



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

NÚMERO DE ASUNTO
1622

INICIATIVA CON CARÁCTER DE DECRETO

A fin de expedir la Ley de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Chihuahua.

PRESENTADA POR: Licenciado Javier Corral Jurado, Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua.

FECHA DE PRESENTACIÓN: 22 de enero de 2020, en Oficialía de Partes del H. Congreso del Estado.

TRÁMITE: Se turna a la Comisión de Pueblos y Comunidades Indígenas.

FECHA DE TURNO: 27 de enero de 2020.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA



SH 28-06

F24921

Chihuahua, Chih., a 06 de enero de 2020

H. CONGRESO DEL ESTADO

Presente.-

LIC. JAVIER CORRAL JURADO, Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua, con fundamento en los artículos 68 fracción II y 93 fracciones VI y XLI, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, tengo a bien someter a consideración de esta H. Soberanía, la siguiente Iniciativa de Decreto, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Chihuahua es un mosaico de culturas diferentes que coexisten en un mismo territorio, no solo por la existencia de una diversidad lingüística, sino también por la pluralidad de sistemas normativos y formas de organización política, sistemas de creencias y formas de producción; propias de los pueblos indígenas reconocidos formalmente en la Ley Suprema y en el derecho internacional.

Como estado pluricultural Chihuahua se compone de cuatro pueblos originarios, considerados como primeros pueblos: Rarámuri, Warijón, Ódami y O'oba así como un gran número de población indígena migrante hoy en día establecida de forma permanente en el estado, entre ellos los Purhépechas, Ñuusavi (Mixtecos), (Binizáa) Zapotecos, Jñato (Mazahuas), Wirráríka (Huichol), Nahuatl, Nduuduyu (Cuicatecos), Ha shutaenima (Chinantecos), todos los pueblos denotan una riqueza multicultural que poco se ha considerado en el estado.

Los pueblos indígenas presentes en el estado, se organizan en colectividades, entendidas como la unidad social, económica y cultural compuesta por familias pertenecientes a un pueblo indígena, las cuales se rigen por un sistema normativo que permite su cohesión social.

En las regiones serranas la población indígena se organiza en comunidades compuestas por ranchos y rancherías que se congregan para realizar sus actos de gobierno y rituales en lugares específicos. La población de una comunidad vive



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

distribuida en un territorio articulado por las redes políticas, sociales y de parentesco, la ritualidad y el uso de los bienes naturales de su entorno para su bienestar.

Con el mismo carácter se equipara a las familias migrantes asentadas en contextos urbanos y semiurbanos, conformando colonias o asentamientos en los que reinterpretan sus sistemas normativos y generan la cohesión social necesaria para su gobernanza.

La multiculturalidad indígena presente en el territorio nacional como realidad preexistente al Estado Mexicano, actualmente representa el 21.5% de la población total del país y 11.28% en el estado (por el principio de auto adscripción); la cual se encuentra integrada en 68 pueblos originarios. Los pueblos originarios son anteriores al Estado mexicano y en el presente es la connotación que reconoce la Constitución como una nación multicultural.¹

El Estado Mexicano, consciente de la importancia del reconocimiento, respeto y garantía de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas del país, ratificó en 1990 el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en lo sucesivo OIT, sobre pueblos indígenas y tribales, lo cual representó un parteaguas para visibilizar la existencia de los pueblos y comunidades indígenas en México, al modificar el entonces artículo 4º Constitucional para realizar el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas. Este avance no tuvo implicación alguna en el reconocimiento de derechos sustantivos de los pueblos indígenas, dejándolos expuestos a un sistema desigual y violentador de sus derechos humanos y sociales.

Tal situación constitucionalmente permaneció hasta el año 2001, en que de manera importante se realizó una reforma en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, al reformar el artículo 2º, reconociendo en su apartado A una diversidad de derechos y prerrogativas exclusivas de los pueblos y comunidades indígenas, como el derecho de libre determinación para que en ejercicio de una autonomía constitucional decidan sus formas internas de organización social, económica, política y cultural, el otorgamiento de validez plena a sus sistemas normativos para la regulación y solución de sus conflictos y asuntos internos, ordenando su consideración y respeto en cualquier proceso legal en que sean partes los pueblos, comunidades o personas indígenas, la facultad de elegir bajo

¹ Encuesta intercensal 2015, Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

sus propios procesos a quienes los representen, de conservar y practicar su identidad y cultura, conservar la integridad de sus tierras y a la conservación del hábitat que las componen, incluyendo el uso preferente de los recursos que en ellas se encuentran, con la salvedad de los que corresponden a áreas estratégicas, de acceder a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra reconocidas en la Constitución, a tener acceso pleno a la jurisdicción del Estado y a elegir quien los represente en los ayuntamientos de los municipios donde exista población indígena.

Es importante señalar que a la fecha, en el marco del pluralismo jurídico, los sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas gozan de la categoría de normas legales, en tanto constituyen un sistema de prácticas y procedimientos regulatorios que oralmente han sido transmitidos de generación en generación, permitiendo a los pueblos y comunidades indígenas pervivir, mantener, preservar y transmitir su cultura como ente diferenciado. Sistemas que frente al marco legal formal de las culturas occidentales, representa la existencia de procesos de toma de decisión, elección y justicia, cuenta con figuras legales como la transmisión de derechos de propiedad por herencia, adquisición de derechos al pertenecer a una colectividad específica, la existencia de juicios de orden civil, penal, patrimonial, entre otros.

De igual manera en el apartado B del artículo en referencia, bajo la intención de eliminar prácticas discriminatorias y ubicar a los pueblos indígenas en un plano de igualdad, se intenta por primera vez, que a estos le sea reconocido su derecho a participar en el diseño y operación de las políticas públicas que garanticen la vigencia de sus derechos y el bienestar de sus pueblos y comunidades, para lo cual se establece como garantía de cumplimiento, la obligación de ser consultados por parte de los tres órdenes de gobierno, no obstante, tal reconocimiento y garantía aspiraría limitadamente a la posibilidad de que los pueblos y comunidades indígenas fueran tomados en cuenta para participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas y de los municipios, intención que a la fecha permanece inerte.

Es así que, a partir del actual artículo 2º Constitucional, los pueblos, comunidades y personas indígenas como poblaciones preexistentes a la Nación, están presentes en el marco legislativo del país como sectores de la población diferenciados y como tales, fueron dotadas de prerrogativas sociales y derechos humanos específicos tanto individuales como colectivos, que de bueno, tuvo la



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

intención de ponerlos en un marco de igualdad, no discriminación y justicia como a cualquier otro grupo social.

No obstante, esta reforma ha resultado por sí misma insuficiente para lograrlo, al no existir en nuestro marco nacional o estatal una norma que garantice la participación de esos pueblos y comunidades indígenas en aquellos asuntos que de alguna manera les afecten o puedan afectarles, por lo que aún falta ver materializada la posibilidad de garantizar su cumplimiento.

Así, a más de 17 años del reconocimiento de las prerrogativas y derechos constitucionales establecidos a favor de estas colectividades, no se pueda afirmar que tal obligación ha sido cumplida, por lo que es tarea de los tres niveles de gobierno realizar acciones legislativas, administrativas o de cualquier otra índole, que den vigencia y garantía de cumplimiento a esos derechos, en un marco que incluya la participación de estos a través de su consulta, no solo en lo concerniente a políticas públicas, es urgente y necesario que tal participación como garantía de derechos substantivos se extienda a todos los asuntos que de alguna manera puedan afectarles, tal y como lo mandatan los instrumentos internacionales.

De tal forma que cada entidad federativa tiene la obligación de armonizar su marco jurídico en materia de derechos indígenas, en particular el derecho a la consulta previa, libre e informada, como garantía del derecho a participar y decidir lo que mejor les convenga en todos aquéllos asuntos que de alguna manera puedan afectarles, por lo que aquellas entidades que no lo hayan hecho ya, deberán adecuar sus constituciones y emitir las leyes reglamentarias necesarias para lograr tal garantía.

La protección más amplia de dichas prerrogativas, se establece en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, entre ellos el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, firmado por México en el año 1990, el cual resulta vinculante por su naturaleza jurídica; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007 y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 15 de junio de 2016, mismas que son de observancia y aplicación preferente a cualquier otra norma de derecho, incluso de nuestra



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

máxima ley, en aplicación del principio *pro homine*, más conocido como principio pro persona, no obstante, ante la falta de armonización entre estos instrumentos y los que formalmente rigen la vida política del país, los pueblos y comunidades indígenas se mantienen en los peores indicadores socioeconómicos y laborales, razón por la cual estos instrumentos como garantes de los derechos mínimos que deben ser tutelados a los pueblos y comunidades indígenas en el país, deben ser interpretados como bases mínimas, para que los tres órdenes de gobierno rijan su función pública, en un marco de transversalidad e interculturalidad.

A fin de lograr el bienestar colectivo de las personas, comunidades y pueblos indígenas, debe existir entre las anteriores fuentes de derecho una armonización que les permita a estos, alcanzar una posición de igualdad en la que sus decisiones, demandas y sugerencias producto del ejercicio de sus derechos autonómicos, sean vinculantes para todas aquellas autoridades que estén considerando otorgar, autorizar o realizar actos administrativos o legislativos, para los particulares que pretendan ejecutar proyectos o explotar recursos, que de alguna manera puedan afectarlos, resultando obligatorio para los tres órdenes de gobierno, en un verdadero marco de inclusión y democracia, generar instrumentos normativos que permitan alcanzar las aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas, lo cual no puede ser entendido sin el respeto de su derecho a la participación.

Lo anterior encuentra apoyo en el Convenio 169 de la OIT, al señalar que la base sobre la cual deben interpretarse sus disposiciones son:

“el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan.”; también garantizar “el derecho de los pueblos indígenas y tribales a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”²

La Asamblea de las Naciones Unidas, al aprobar la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, establece que “Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas,

² Convenio 169 de la OIT



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

*sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”, así como de participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a 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.*³

De igual manera la Declaración Americana sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, tiene como objetivo principal la reafirmación de la plena vigencia de los derechos humanos y colectivos de los pueblos y personas indígenas, reconocidas en la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en el derecho internacional de los derechos humanos, entre ellos “el 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.”⁴

A nivel nacional, en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consagra la obligación de todas las autoridades del país, para que en el ámbito de sus respectivas competencias, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos, asegurando a cualquier ciudadano más y mejores condiciones para el ejercicio de sus derechos, quedando impedidas para realizar prácticas regresivas o reversibles, a fin de cumplir con el principio de progresividad.

