **mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, en los términos establecidos en los estándares nacionales e internacionales en la materia y en la ley respectiva.**

**Con el objeto de garantizar el derecho a la consulta reconocido en esta Constitución, el Congreso expedirá la Ley Estatal que establezca las bases, principios y mecanismos, sobre los cuales el Estado y los Municipios, en el ámbito de sus competencias, realizarán el proceso de consulta a los pueblos indígenas de la Entidad;**

XXXVIII. a XLIX. ...

#### **ARTÍCULO 93....**

I. a XL. ...

**XLI. Garantizar e implementar los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en esta Constitución, la Constitución Federal, los instrumentos jurídicos internacionales en la materia y las leyes respectivas, en el marco de una relación respetuosa basada en el diálogo para la construcción de acuerdos; y**

**XLII. Las demás que le asignen las leyes, ya sean Federales o del Estado.**





ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

## ARTÍCULOS TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

**SEGUNDO.** El Congreso del Estado deberá expedir la Ley de Consulta de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

**TERCERO.** El Congreso del Estado y el Poder Ejecutivo realizarán la traducción del presente Decreto a las lenguas indígenas del Estado y se le dará una amplia difusión.

Reitero a ese H. Congreso la seguridad de mi consideración atenta y distinguida.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN

LIC. JAVIER CORRAL JURADO

GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA



PODER EJECUTIVO DEL ESTADO  
CHIHUAHUA, CHIH.

MTRO. SERGIO CÉSAR ALEJANDRO JÁUREGUI ROBLES  
SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO



ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE CHIHUAHUA

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. Guerrero Olivares".

**C. MARÍA TERESA GUERRERO OLIVARES**  
**TITULAR DE LA COMISIÓN ESTATAL PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

*"2018, Año del Centenario del Natalicio de José Fuentes Mares"*  
*"2018, Año de la Familia y los Valores"*