Establecido lo anterior, se resalta la necesidad de que partiendo del contexto estatal, los miembros de los pueblos y comunidades indígenas, empiecen a ser sujetos de atención específica, entendida esta como aquella en la que se debe considerar su *valor espiritual de percibir su vida, sus tierras, territorios y todo lo que en ellos se encuentra, como un solo elemento, que visto como tal, les ha permitido conservar, reproducir y cumplir con el deber de transmitir su cultura a sus futuras generaciones*, a fin de que se concientice a quienes ejercen la función pública, que una sola actuación puede generar múltiples daños, a cualquier persona, pueblo o comunidad indígena o a ambos, por lo que su actuación frente a

³ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 5 y 18.

⁴ Declaración Americana sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 1.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

este sujeto social debe ser culturalmente adecuada, respetando a sus órganos de gobierno, sistemas normativos y de toma de decisiones que generacionalmente han practicado, lo cual resulta obligatorio para cualquier servidor público de los tres niveles y órdenes de gobierno.

De lo anterior se desprenden dos grandes obligaciones a cargo del Gobierno del Estado; la primera que se traduce en la apremiante necesidad de que las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas *participen* de manera previa, libre e informada, en las decisiones que afecten o puedan afectar sus derechos; la segunda, que su participación se garantice de manera plena y efectiva, a través de procedimientos adecuados en los que se cumplan como mínimo los parámetros previstos en el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros instrumentos, sin olvidar que los propios pueblos en ejercicio de sus derechos autonómicos cuentan con procedimientos de consulta propios y son de observancia obligatoria, ya que la consulta representa el instrumento de ejercicio a través del cual han sostenido su autonomía y libre determinación, sin que tal preferencia deje de lado la obligación de las autoridades consultantes a observar el cumplimiento de los estándares internacionales, en razón de estar frente al derecho humano más importante de los que gozan los pueblos indígenas y sus comunidades, con lo cual se garantizan los principios de indivisibilidad e interdependencia.

El amplio reconocimiento del derecho colectivo a la participación y consulta de los pueblos y comunidades indígenas, en los instrumentos internacionales y de manera acotada en nuestra máxima ley, resulta irrelevante sin la existencia de una normatividad que permita hacerlos efectivos; los pocos intentos que las instituciones han realizado para alcanzar el cumplimiento de estos, han sido fallidos atendiendo a que la consulta con los pueblos interesados no se ha realizado de manera previa, por lo que es necesario que se cuente con disposiciones legales en las que se creen mecanismos idóneos en los que se tome en cuenta en lo colectivo o en lo individual, a estas comunidades y sus mecanismos de toma de decisiones en torno a todos los asuntos que puedan incidir de manera directa o indirecta en sus formas de vida, patrimonio tangible e intangible, territorios o en la exclusividad de sus saberes y conocimientos ancestrales, que también permita garantizar la protección de tal derecho a cualquier orden o nivel de gobierno.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, han determinado que el “derecho a la consulta previa, libre e informada es un principio general del derecho internacional”⁵ y “un derecho humano colectivo de los pueblos y comunidades indígenas”⁶.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta: *“constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y patrimoniales –ancestrales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen”*⁷.

Es por ello que la presente Administración estableció como una de las prioridades de su gobierno el cumplimiento de las obligaciones históricas que a los gobiernos corresponde, en relación con los pueblos y comunidades indígenas en la entidad, para lo cual se instruyó a la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas, que a través de las instituciones representativas o autoridades tradicionales de esos pueblos y comunidades se iniciara un proceso de diálogo directo y permanente a efecto de que se les diera a conocer la existencia y alcance de los derechos y prerrogativas con que cuentan y una vez que ello se concluyera, iniciar con ellos un proceso de participación en el que a través del diálogo/consulta, identificaran sus demandas y consideraran la posibilidad de contar con una normatividad en la que se constriñera a las autoridades del estado y del municipio a garantizarles el derecho de participación y consulta previa en el cumplimiento de las funciones que a cada uno corresponden, a fin de lograr el bienestar de ese sector de la población.

Tal proceso se implementó durante diez meses comprendidos del mes de mayo de 2017 al mes de marzo de 2018, y como resultado de este, se confirmó la necesidad de que en la entidad exista una ley que obligue a las autoridades estatales y municipales a incluir previamente la participación de la población indígena en todos los asuntos de su competencia, que pudieran generar alguna afectación en la vida de estas, ello como garantía de su derecho a expresar las aspiraciones, necesidades y demandas que les permitan lograr su bienestar como grupo culturalmente diferenciado.

⁵ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. Párr. 164.

⁶ Recomendación general 27/2016. Pág. 19

⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en revisión 270/2015. Pág. 62.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

Al respecto, es de señalar que no obstante la existencia del cúmulo de prerrogativas contenidas en el artículo segundo constitucional e instrumentos internacionales descritos, en el estado de Chihuahua como en el resto del país, no ha sido posible garantizar a los pueblos su derecho a ser consultados con antelación a la existencia de cualquier medida administrativa o legislativa susceptible de afectarles, entendido tal derecho como el medio para que se garantice su participación en el diseño de todos aquellos actos administrativos, legislativos o políticas públicas que sean pensados en y para ellos, o en su caso, antes de ser ejecutadas aquellas licencias, concesiones o autorizaciones que tienen como objeto el uso, explotación o exploración de los recursos que se encuentren en sus tierras, territorios o posesiones, y con todo aquello que se haga en relación a sus conocimientos y saberes culturales, los cuales actualmente gozan de una protección específica en el *Protocolo de Nagoya*.

Ante la ausencia de una legislación federal o estatal que haga exigible el cumplimiento de un derecho colectivo tan importante, se han generado a nivel nacional varios precedentes judiciales negativos en torno a la vigencia de este, y en esta entidad en los años 2012 y 2014, ante la omisión de respeto al derecho de participación y consulta a diversas comunidades indígenas en la Sierra Tarahumara, como lo es el caso de la sentencia emitida dentro del juicio de amparo promovido por la comunidad de Huitosachi, del Municipio de Urique en contra del Fideicomiso Barrancas del Cobre, que ordena a los tres niveles de gobierno, constituir el Consejo Consultivo Regional Barrancas del Cobre, como plataforma de consulta a fin de lograr el desarrollo equilibrado de las comunidades indígenas asentadas en los municipios que conforman la región serrana determinada como zona de influencia del referido Fideicomiso, y la emitida en el juicio promovido contra el Gobierno del Estado por parte de la comunidad de Bosque San Elías Repechique, en el que se condenó al Gobierno del Estado implementar el proceso de consulta dentro del ámbito regional de la comunidad quejosa e indemnizarla por los daños generados con motivo de la omisión de consulta para la construcción del aeropuerto regional Creel Barrancas del Cobre. Cabe señalar que tales precedentes se generan aún con la vigencia del amplio marco jurídico que respalda los derechos omitidos.

En este sentido, la señora Victoria Tauli-Corpuz, Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en su informe sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en México, señala:



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

“... 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. Por el contrario, las consultas son realizadas a modo de las autoridades y sólo como formalidad, pues no se busca que las comunidades participen activamente o entiendan el alcance de las afectaciones.”

Como conclusiones de dicho informe, la Relatora recomienda:

“VII. Establecer que la consulta no es un fin en sí mismo sino un medio para ejercer su libre determinación, participar en el diseño de políticas públicas que se aplican en sus comunidades y territorios, y vivir según sus propios sistemas sociales, culturales, normativos, y económicos, en un país pluricultural.”

Consciente de la realidad constitucional, legislativa y de vigencia de los derechos colectivos e individuales de los pueblos y comunidades indígenas, el Ejecutivo a mi cargo tiene la tarea de impulsar la existencia de normatividades que regulen y garanticen su participación anticipada en aquellos actos que de alguna manera puedan afectar sus derechos sustantivos, debiendo considerar el medio o medios a través de los cuales pueda alcanzarse tal protección.

El Convenio 169 establece el proceso de consulta previa, como un mecanismo de participación indispensable para asegurarles el pleno ejercicio de los derechos que como colectividad diferenciada les corresponde, al señalar:

“Artículo 6.1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) 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;

b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;”

“Artículo 15.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”.

De igual manera la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, establece:

“Artículo 18.

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a 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.

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.”

Al respecto la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, también establece:

“Artículo XXIII. ...



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

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."

Al efecto, en el apartado "B" del artículo 2º constitucional, se vislumbra una política de participación de los pueblos y comunidades indígenas, en la que se afirma que cualquier política que el Estado pretenda implementar en torno a esta población, no deberá ser concebida, aprobada o aplicada sin la participación efectiva de ellos.

De lo anterior se desprende que el Estado y las Entidades Federativas, deben asumir responsabilidades y obligaciones para establecer con la participación de los pueblos y comunidades indígenas, nuevas políticas e instituciones que permitan promover la igualdad de oportunidades y mejorar las condiciones de vida de las personas indígenas a través del impulso del desarrollo regional, la educación bilingüe e intercultural, el acceso efectivo a los servicios de salud, la incorporación de las mujeres indígenas al bienestar, el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de viviendas, la protección de sus saberes y conocimientos ancestrales, la red de comunicaciones en las comunidades, la adquisición y manejo de medios de comunicación, las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades, la protección de los migrantes indígenas en el país y en el extranjero, entre otros objetivos, a fin de que estas alcancen su bienestar común.

Para tales fines se les debe garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el respeto a sus derechos autonómicos, lo cual implica que deben ser considerados de manera diferenciada al resto de la población, por ello los mecanismos para su participación deben eliminar las desventajas de estas comunidades frente a gran parte de la población del país, partiendo de que se trata de sectores de población



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

con características y especificidades culturales generalmente desconocidas para quienes diseñan y operan las políticas públicas, las leyes y todo tipo de actos de autoridad; a los pueblos y comunidades en el Estado de Chihuahua, además de la situación de desventaja que vive toda la población indígena del país, se les suma la discriminación generada por su particular forma de vida comunitaria, que a diferencia de las ubicadas en los estados del centro del país, se ejerce a través de ranchos y rancherías distribuidas en grandes superficies territoriales, que las hacen parecer ajenas unas de otras, propiciando su falta de visibilización como sujetos de derecho público, es decir, como colectividades con derechos autonómicos que gozan de personalidad jurídica, sistemas normativos, representantes y patrimonio propio, como territorio y recursos.

Lo anterior por no reflejar una asimilación material de viviendas susceptibles de atención, generando incertidumbre sobre la existencia de su unidad social para el resto de la población, para quien hace las leyes, para quien diseña y ejerce política pública y para quienes imparten justicia, desconociendo el entramado social que une a múltiples rancherías aparentemente ajenas unas de otras, que al estar organizadas y normadas entre sí por un cuerpo de gobierno elegido por sus miembros, dan nacimiento a la figura jurídica de comunidad indígena, cuyo ámbito material de competencia es la superficie en que estas se ubican y por ende tiene facultades para regular sus relaciones políticas, sociales, económicas, culturales y de justicia, dejando de ser objeto de reconocimiento de derechos; bajo este contexto estatal y para efectos de la garantía del derecho a la participación, consulta y consentimiento previo, las demandas, prioridades o sugerencias de estas colectividades legalmente identificadas como "comunidades indígenas", deben ser objeto de interés al momento de diseñar, elaborar, autorizar u operar cualquier acto de autoridad que pueda impactar en sus vidas, territorios y bienes tangibles e intangibles.

Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha señalado que la participación indígena constriñe a los gobiernos federal, estatal y municipal a dos obligaciones; la primera es hacerlos partícipes y atender sus opiniones de acuerdo a sus tradiciones y costumbres, y la segunda es sentar las bases para que las comunidades puedan ser parte de manera *"efectiva, informada y libremente en el*



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

respectivo procedimiento administrativo, legislativo o de otra índole que pueda incidir en sus intereses o derechos”^{8, 9}.

Es por ello que la consulta se considera el mecanismo fundamental a través del cual se salvaguardan los derechos sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos en la legislación internacional, nacional y estatal, así como la oportunidad de subsanar un vacío legal que permitirá la participación de estos, en todos los asuntos que de alguna manera puedan influir en sus formas específicas de vida, en sus tierras y territorios y en su patrimonio tangible e intangible, representando la garantía de que los tres niveles de gobierno tutelen su integridad cultural, social y económica, al considerar su participación anticipada a la toma de medidas legislativas y administrativas.

Desprendiéndose de lo anterior que los instrumentos internacionales y las fracciones II y IX del apartado B del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconocen “La consulta previa” como el derecho humano que de ser implementado conforme a los estándares internacionales, dada su interrelación, garantizará también la protección y respeto de los derechos culturales, sociales, políticos, colectivos y territoriales de los pueblos indígenas, lo anterior se desprende del apartado A1 capítulo III, de la Recomendación General número 27/2016 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al señalar:

“49. La consulta indígena se interrelaciona con otros derechos humanos, que pueden llegar a ser vulnerados con acciones u omisiones del Estado. A continuación, se enumeran algunos:

1. Libre autodeterminación: Los artículos 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3º y 4º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; establecen que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su condición política, económica, social y cultural.

⁸ CNDH. Recomendación 56/2012, “sobre la violación de los derechos humanos colectivos a la consulta, uso y disfrute de los territorios indígenas, identidad cultural, medio ambiente sano, agua potable y saneamiento y protección de la salud del pueblo wixárika en wirikuta”, párr. 123.

⁹ CNDH Recomendación 27/2016 Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana, pág. 31.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

2. Desarrollo sustentable: es la satisfacción de necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer las posibilidades del futuro. Este derecho es indispensable para la preservación de los pueblos indígenas, implica *“el derecho a determinar su propio ritmo de cambio, de acuerdo con su propia visión del desarrollo, y que ese derecho debe respetarse, especialmente su derecho a decir que no”*¹⁰.

3. Derecho a la propiedad: Los artículos XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que protegen la vinculación estrecha que los pueblos indígenas guardan con sus tierras, así como con los recursos naturales de los territorios ancestrales y los elementos incorporeales que se desprendan de ellos¹¹. No obstante, la Corte IDH ha resuelto que este derecho está sujeto a limitaciones por parte del Estado, restricciones que deben cumplir los criterios de necesidad y proporcionalidad en relación con un objetivo legítimo en una sociedad democrática¹².

4. Biodiversidad cultural: En 1992, se convino la realización y firma, del Convenio de Diversidad Biológica (CDB), cuya creación tiene por objeto establecer medidas para un futuro sostenible a través de la conservación de la diversidad biológica, mediante la regulación de los recursos naturales, ecosistemas, especies y los genes que contienen esas especies. Otros instrumentos internacionales, importantes para la materia son, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y el Protocolo de Cartagena sobre la Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Biodiversidad Biológica¹³. Estos estándares internacionales cobran relevancia para la consulta indígena, toda vez que

¹⁰ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *“El derecho a la consulta de los Pueblos Indígenas: La importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala”*, 2011, pág. 158.

¹¹ CIDH. Informe 99/99, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann Vs. Estados Unidos, 27 de septiembre de 1999. Cfr. Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*, párr. 148, y *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*, párr. 85.

¹² Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz Vs. Honduras*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 08 de octubre de 2015, párr. 154. Cfr. Consejo de Derechos Humanos (2009) *“Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas”*, James Anaya. A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párr. 34.

¹³ Vigente y vinculante para México desde el 11 de septiembre de 2003.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

contemplan la participación y consagran el deber de respeto y garantía de las prácticas culturales tradicionales.

5. Derecho a la identidad cultural: El Estado debe garantizar el derecho de los pueblos indígenas a preservar su identidad cultural. La afectación al derecho de propiedad indígena, transgrede a su vez la posibilidad de ejercer su *“religión, espiritualidad o creencias (...) incluyendo la expresión pública de este derecho y el acceso a los sitios sagrados”*¹⁴.

De aquí la necesidad de que un derecho tan trascendental sea protegido en su concepción más amplia, en la que se consideren como mínimo los estándares internacionales que en la materia se han emitido. Dentro de la regulación de nuestro marco jurídico nacional y estatal, de las 32 entidades federativas, 25 reconocen el derecho a la consulta, sin embargo solo San Luis Potosí (29 de junio de 2010) y Durango (6 de septiembre de 2015) cuentan con una Ley de Consulta Indígena para el estado y sus municipios, no obstante, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el punto 41 de la recomendación antes citada, señala como deseable que: *“...ambas entidades federativas, analicen y progresivamente integren los parámetros desarrollados en la presente Recomendación en el ordenamiento respectivo.”*¹⁵

Lo anterior permite establecer que a la fecha no existe un proceso o método específico, de cómo se deba garantizar el ejercicio de este derecho en estricto cumplimiento a los parámetros internacionales; en torno al tema se han emitido varios documentos, recomendaciones y protocolos a fin de garantizar la observancia, vigencia, efectividad y validez de este, los cuales sin ser vinculantes, han permeado en la implementación de los pocos procesos de consulta indígena realizados en el país, tales documentos han sido considerados hasta hoy, como los más adecuados para implementar procesos de consulta en aquellos asuntos que de alguna manera pudieran impactar a los pueblos y comunidades indígenas, sin embargo en su mayoría han sido impugnados principalmente por falta de

¹⁴ CIDH. 2009 *“Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”*. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 56/09. 30 diciembre 2009. Párr. 161.

¹⁵ CNDH Recomendación 27/2016 Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana, pág. 18/58.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

anticipación en su intención de preguntarles y por falta de cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos que debían observar, lo cual evidencia que aun y cuando la vigencia y contenidos de tales documentos se consideren adecuados, nada garantizan al no tener carácter coercitivo, que permita aplicar sanciones ante su incumplimiento, de aquí la necesidad de contar con una legislación específica en la que se determinen las reglas y parámetros de observancia obligatoria para cualquier proceso de consulta previa; al respecto la Recomendación 27/2016 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece:

“139. La falta de un ordenamiento específico que regule adecuadamente el proceso de consulta, tiene diversas consecuencias, principalmente, impide conocer de manera clara y precisa el contenido y alcance de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, entorpece la eficacia del procedimiento de consulta previa, libre e informada, y afecta en los planes de participación de los beneficios.”

“140. Asimismo, la articulación de una ley de consulta permitiría establecer procedimientos de consulta que tengan los estándares de protección más altos y vinculen a las autoridades para garantizar este derecho y en consecuencia proteger otros derechos íntimamente conectados como el de propiedad colectiva, identidad cultural, medio ambiente sano, etcétera.

“141. Para garantizar el acceso, ejercicio y respeto de los derechos de las comunidades indígenas durante el desarrollo de proyectos e implementación de medidas administrativas o legislativas que los afecten, el Estado debe como mínimo, armonizar el orden jurídico con los estándares internacionales existentes sobre la materia. Asimismo, es necesario el diseño y adopción de políticas públicas y de un marco jurídico complementario, que aseguren la viabilidad del derecho a la consulta previa.”¹⁶

Asimismo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que para efectos de considerar que el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas se garantizó debidamente, tendría que cumplir por lo menos con las siguientes características:

¹⁶ Recomendación general emitida con fecha 11 de julio de 2016, por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

Previa. “Este principio rector obliga al Estado a efectuar un acercamiento desde las etapas tempranas del proyecto, toda vez que la consulta indígena no es un medio para comunicar a los interesados sobre *“decisiones que ya se han adoptado o están en proceso de adoptarse”*¹⁷, sino que son una forma de asegurar la participación e incidencia de la comunidad en los actos del Estado que pudieran llegar a afectarles.

En relación con este principio la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que todas las autoridades en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas: *“antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses”*, teniendo en cuenta que este ejercicio debe ser previo, culturalmente adecuado, informado, a través de sus representantes y de buena fe; destacando que *“el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados”*.¹⁸

Libre. “Esto significa que el proceso de consulta, debe estar libre de interferencias externas, y exento de *“coerción, intimidación y manipulación”*, como lo sería el *“condicionar servicios sociales básicos”*, el *“planteamiento en disyuntiva sobre desarrollarse o continuar en la pobreza y marginación”*¹⁹, buscar la división de los sujetos de consulta y la criminalización, por mencionar algunos.”²⁰

Informada. “Consiste en proveer a las comunidades que serán afectadas, de información completa, comprensible, veraz y suficiente, que les permita adoptar una decisión adecuada a sus necesidades. En este tenor, se les debe facilitar toda la documentación indispensable *“para conocer, emitir, intervenir y estar en aptitud de ofrecer elementos que demuestren, a su parecer, que les cause afectación a sus derechos y/o subsistencia por la obra que está sujeta a evaluación”*²¹.

¹⁷ Consejo de Derechos Humanos (2009) Óp. Cit. Párrafo 46.

¹⁸ CNDH Recomendación 27/2016 Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana, numerales del 55 al 59.

¹⁹ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2011) Óp. Cita pág. 35.

²⁰ CNDH Recomendación 27/2016 Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana, numerales del 60 al 61.

²¹ Gudiño Gual, Juan Pablo. Consulta Indígena en materia ambiental. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Disponible en



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

De buena fe. “Para que un proceso de consulta sea de buena fe, debe evitarse toda clase de acciones tendientes a intimidar, hostigar, amenazar o crear un clima de tensión y desintegración social entre los sujetos de la consulta, mediante *“la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos”*^{22 23}

Procedimientos culturalmente adecuados. “Los procedimientos apropiados para consultar, son los que usan los pueblos para debatir sus asuntos, algunos de estos serían a través de asambleas o consejos de principales, en particular a través de sus instituciones representativas.

El artículo 6.1 del Convenio 169 de la OIT, es claro en señalar que los procedimientos para consultar deben ser apropiados y mediante sus instituciones representativas. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en adelante CIDH, ha sostenido que el proceso de diálogo se realizará a través de procedimientos culturalmente adecuados, con apego a sus tradiciones. Asimismo, el artículo 12 del citado Convenio prescribe que los Estados deben adoptar medidas *“para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces”*.

Respecto del carácter adecuado de la consulta, el entonces Relator Especial de las Naciones Unidas, James Anaya, citando a la OIT recordó que en este procedimiento deberán respetarse las formas de decidir del pueblo indígena implicado: *“se deben prever los tiempos necesarios para que los pueblos indígenas del país puedan llevar a cabo sus procesos de toma de decisión y participar efectivamente en las decisiones tomadas de una manera que se adapte a sus modelos culturales y sociales”*²⁴.

La idoneidad cultural implica procurar que las autoridades que representan a un pueblo indígena, sean determinadas de acuerdo a sus formas de elección.

http://www.conacyt.mx/cibiogem/images/cibiogem/Herramientasensenanza-investigacion/capacitacion-biotech-bioseg/Noroeste/presentaciones/10_Consulta-indigena-matambiental.pdf

²² Ibidem.

²³ CNDH Recomendación 27/2016 Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana, numerales 67al 71.

²⁴ Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/InformeConsultaChile.pdf>



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

Pertinencia cultural. “El diálogo intercultural, implica la observancia del principio de igualdad y no discriminación, reconocer las especificidades de los sujetos de consulta y evitar reproducir patrones de desigualdad durante el proceso.

Algunos elementos propicios para garantizar este diálogo, son: integrar al proyecto la concepción de desarrollo de los pueblos indígenas, conducirse con buena fe, respetar su cultura, lengua, identidad y tradición oral, respetar sus condiciones, exigencias, formas de decidir y plantear sus argumentos.²⁵

Asimismo, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CDI, hoy Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, INPI, en febrero de 2013 emitió el Protocolo para la Implementación de Consultas a Pueblos y Comunidades Indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y en su capítulo II titulado “De las características básicas de la consulta”, establece:

“La consulta tiene un carácter procedimental a través del cual se garantizan los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas. El efecto de una consulta realizada conforme al Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante DNUPI) es lograr consensos entre las partes. Por ello, ante todo, es un diálogo intercultural que se realiza entre pueblos indígenas y las dependencias gubernamentales que pretendan implementar una media administrativa o un proyecto que afecte a los pueblos indígenas. La adecuada aplicación de estos mecanismos contribuye a prevenir y resolver conflictos de intereses, construir proyectos de desarrollo, inclusivos y respetuosos.”

“2. **Condiciones básicas.** Las condiciones básicas para concretar este derecho son: • Que la consulta se lleve a cabo previamente al inicio de las medidas, autorizaciones, concesiones, permisos o las acciones que se pretenden impulsar. • Que sea libre, es decir sin coerción, intimidación, en condiciones de libre participación y seguridad. • Que la consulta se dirija a

²⁵ CNDH Recomendación 27/2016 Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana, numerales 80 al 81.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

las personas impactadas (de manera directa e indirecta, positiva o negativamente) o a sus representantes legítimos (respetando sus procedimientos de elección de representantes, sus formas y procedimientos en la toma de decisiones y garantizando la inclusión de las mujeres y la niñez). • Que se realice de buena fe, lo cual implica la obligación del Estado de realizar la consulta en un clima de confianza, con la intención de tomar en cuenta y llegar a los acuerdos necesarios con los pueblos indígenas sin que se les pretenda engañar o brindar información sesgada o parcial. • Que se realice a través de los procedimientos adecuados, con metodologías culturalmente pertinentes. El protocolo prevé un paso que consiste en acuerdos previos orientados a consensar, con la población consultada, la metodología de la consulta, con el objeto de que ésta sea culturalmente pertinente. • Que se provea de toda la información necesaria para tomar decisiones con pleno conocimiento de causa, en particular mediante la existencia de estudios imparciales y profesionales de impacto social, cultural, ambiental y de género; así como la participación de los beneficios. • Que se busque el acuerdo y, en los casos que así lo requieran, el consentimiento libre, previo e informado, de las comunidades.”

Los “procedimientos adecuados” de consulta implican que ésta se debe ajustar a la cultura, idioma y dinámicas organizativas, a sus autoridades representativas y a su elección, a los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, adoptando y poniendo en marcha con las comunidades estrategias de información y comunicación que sean culturalmente pertinentes. Es fundamental que se establezcan los procedimientos, los medios, formas y las personas o grupos de personas que representarán a las comunidades en ejercicio de su autonomía constitucional.

3. Carácter procesal y continuado de la consulta. La consulta debe ser entendida como un proceso, por lo que representa una forma clave de diálogo que sirve para armonizar los intereses contrapuestos, así como evitar y resolver conflictos. Al interrelacionar los principios de consulta y participación, la consulta no implica sólo el derecho de reaccionar sino también el derecho de proponer; los pueblos indígenas tienen derecho a decidir cuáles son sus propias prioridades para el proceso de desarrollo y,



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

en consecuencia, ejercer control sobre su propio desarrollo económico, social y cultural.

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

En relación al tema del consentimiento, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, establece:

“H. Acuerdo o Consentimiento y la tendencia hacia su vinculatoriedad.

146. La consulta es un instrumento de diálogo legítimo y eficaz en la prevención y resolución de conflictos, en la medida que sus resultados sean vinculantes (113); y obrará en protección de los derechos humanos de los indígenas, siempre que se logre progresivamente el consentimiento libre, informado y en condiciones justas (114).

...**156.** Por estas razones es importante diferenciar entre la consulta y el consentimiento. El estándar de la segunda figura es más alto, en la medida en que fija como condición que los pueblos y comunidades den previamente su *consentimiento* libre e informado para que proceda la medida o proyecto que los afecte.

158. En caso de no obtener el consentimiento, el Estado debe evitar conducirse de manera que dificulte el diálogo en el futuro. Ante la oposición del pueblo a la consulta, el Estado no deberá insistir en realizarla, *“en tales circunstancias se puede considerar que la parte indígena mantiene una oposición clara en contra de la consulta con el Estado, pero no ha renunciado a su derecho de no otorgar su consentimiento”*(122).

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos culmina sus consideraciones señalando que *“en tanto se discuta y emita una ley específica de consulta previa, los diversos órdenes de gobierno deben garantizar este derecho, observando los estándares normativos nacionales e internacionales en la materia, generar*



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

protocolos específicos y realizar cursos y talleres de capacitación sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas.” es por ello que la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas previo acatamiento a dicha recomendación, garantizando el respeto al derecho de participación, realizó el señalado proceso de consulta con las comunidades indígenas en el Estado, el cual permitió reafirmar la necesidad que estas tienen de contar con una Ley de Consulta que garantice su legitimación como sujetos de derecho público y su ejercicio autonómico a la libre determinación en sentido amplio, para lo cual es necesario establecer sanciones ante la posibilidad de su incumplimiento.

Por último, la referida Comisión Nacional de los Derechos Humanos, recomienda a los Poderes Legislativos de las Entidades Federativas:

“PRIMERA: Se estudie, discuta y vote, la iniciativa que, en su caso, presente el titular del ejecutivo estatal respectivo, en relación con el derecho a la consulta previa, libre e informada, que integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de esta Recomendación.

...TERCERA: Se asegure la participación de los pueblos y comunidades indígenas del país realizando consultas a las mismas, y se integre a las organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas durante el procedimiento legislativo.”

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de este H. Congreso del Estado, el siguiente proyecto de:

DECRETO

ÚNICO.- Se expide la Ley de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Chihuahua, para quedar como sigue:

LEY DE CONSULTA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I FUNDAMENTO, ÁMBITOS Y NATURALEZA JURÍDICA

ARTÍCULO 1. La presente ley es de orden público e interés social, de observancia general y reglamentaria del artículo 8° de la Constitución Política del Estado de Chihuahua. Tiene por objeto garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, establecer las bases, principios y mecanismos sobre los cuales el Estado y los Municipios realizarán el proceso de consulta a dichos pueblos, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos jurídicos internacionales en la materia.

ARTÍCULO 2. En ejercicio de su derecho de libre determinación, los pueblos indígenas ejercen su autonomía para decidir libremente su vida en los ámbitos político, jurídico, económico, social, ambiental y cultural, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones y mecanismos de toma de decisión. Las decisiones y acuerdos que adopten tendrán plena validez jurídica, y su respeto y cumplimiento debe ser garantizado por el Estado y acatado por terceras personas.

ARTÍCULO 3. El Estado debe garantizar la participación plena y efectiva de los pueblos y comunidades indígenas en relación a la adopción de decisiones susceptibles de afectarles; de conformidad con sus sistemas normativos y en su propia lengua.

ARTÍCULO 4. El Estado y los municipios tiene la obligación de consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarles de una u otra manera, en particular respecto de proyectos o programas relacionados con sus tierras, territorios, sus bienes tangibles e intangibles.

La consulta tiene como finalidad que los pueblos y comunidades indígenas otorguen o nieguen su consentimiento.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

La consulta debe realizarse de manera libre, previa e informada, de buena fe, de acuerdo a las formas y tiempos determinados por las comunidades indígenas a consultar, mediante procedimientos culturalmente apropiados y a través de sus formas tradicionales de decisión.

ARTÍCULO 5. El Estado y los municipios tienen la obligación de garantizar el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y participar en el diseño, ejecución, evaluación y seguimiento del Plan Estatal de Desarrollo, los Programas Sectoriales, Regionales, Institucionales y Especiales, los Planes y Programas de Desarrollo Municipal, los presupuestos de egresos que correspondan, a fin de que sean incorporadas sus propuestas y demandas, así como las acciones y políticas relacionadas con sus aspiraciones de vida y que atienden a las problemáticas que enfrentan.

Para garantizar lo anterior, el Estado y los municipios planearán junto con las comunidades que estén bajo su jurisdicción, el diseño de programas y proyectos a considerar como parte del presupuesto de egresos del año que se planee, mediante la incorporación de la perspectiva de Derechos Humanos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, en la planeación, programación y aplicación de los programas presupuestarios que los atienden, considerando para ello los recursos necesarios, apegándose al cronograma del ciclo presupuestario establecido por la Secretaría de Hacienda, para el proceso de elaboración del Proyecto de Presupuestos de Egresos.

ARTÍCULO 6. La presente ley es obligatoria para todos los servidores públicos del Gobierno del Estado, de los municipios de la Entidad, del Congreso del Estado y en general, para quienes realicen o intenten realizar actos de autoridad relacionados con medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar de una u otra manera a los pueblos y comunidades indígenas. Su contravención será sancionada conforme a lo establecido en esta ley y en las leyes aplicables respectivamente.

Las autoridades, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de garantizar el respeto, protección y garantía más amplia de los derechos sustantivos de los pueblos y comunidades indígenas.

ARTÍCULO 7. Las autoridades responsables y la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas, en su carácter de órgano técnico, tomarán las previsiones



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

presupuestales necesarias para garantizar a los pueblos y comunidades indígenas su derecho a la participación y consulta, así como coordinar la integración de la información presupuestal de los entes públicos que atienden a la población indígena.

Las dependencias, entidades paraestatales y organismos autónomos, que dentro de su población objetivo se encuentre población indígena, deberán reflejar dentro de sus programas los indicadores y recursos de manera específica, con el objetivo de visualizar la atención que se brinda a los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Dicha información es responsabilidad de las autoridades responsables, bajo la coordinación y vigilancia de la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas, en apego a los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda en la materia.

CAPÍTULO II DEFINICIONES

ARTÍCULO 8. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

- I. **Afectación:** Aquellos actos legislativos o administrativos cuya consecuencia puedan menoscabar, perjudicar o influir desfavorablemente o provocar una alteración en el entorno natural, la cultura o en los derechos específicos de los pueblos y comunidades indígenas contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos jurídicos internacionales en la materia y la Constitución Política del Estado.
- II. **Asamblea Indígena, Reunión o Junta:** Principal fuente de consenso al interior de los pueblos y comunidades indígenas cuyas decisiones son vinculantes.
- III. **Autoridad responsable:** Autoridades estatales y municipales obligadas a consultar cada vez que prevean otorgar, realizar o aprobar actos que puedan afectar a los pueblos y comunidades indígenas. Así mismo, se equipara con tal carácter a las personas físicas y morales que ejerzan actos de autoridad, ejecuten proyectos gubernamentales, concesiones o autorizaciones de que sean titulares.
- IV. **Comisión Estatal:** La Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

- V. **Comunidad Indígena:** Unidad social, económica y cultural compuesta por familias pertenecientes a un pueblo indígena, las cuales se rigen por un sistema normativo que permite su cohesión social.

Se equipara con tal carácter a las colectividades asentadas en contextos urbanos y semiurbanos, que reinterpretan su sistema normativo y generan la cohesión social necesaria para su gobernanza.

- VI. **Concesión administrativa:** Acto por medio del cual el Estado otorga a un particular la prestación de un servicio público, la explotación de bienes del dominio público, o bien, la realización de ambas actividades.

- VII. **Cuerpo de Gobierno:** Personas que cada comunidad elige o nombra para articular las relaciones sociales, económicas, políticas, culturales y simbólicas en su territorio. Es a quien se les otorga la representación legítima hacia el exterior.

- VIII. **Instancias:** Instituciones públicas y privadas que intervienen en el proceso de consulta a excepción del sujeto consultado.

- IX. **Instituciones Representativas:** Persona o personas nombradas legítimamente por la comunidad indígena para representarlos durante el proceso de consulta, pudiendo recaer en el cuerpo de gobierno o en voceros elegidos por consenso.

- X. **Ley:** Ley de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Chihuahua.

- XI. **Medidas Administrativas:** Concesiones, licencias, permisos, acuerdos, políticas, reglas de operación, autorizaciones, proyectos, planes, presupuesto de egresos y en general todo tipo de actos emitidos por cualquier autoridad o funcionario del Estado o de los municipios en el ejercicio de sus funciones, que puedan afectar de alguna manera a los pueblos y comunidades indígenas.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

- XII. **Medidas Legislativas:** Toda iniciativa de ley o decreto legislativo en proceso de aprobación o aprobado por el Congreso del Estado, y que por su naturaleza pueda afectar a los pueblos y comunidades indígenas.
- XIII. **Protocolo de Consulta:** Documento elaborado ex profeso por la Autoridad Responsable para cada proceso de consulta, que tendrá como objetivo proponer las bases sobre las que se desarrollará la consulta, el cual deberá incluir: la descripción, la materia a consultar y el objetivo de cada una de las etapas que la integren, así como, una propuesta de calendario de trabajo.
- XIV. **Pueblos Indígenas:** Colectivos sociales conformados por personas que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país y que anteceden a la nación mexicana y en la actualidad conservan sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas y se conforman por una o varias comunidades.
- XV. **Territorio:** Espacio geográfico al que pertenecen e identifican los pueblos y comunidades indígenas, en el que reproducen su cultura tangible e intangible y ejercen su autonomía y libre determinación.

CAPÍTULO III PRINCIPIOS Y CARACTERÍSTICAS BÁSICAS

ARTÍCULO 9. El ejercicio del derecho de consulta a los pueblos indígenas se sustentará en los siguientes principios:

- I. **Libre determinación.** Derecho de los pueblos indígenas, para que en condiciones de libertad e igualdad, tomen una decisión respecto del tema consultado y en esta medida, determinen su condición política, así como su desarrollo económico, social y cultural. Esta decisión será vinculante.
- II. **Participación.** Derecho inherente que la comunidad indígena tiene para acceder a la toma de decisión sobre aquellos temas que le puedan afectar, el derecho a la participación se entrelaza con el mecanismo de la consulta y legitima el consenso de la población indígena.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

- III. **Interculturalidad.** Proceso de comunicación e interacción durante el proceso entre personas y grupos con identidades culturales específicas y diferentes, donde no se permite que las ideas y acciones de una persona o grupo cultural esté por encima del otro, favoreciendo en todo momento el diálogo, la concertación y, con ello, la integración y convivencia enriquecida entre culturas.

El proceso deberá en todo momento considerar las formas a través de las cuales las comunidades se informan, dialogan, opinan y deciden sin imponer otras, con absoluto respeto del idioma, lugares de reunión y tiempos. La consulta para mujeres y hombres de los pueblos indígenas que ya no hablen su idioma respectivo, deberá realizarse en un lenguaje comprensible.

- IV. **Diversidad.** Los procesos de consulta deben considerar el carácter pluricultural de la sociedad chihuahuense, fundada en los pueblos indígenas que la conforman. También deben respetar la diversidad biocultural de los pueblos indígenas, entendiendo ésta como la estrecha relación que existe entre mujeres y hombres de las comunidades indígenas con la naturaleza y las diferentes formas de vida.
- V. **Igualdad.** La participación de mujeres y hombres pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, debe ser en condiciones de equidad a fin de conocer sus opiniones y puntos de vista acerca de los diferentes temas de la consulta, sin presionar y buscando siempre la forma adecuada y respetuosa de involucrarlos durante todo el proceso.

ARTÍCULO 10. Para que la consulta a los pueblos y comunidades indígenas sea válida, deberá cumplir con las siguientes características:

- I. **Buena fe.** Las partes interesadas deben actuar con veracidad y honestidad, no deben generar vicios en la voluntad, debe existir respeto mutuo y crear un clima de confianza.
- II. **Libre.** Las autoridades responsables deben evitar presionar, manipular o intimidar en forma alguna, ejercer coerción o presiones externas para obtener un resultado, mismo que debe darse en libertad y por acuerdo de las partes.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

- III. **Previa.** La consulta debe realizarse antes de llevar a cabo una reforma legislativa o medida administrativa que pueda afectar a los pueblos y comunidades indígenas. La consulta también debe realizarse con suficiente anticipación a la autorización o implementación de proyectos con los que se pretenda afectar sus tierras, territorios y bienes o recursos naturales.
- IV. **Informada.** Debe proporcionarse la información de manera oportuna, suficiente, accesible, culturalmente pertinente y en la lengua de los pueblos y comunidades indígenas consultados, utilizando todos los medios de comunicación e información a su alcance. Las autoridades responsables deben presentar toda la información necesaria y suficiente de la medida administrativa, proyecto o autorización de aprovechamiento que se propone realizar en el territorio de los pueblos indígenas o de la medida legislativa.

Los pueblos indígenas deben recibir información y conocer a cabalidad la idea, objetivo y alcance del proyecto o medida de que se trate; los procedimientos para llevar a cabo el proyecto; su tiempo de duración; los lugares que se verán afectados; los beneficios, si los hay; el derecho al uso preferente, los riesgos, daños y sus medidas de reparación e indemnización; los estudios de impacto ambiental, económico, social y cultural; el personal que intervendrá en el proyecto; y si existen otras alternativas a este.

- V. **Pertinencia cultural y accesibilidad.** Implica dotar al procedimiento de consulta con características específicas y adecuadas al tema que se consulta y al sujeto a consultar.

La consulta debe ser acordada según la competencia entre el Estado, municipios o el Congreso con los pueblos y comunidades indígenas afectadas bajo los mecanismos, tiempos, espacios o lugares, formas y los contenidos de dicha consulta que los pueblos manden.

La consulta deberá de realizarse de acuerdo a las características culturales y lingüísticas de cada pueblo o comunidad a consultar.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

VI. **Sistemática.** La consulta debe ser continua, durante el proceso se deben documentar las etapas acordadas en el protocolo, respetando los tiempos que las comunidades indiquen.

VII. **Transparente.** El proceso de consulta y sus resultados deben ser públicos. La información debe ser clara, oportuna, veraz, verificable y completa, con perspectiva de género, culturalmente adecuada y suficiente.

La documentación que lo acredite bajo ninguna circunstancia deberá contener enmendaduras o alteraciones.

VIII. **Deber de acomodo.** Es obligación del Estado en pleno cumplimiento del estado de derecho, respetar los resultados de la consulta. El deber de consulta requiere, de todas las partes involucradas, flexibilidad para acomodar los distintos derechos e intereses en juego. El deber del Estado es el de ajustar o incluso cancelar el plan o proyecto con base en los resultados de la consulta con los pueblos indígenas.

IX. **Deber de adoptar decisiones razonadas.** Debe priorizarse en todo momento el interés colectivo, por encima de intereses particulares y fines comerciales. Asimismo, deben asegurarse en todo momento los intereses de los pueblos y comunidades indígenas, garantizando el respeto a las decisiones de las comunidades durante el resultado de la consulta.

El Estado deberá adoptar decisiones razonadas que aseguren la pervivencia y continuidad histórica cultural, social y espiritual de las comunidades.

X. **Respeto a las decisiones de las comunidades.** Estas deberán ser respetadas en su totalidad, sin modificaciones o adiciones.

XI. **La consulta debe realizarse para lograr un acuerdo.** El proceso de consulta, será un mecanismo respetuoso y participativo, tendiente a generar acuerdos respecto a las medidas administrativas o legislativas de que se trate.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

- XII. **Vinculante.** El resultado que se obtenga del proceso de consulta cualquiera que sea su sentido, será de observancia obligatoria para cualquier autoridad y terceras personas.

TÍTULO SEGUNDO PROCESO DE CONSULTA LIBRE, PREVIO E INFORMADO

CAPÍTULO I SUJETOS Y ÁMBITO TERRITORIAL

ARTÍCULO 11. Los sujetos de la consulta son todos los pueblos indígenas presentes en el Estado de Chihuahua, quienes se organizan en comunidades indígenas, integradas por ranchos y rancherías.

Así mismo, son sujetos de consulta las comunidades indígenas urbanas, conformadas por familias indígenas migrantes organizados en colonias o asentamientos.

ARTÍCULO 12. La asamblea indígena, reunión o junta, está integrada por hombres y mujeres, es la institución que congrega al mayor número de personas pertenecientes a la comunidad indígena, sea rural o urbana, la cual representa la máxima autoridad y la principal instancia de toma de decisiones y acuerdos de las comunidades indígenas en el Estado de Chihuahua. Esta instancia es convocada y presidida por su cuerpo de gobierno.

La asamblea indígena, reunión o junta deberá ser la instancia a consultar, sobre una propuesta legislativa o en caso de una medida administrativa.

ARTÍCULO 13. Las instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas, de manera principal, son:

- I. La asamblea indígena, reunión o junta o quien esta designe;
- II. El cuerpo de gobierno o aquellas personas integrantes del mismo que sean designados por este.

Las comunidades nombran legítimamente a sus instituciones representativas, conforme a sus sistemas normativos.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

ARTÍCULO 14. Cuando se trate de una medida administrativa específica, la consulta se realizará a todas y cada una de las comunidades indígenas cuyos territorios y posesiones se encuentren inmersos en las superficies a que se refiera la medida o puedan ser afectadas directa o indirectamente con el otorgamiento de esta, a través de sus instituciones representativas, mediante el mecanismo establecido en esta ley.

Tratándose de medidas legislativas y administrativas de carácter general aplicable a todos los pueblos y comunidades indígenas, la consulta deberá realizarse mediante asambleas indígenas consultivas de carácter micro regional y en aquellas comunidades que así lo soliciten, se acudirá a su centro de reunión de conformidad con los acuerdos tomados en la etapa previa, a través de sus instituciones representativas.

En ambos casos se observarán los principios y características contenidos en la presente ley y la información deberá llegar al mayor número de los integrantes de las comunidades para que se analice, y los acuerdos o decisiones que se lleguen a adoptar se compartan a través de sus instituciones representativas.

ARTÍCULO 15. El proceso de consulta podrá suspenderse temporal o definitivamente cuando:

- I. Cualquiera de las partes así lo determine.
- II. Se suspenda la medida que motiva la consulta.
- III. Exista caso fortuito o de fuerza mayor.
- IV. Exista incumplimiento de acuerdos por alguna de las partes.
- V. Ocurra alguna violación a los principios de validez.

En cualquiera de estos supuestos se levantará un acta en la que conste si se trata de una suspensión temporal o definitiva.

CAPÍTULO II INSTANCIA QUE CONSULTA



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

ARTÍCULO 16. Tienen obligación de consultar las autoridades responsables.

ARTÍCULO 17. En el caso del Poder Ejecutivo, el deber de consultar se establece para todas las dependencias y entidades de la administración pública estatal, paraestatal y cualquier otra instancia que se encuentre subordinada jerárquicamente al Gobernador del Estado.

En el caso del Poder Legislativo, el deber de consultar se establece para el Honorable Congreso del Estado y los órganos que lo integran.

En el caso del Poder Judicial, el deber de consultar corresponde al Tribunal Superior de Justicia, cuando pretenda implementar medidas o determinaciones que puedan causar afectaciones a pueblos y comunidades indígenas.

Los organismos públicos autónomos deben consultar sus acuerdos cuando estos hayan de aplicarse a los pueblos indígenas o en sus territorios.

Los municipios deben consultar sus planes, acuerdos y medidas administrativas, a los pueblos y comunidades indígenas.

CAPÍTULO III INSTANCIAS QUE PARTICIPAN EN EL PROCESO DE CONSULTA

ARTÍCULO 18. Las instancias que participan en los procesos de consulta son las siguientes:

- I. **Autoridad Responsable:** Es quien tiene el deber de consultar por tener competencia en el otorgamiento de permisos o concesiones o por ser promovente de la medida legislativa, administrativa, o proyecto que se pretenda ejecutar y pueda afectar los derechos e intereses de los pueblos indígenas.

Así mismo, se equipara con tal carácter a las personas físicas y morales que ejerzan actos de autoridad, que ejecuten proyectos gubernamentales, o concesiones y autorizaciones de que sean titulares, en cuanto a la información materia de consulta, establecimiento de acuerdos y la obligación de cumplir lo relativo a los beneficios, reparación e indemnización.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

- II. **Órgano Técnico:** Es la instancia que tiene como mandato la atención de los asuntos relativos a los pueblos y comunidades indígenas en el contexto estatal y que habrá de proporcionar la asesoría técnica y metodológica con pertinencia cultural para la realización del proceso de consulta. A nivel estatal la instancia será la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas.
- III. **Comité Técnico Asesor:** Es la instancia colegiada que proporciona asesoría, información y análisis especializado en temas relacionados con la materia de consulta. Se podrá integrar por personas expertas de los propios pueblos indígenas, la sociedad civil, las instituciones académicas y de investigación.
- IV. **Órgano Garante:** Son aquellas instituciones públicas y privadas que acompañan y participan en el proceso de consulta en calidad de garantes y testigos para el adecuado cumplimiento de la legislación en la materia y del proceso de consulta previsto en esta ley.
- En el caso de medidas legislativas, el Congreso del Estado de Chihuahua, deberá conformar una mesa técnica, en los términos de la legislación aplicable, a efecto de dar cumplimiento con el procedimiento de consulta previsto en esta ley.
- V. **Observadores:** Son las personas e instituciones que por la naturaleza de sus funciones o por interés legítimo en acompañar a los pueblos y comunidades en el proceso de consulta, contribuyan a la adecuada custodia y realización del proceso.
- VI. **Órgano de Seguimiento y Verificación:** Es una instancia colectiva integrada por un cuerpo de gobierno o instituciones representativas de los pueblos indígenas interesados, así como por las instancias obligadas, responsables, el órgano técnico y los órganos garantes, la organización o personas de confianza de las comunidades, con la finalidad de dar seguimiento y evaluar el efectivo cumplimiento de los acuerdos emanados de la consulta.

CAPÍTULO IV



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

OBJETO Y MATERIA DE LA CONSULTA

ARTÍCULO 19. Es materia de consulta:

A. En general:

- I. Todos los actos y medidas administrativas o legislativas que afecten o puedan afectar de alguna manera a los pueblos y comunidades indígenas;
- II. Todo proceso de desarrollo que el Estado pretenda implementar o autorizar, en tierras y territorios que ocupan o utilizan los pueblos y comunidades indígenas, o que de alguna manera les pueda afectar, y
- III. Cualquier proyecto que afecte la posesión de las tierras, territorios y recursos naturales, bienes materiales e inmateriales de los pueblos indígenas, particularmente aquellos relacionados con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, forestales, hídricos o de otro tipo.

B. En particular:

- I. La ejecución de la obra pública que afecte la posesión de tierras, territorios y recursos o bienes naturales de los pueblos y comunidades indígenas;
- II. El otorgamiento de concesiones y permisos con relación a las tierras, territorios y bienes naturales que los pueblos y comunidades indígenas ocupen o utilicen de alguna manera, en específico la explotación de minerales, recursos del subsuelo, forestales, turísticos y de uso intensivo de agua, que ponga en riesgo su calidad y cantidad para el consumo humano, agrícola y ambiental;
- III. La posible enajenación y expropiación de las tierras y territorios de los pueblos y comunidades o la consideración de afectar sus posesiones;
- IV. La utilización de tierras o territorios que ocupan o utilizan de alguna manera los pueblos y comunidades indígenas, para la realización de actividades militares;



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

- V. La representación indígena a nivel municipal o en su caso, la forma de relación del municipio con los pueblos indígenas;
- VI. La expropiación de tierras y territorios que pertenezcan o posean los pueblos y comunidades indígenas;
- VII. Cuando sea considerado el desplazamiento o reubicación de los pueblos y comunidades indígenas por causas distintas a un desastre natural que ponga en riesgo su integridad general;
- VIII. La posible privación de cualquier tipo de bien cultural, intelectual, religioso, bio-cultural, simbólico y espiritual;
- IX. Cualquier tipo de confiscación, toma, ocupación, utilización o daño efectuado en tierras y territorios que tradicionalmente poseen, ocupen o utilicen de otra forma los pueblos indígenas;
- X. El almacenamiento, conducción o la eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios que ocupen o utilicen los pueblos, y
- XI. Cualquier proyecto que afecte la posesión de las tierras o territorios y otros recursos de los pueblos y comunidades indígenas, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos, bióticos y de otro tipo.

CAPÍTULO V ETAPAS DE LA CONSULTA

ARTÍCULO 20. Las etapas del proceso de consulta son las siguientes:

- I. Inicio del proceso y actividades preparatorias;
- II. Acuerdos previos;
- III. Informativa;
- IV. Deliberativa;



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

- V. Consultiva y construcción de acuerdos, y
- VI. Seguimiento.

Todas las etapas del proceso quedarán acreditadas con la elaboración de las actas correspondientes, asimismo se garantizará su documentación a través del registro en audio, video y fotografía.

SECCIÓN PRIMERA

INICIO DEL PROCESO Y ACTIVIDADES PREPARATORIAS

ARTÍCULO 21. La consulta inicia de tres maneras:

- I. Por obligación de la Autoridad Responsable antes de emitir la medida legislativa o administrativa. En el ámbito del Poder Ejecutivo, la autoridad responsable pedirá el apoyo técnico de la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas y le proporcionará la información sobre la medida administrativa que afecte o pudiera afectar a los pueblos y comunidades indígenas, a fin de que, conforme a sus atribuciones legales coadyuve al cumplimiento de lo que establece este ordenamiento.

Cuando se trate de una medida administrativa específica, la Comisión Estatal realizará un diagnóstico participativo con las comunidades cuyas posesiones puedan ser afectadas con esta, a fin de determinar si existen comunidades indígenas e informarles sobre la intención de su implementación. En su caso comunicará a la autoridad responsable la obligación de iniciar el proceso de consulta en términos de la presente ley.

Cuando se trate de medidas legislativas, antes de que la instancia correspondiente inicie el proceso de consulta, el Congreso del Estado deberá realizar a través de convocatoria pública, foros para que las y los académicos, organismos de la sociedad civil, especialistas en el tema a consultar y en derechos humanos de los pueblos indígenas y personas defensoras de los derechos humanos conozcan cualquier iniciativa que pueda afectar a los pueblos y comunidades indígenas, y la enriquezcan antes de ser llevada a consulta.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

- II. A petición del pueblo o comunidad indígena interesado. En este caso las instituciones representativas del pueblo o comunidad indígena podrán acudir ante la Autoridad Responsable o a la Comisión Estatal, para solicitar la realización de la consulta.
- III. De oficio cuando la Comisión Estatal tenga conocimiento o sea informada de la implementación de alguna medida administrativa o legislativa, caso en el que de inmediato solicitará a la autoridad responsable el inicio del proceso respectivo.

ARTÍCULO 22. La Comisión Estatal tiene la obligación de capacitar a las comunidades indígenas para que al inicio de los procesos de consulta cuenten con las herramientas e información necesarias a fin de que puedan implementar sus propias formas de consulta, elaborar sus protocolos comunitarios o participar en la elaboración de los protocolos institucionales.

ARTÍCULO 23. En garantía del respeto a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, en aquellos casos en que alguna de las comunidades indígenas sujetas a consulta, manifieste de manera directa a través de sus instituciones representativas a la autoridad consultante, su decisión de no participar en el proceso por ser su deseo realizarlo conforme a lo acostumbrado por ellos o por haber tomado previamente su decisión respecto a la materia de la misma, las decisiones emitidas en ambos casos serán consideradas realizadas dentro del proceso de consulta y tendrán el carácter de vinculantes.

ARTÍCULO 24. La Autoridad Responsable con el apoyo de la Comisión Estatal y el sujeto a consultar, elaborarán una propuesta de Protocolo de Consulta, mismo que contendrá las reglas básicas y servirá de guía para realizar el proceso. Dicho Protocolo deberá contener como mínimo los siguientes aspectos:

- I. Identificación de los actores que participan en el proceso;
- II. Definición de la materia sobre la cual se realiza la consulta;
- III. Determinación del objetivo o finalidad por la cual se lleva a cabo la consulta;
- IV. Acuerdo sobre el tipo de consulta y sus procedimientos;



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

- V. Propuesta del programa de trabajo y calendario, y
- VI. Presupuesto y financiamiento.

La propuesta de protocolo será presentada a los sujetos de consulta para su modificación y aprobación.

SECCIÓN SEGUNDA ACUERDOS PREVIOS

ARTÍCULO 25. En la etapa de acuerdos previos, se informará a los pueblos y comunidades sobre el derecho a la consulta libre, previa e informada, así como sus alcances y se establecerá la forma, tiempos y periodos durante los cuales se debe desarrollar el proceso de consulta. Los acuerdos previos se establecerán a partir de un primer acercamiento con las autoridades o instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas, así como mujeres y hombres que formen parte de estas.

Se deberá garantizar que todas las reuniones y asambleas indígenas celebradas dentro del proceso, se lleven a cabo en la lengua de los sujetos a consultar, asistidos en todo momento por traductores-interpretes especializados en derechos indígenas.

ARTÍCULO 26. En el momento inicial, mediante sesiones o reuniones de trabajo con las autoridades tradicionales o instituciones representativas del pueblo o comunidad indígena que corresponda, se someterá a consideración la propuesta de Protocolo de Consulta, que guiará la misma, para la aprobación o adecuación del mismo.

En caso de aprobación del Protocolo, deberá establecerse la participación comunitaria en la consulta; el objetivo y materia de la consulta; tipo de consulta y los procedimientos a seguir, siendo preferentes los procedimientos que en su caso acuerden las comunidades; lugares y fechas para la realización de las siguientes etapas del proceso; el presupuesto y financiamiento del mismo, así como aquellos aspectos relevantes.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

Los acuerdos deben quedar establecidos en el acta respectiva, firmada por las autoridades o instituciones representativas de las comunidades y las autoridades estatales que correspondan.

SECCIÓN TERCERA INFORMATIVA

ARTÍCULO 27. La etapa informativa es aquella que tiene por objeto garantizar que la información referente a la materia de la consulta, esté disponible y sea del conocimiento de los pueblos y comunidades indígenas. Con antelación se deberá entregar la información completa sobre el tema de la consulta a los traductores-intérpretes, para que sea transmitida en el idioma correspondiente a cada comunidad. La autoridad responsable deberá informar con claridad los riesgos, los beneficios que pudiera tener la propuesta y los posibles daños que pudiera acarrear el proyecto en inmediato y a largo plazo.

La información a que se refiere el párrafo anterior deberá contener como mínimo los siguientes aspectos:

- I. La descripción sustantiva del proyecto: normas, trámites, aspectos técnicos, financieros, entre otros;
- II. La razón, las razones o el objeto del proyecto;
- III. La naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance del proyecto;
- IV. La duración del proyecto;
- V. La ubicación de las áreas que se verán afectadas;
- VI. La evaluación de los probables impactos económicos, sociales, culturales y ambientales, los posibles riesgos y una distribución de beneficios justa y equitativa durante la vigencia del proyecto, en un contexto que respete el principio de precaución;
- VII. El personal que participará en la ejecución del proyecto, incluyendo a mujeres y hombres de los propios pueblos y comunidades indígenas, del



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

sector privado, instituciones de investigación, empleados gubernamentales y demás personas;

- VIII. Los procedimientos que integran cada fase del proyecto.
- IX. Si se tiene derecho de preferencia respecto a los recursos de que se trate la autorización, concesión o explotación;
- X. Cualquier otra información que soliciten las y los consultados.

Los materiales informativos se presentarán preferentemente en medios auditivos y visuales, en los idiomas de los pueblos y comunidades indígenas consultados, para garantizar la difusión y comprensión de la información al interior de sus comunidades.

ARTÍCULO 28. En la etapa informativa se deben presentar los estudios complementarios solicitados por el sujeto de consulta, en particular los que determinen la naturaleza de la medida, los efectos sobre sus formas de vida y organización, los impactos económicos, sociales, culturales y ambientales, los posibles riesgos, daños y medidas de mitigación; y cuando la ley establezca la existencia de beneficios, la forma de distribución justa, digna y equitativa, entre otros.

Dichos estudios deberán ser realizados por instituciones académicas, organismos de la sociedad civil, o peritos propuestos por las comunidades y de investigación con los conocimientos y experiencias en la materia a consultar.

ARTÍCULO 29. La etapa informativa del proceso de consulta deberá consistir en:

- I. Asambleas indígenas, reuniones o juntas informativas en las que participarán los integrantes del pueblo o comunidad indígena interesado, así como su cuerpo de gobierno e instituciones representativas y aquellos cuya participación se determine importante;
- II. La difusión de la información relativa al proyecto, a través de medios electrónicos e impresos, como audios, videos u otros. La información deberá observar los principios de suficiencia, en el idioma local, pertinencia cultural y accesibilidad, garantizando que la comunidad cuente



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

con los elementos necesarios relacionados con el proyecto, para la generación de acuerdos, e

- III. Implementar un mecanismo que garantice que la información sea en el idioma local y en español entendible para los sujetos de consulta sobre el proyecto y que se encuentre a disposición de las personas que participan en la consulta, durante todo el proceso.

SECCIÓN CUARTA DELIBERATIVA

ARTÍCULO 30. En la etapa deliberativa habrá un proceso de diálogo interno en la comunidad, en la que instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas y las personas que determine el pueblo o comunidad afectada o susceptible de serlo, deliberarán sobre la información presentada en la etapa informativa.

En esta etapa se propiciará que mujeres y hombres dialoguen en sus comunidades, con la familia, con los vecinos, en las reuniones de toda la comunidad, reflexionando sobre la información proporcionada, sin intervención de ninguna instancia.

De considerarse en esta etapa que no quedó suficientemente claro el tema o proyecto de que se trate, se podrá solicitar más información a la instancia que consulta, organización o persona de confianza de las comunidades.

SECCIÓN QUINTA CONSULTIVA Y CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS

ARTÍCULO 31. La etapa consultiva y de construcción de acuerdos es aquella en la que los pueblos indígenas, como sujetos consultados, expresan su voluntad y decisión con relación a los temas materia de la consulta, considerando los principios rectores establecidos en esta ley. Para lograr lo anterior, se podrán realizar diversas asambleas indígenas o juntas consultivas en las cuales podrán participar las autoridades o instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas, la Autoridad Responsable, la Comisión Estatal y cualquier instancia que se considere necesaria.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

La decisión en relación con los temas materia de consulta puede consistir en:

- I. La aceptación condicionada a realizar adecuaciones, cambios o modificaciones a la propuesta;
- II. La aceptación lisa y llana de la medida en cuestión;
- III. La no aceptación lisa y llana;
- IV. La impugnación de los procedimientos seguidos y su reposición, y
- V. Las medidas para el cumplimiento de los acuerdos tomados.

Los acuerdos que se generen deberán incluir, cuando corresponda la reparación de daños, medidas de compensación e indemnización y pago de beneficios durante la vigencia del proyecto, en condiciones de equidad para mujeres y hombres.

ARTÍCULO 32. En cada una de las asambleas indígenas, reuniones o juntas consultivas se levantará un acta y se realizará la traducción e interpretación de la misma en el idioma local y en español, también se deberá dejar constancia escrita en el idioma local; se asentará su desarrollo y los acuerdos adoptados en los que se incluirán los relativos a las medidas de indemnización y reparación o las propuestas que deberán ser incluidas en el proyecto legislativo final.

Dicha acta deberá ser firmada por las instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas, la Autoridad Responsable, la Comisión Estatal y la instancia que se considere necesaria. Cada una de las partes contará con un ejemplar de las actas o de cualquier documento que se genere en las asambleas, reuniones o juntas consultivas.

SECCIÓN SEXTA DE SEGUIMIENTO

ARTÍCULO 33. La etapa de seguimiento tendrá por objeto verificar que los acuerdos adoptados se lleven a cabo en estricto cumplimiento a lo convenido por las partes.

Para efectos del presente artículo, las partes definirán el mecanismo para garantizar el cumplimiento de los acuerdos establecidos. Las comunidades que participaron en la consulta, podrán en cualquier etapa del proceso nombrar a



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

organizaciones o personas de su confianza encargadas de vigilar que se cumplan estos acuerdos y dar seguimiento a su implementación.

ARTÍCULO 34. La implementación de los resultados de la consulta, entre otros elementos deberá comprender:

- I. La información a las partes interesadas, en particular a los sujetos consultados, respecto a la forma en que se retomaron los resultados de la consulta dentro del proyecto de dictamen.
- II. En caso de que haya una aceptación condicionada se establecerá un mecanismo para concretar o desarrollar las condiciones determinadas por el pueblo o comunidad indígena consultado.
- III. En caso de no aceptación, se dará por concluido el proceso.

El Órgano de Seguimiento y Verificación, vigilará que se cumplan los acuerdos y condiciones del proyecto aprobado. Dicho órgano establecerá los mecanismos y procedimientos adecuados y necesarios para que los acuerdos sean cumplidos y las propuestas de modificación incluidas en el proyecto de dictamen.

ARTÍCULO 35. La personalidad jurídica de las instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas se acreditará a través de los documentos que la comunidad en reunión acuerde o según lo establezcan sus sistemas normativos.

ARTÍCULO 36. Durante cada una de las etapas en las que se divide el proceso de consulta, las decisiones se tomarán por consenso a través del diálogo, culturalmente pertinente, respetuoso, con equidad y democrático. Corresponde a todas las partes involucradas asumir el compromiso de conducirse bajo esos principios.

CAPÍTULO VI

RESULTADOS, EFECTOS E IMPLEMENTACIÓN

ARTÍCULO 37. Las determinaciones o acuerdos que en su caso emitan los pueblos y comunidades indígenas como resultado del proceso de consulta, independientemente del sentido en que se emitan y sin excepción alguna, serán de cumplimiento obligatorio para las partes, vinculantes y exigibles judicialmente.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

En el caso de concesiones, permisos, licencias o autorización emitida por el Estado o municipio, a favor de particulares, empresas o ejidos y comunidades agrarias, la ejecución de la medida administrativa deberá ser parte de las determinaciones o acuerdos descritos en el párrafo anterior.

ARTÍCULO 38. Una vez alcanzados los acuerdos y establecidos los mecanismos para su cumplimiento, o incluidas las propuestas de modificación en el proyecto de dictamen, la Autoridad Responsable podrá dar inicio a la ejecución de las medidas administrativas o a la aprobación del dictamen que motivó el proceso de consulta.

La denuncia del incumplimiento de cualquiera de los acuerdos alcanzados en el proceso de consulta, obliga a la autoridad responsable a suspender de inmediato la ejecución de la medida administrativa, hasta en tanto se cumplan los acuerdos establecidos.

CAPÍTULO VII SEGUIMIENTO Y VERIFICACIÓN DE LOS ACUERDOS

ARTÍCULO 39. El Órgano Garante junto con los pueblos y comunidades indígenas establecerán un mecanismo de seguimiento y monitoreo, que dé cuenta, mediante indicadores objetivos y de fácil consecución, del cumplimiento de los compromisos.

ARTÍCULO 40. El Órgano de Seguimiento y Verificación será el encargado de garantizar que los acuerdos obtenidos, se cumplan con estricto apego a la normatividad aplicable.

ARTÍCULO 41. En caso de que el acuerdo final implique que la comunidad no da su consentimiento para la realización de la medida materia de la consulta, el Órgano Técnico conforme a las atribuciones conferidas por la presente ley y demás legislación aplicable, tendrá la obligación de comunicar formalmente a las autoridades responsables a fin de que se abstengan de autorizarla.

CAPÍTULO VIII MEDIOS PARA LA REALIZACIÓN DEL PROCESO

ARTÍCULO 42. Es obligación de las autoridades responsables cubrir los gastos derivados del proceso de consulta.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

Las autoridades responsables y el órgano técnico tomarán las provisiones presupuestales necesarias según corresponda para realizar las consultas. El Congreso del Estado deberá incluir en los presupuestos que apruebe y en el propio, las partidas necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

La consulta debe ser realizada en cumplimiento a los acuerdos previos tomados con los pueblos y comunidades indígenas consultados.

TÍTULO TERCERO RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

ARTÍCULO 43. Incurrirá en responsabilidad administrativa, en términos de la legislación aplicable, cualquier funcionario o personal de las Autoridades Responsables y de la Comisión Estatal que, teniendo la obligación de realizar los procesos de consulta y cumplimiento de acuerdos conforme a lo establecido en la presente ley, no lo hiciera.

ARTÍCULO 44. Si por causas imputables a la Autoridad Responsable, no se cuenta con la información que permita llevar a cabo el proceso de consulta, conforme a lo establecido en esta ley, este no podrá iniciar.

En todo caso la Comisión Estatal dará aviso al órgano de control interno correspondiente, para que conforme a sus facultades garantice la observación del cumplimiento del derecho a la consulta y en su caso sancione la omisión administrativa en que se haya incurrido.

Lo mismo ocurrirá en el caso de omisión por parte de las empresas o terceros particulares que tengan la obligación de entregar información completa, clara y verídica referente al proyecto que se va a realizar, y sobre los impactos ambientales, sociales, económicos y culturales estimados, medidas de mitigación y compensación propuestas en caso de ser necesario, así como de los beneficios sociales compartidos.

ARTÍCULO 45. Las responsabilidades a que se refiere el artículo anterior, son independientes de las del orden civil, penal, administrativo o de cualquier otro tipo que se puedan derivar de los mismos hechos.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

Para tales efectos, la Comisión Estatal o los pueblos y comunidades indígenas que pudieran ser afectados con la medida correspondiente, podrán denunciar ante las instancias competentes, cualquier acto u omisión violatoria de esta ley y aportar las pruebas que consideren pertinentes, en los términos de las leyes aplicables.

ARTÍCULO 46. La privación, alteración o modificación de cualquier tipo de bien material, cultural, intelectual, religioso, simbólico o espiritual de los pueblos y comunidades indígenas que ocurra sin su consentimiento, deriva en la obligación del Estado, a través de la Autoridad Responsable, de proporcionar la reparación integral por medio de mecanismos eficaces, que incluyan su restitución.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. La Comisión Estatal hará las traducciones de la presente ley en todas las lenguas indígenas en el Estado.

TERCERO. La Comisión Estatal deberá difundir la presente ley, en los pueblos y comunidades indígenas en el Estado, a través de los medios que se consideren más idóneos y pertinentes.

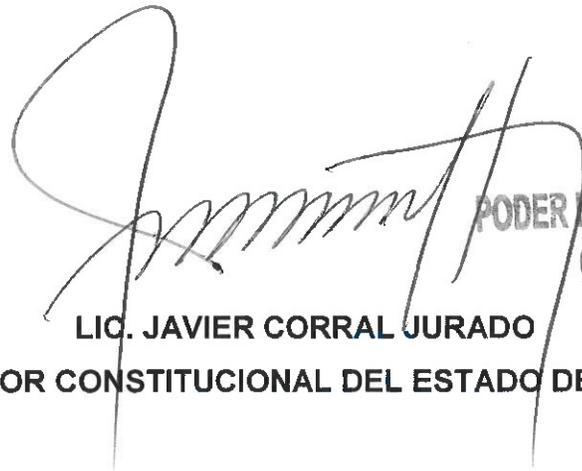
CUARTO. Se deroga, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Capítulo IV de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua, y se derogan todas aquellas disposiciones que sean contrarias a las contenidas en el presente decreto.

QUINTO. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, contando con la asignación del presupuesto correspondiente, el Poder Ejecutivo del Estado, deberá incluir en las reglas de operación de los diversos proyectos y programas que pretenda implementar, los lineamientos que garanticen el derecho a la participación y consulta de los pueblos y comunidades indígenas.



ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE CHIHUAHUA

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



PODER EJECUTIVO DEL ESTADO
Chihuahua, Chih.

LIC. JAVIER CORRAL JURADO
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA



MTRO. LUIS FERNANDO MESTA SOULÉ
SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO



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

"2020, Por un Nuevo Federalismo Fiscal, Justo y Equitativo"
"2020, Año de la Sanidad Vegetal"