



**Ma. Leonor Noyola Cervantes.**  
Senadora de la República.

**Ma. Leonor Noyola Cervantes, Senadora de la República, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en la Sexagésima Cuarta Legislatura, del Congreso de la Unión, con fundamento en lo previsto en los artículos 71, fracción II, 72, 135 y demás relativos y aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 1, fracción I, 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Cámara de Senadores, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:**

#### **Exposición de Motivos.**

El artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección; además, señala que **todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos** de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Asimismo, la Carta Magna establece en su artículo 2, que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus **pueblos indígenas** que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, así como que es



Ma. Leonor Noyola Cervantes.  
Senadora de la República.

**obligación de las autoridades consultar a los pueblos y comunidades indígenas en materia de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.**

Los artículos 6 y 15 del Convenio número 169 “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” de la Organización Internacional del Trabajo, señala que **los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente**, así como que los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse de manera especial y que tienen el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos **por lo que 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. 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. Asimismo, ratifica que se deberá consultar a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.

Los artículos 3 y 4 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.



**Ma. Leonor Noyola Cervantes.**  
Senadora de la República.

De acuerdo con el artículo 29 de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se señala que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado 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 que la Constitución General de la República y los tratados internacionales les reconocen. Además de que en términos del criterio que enseguida se cita ha fijado cuatro parámetros específicos que debe cumplir la consulta: debe ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; informada; y de buena fe. Además, establece la obligación que tienen las autoridades para consultar a las comunidades y pueblos indígenas antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, ya sea de manera positiva o negativa: ***“COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.”***

El relator especial sobre Pueblos Indígenas, en su informe temático del 2003 sostuvo, esencialmente, que todo proyecto o estrategia de desarrollo a largo plazo que afecte a zonas indígenas debe contar con la plena participación de las comunidades indígenas, siempre que sea posible, en las fases de diseño, ejecución y evaluación. El consentimiento libre, previo e informado, así como el derecho de libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas,



Ma. Leonor Noyola Cervantes.  
Senadora de la República.

**han de ser condiciones previas necesarias de esas estrategias y proyectos.**

Los gobiernos deben estar preparados a para trabajar estrechamente con los pueblos y organizaciones indígenas a fin de llegar a un consenso sobre los proyectos y estrategias de desarrollo, y establecer los mecanismos institucionales adecuados para abordar esas cuestiones.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR), en su Recomendación General 23, exhortó a los Estados que “garanticen que los miembros de los pueblos indígenas gocen de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública y que no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado”.

En términos de lo previsto en el artículo 2 de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, éste es la autoridad del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afroamericano, que tiene como objeto definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte.

En la Recomendación General 26/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se consideró fundamental que es deseable que la consulta previa, libre e informada tenga **progresivamente un carácter vinculante**, así como que el proceso de consulta previa **se activa con la premisa de llegar a un acuerdo que vincule a las partes para su cumplimiento**. Las autoridades no pueden sustraerse unilateralmente de los acuerdos pactados como resultado del proceso de consulta.



**Ma. Leonor Noyola Cervantes.**  
Senadora de la República.

Asimismo, cabe recordar que los proyectos que sean **sometidos a consulta por parte del Estado deben ser realizados como resultado de ésta y no como premisa**, es decir, la forma de garantizar con efectividad a los pueblos indígenas el derecho a la consulta previa es asegurando que la realización de los proyectos estatales **sólo puede ser viables como resultado del consentimiento en el proceso de consulta**.

El vigente artículo 2, apartado B, fracción IX, de la Constitución General de la República establece que con el fin de abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, la Federación, las entidades federativas y los Municipios, **tienen la obligación de consultar** a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; sin embargo, establece que, **en su caso**, podrán ser incorporadas las recomendaciones y propuestas que los integrantes de los Pueblos y Comunidades Indígenas realicen.

Así las cosas, si el objetivo de las **consultas previas** a los integrantes de los Pueblos y Comunidades Indígenas, es que su opinión sea tomada en cuenta y respetada por parte de las autoridades, puesto que **la premisa fundamental es que se llegue a un acuerdo que vincule a las partes para su cumplimiento**, es necesario que, tratándose del Plan Nacional de Desarrollo, se incorporen las recomendaciones y propuestas que los integrantes de los Pueblos y Comunidades Indígenas realicen, de manera obligatoria y no, como en el texto vigente se establece que “podrán”, lo cual, desde luego no es vinculante y deja al libre arbitrio de las autoridades su incorporación y con ello, no tiene sentido el que se les haya consultado.

En este sentido, la suscrita Senadora de la República, estima que, de acuerdo con el mandato constitucional en el sentido de que todas las autoridades, en el ámbito



**Ma. Leonor Noyola Cervantes.**  
Senadora de la República.

de sus competencias, están obligadas a garantizar y proteger los derechos humanos, en este caso el **derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada** de los Pueblos y Comunidades Indígenas, así como lo previsto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y tribales en Países independientes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el sentido de que, sustancialmente, **los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, de manera previa, libre e informada, 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**; es indispensable y fundamental que las opiniones que emitan las Comunidades y los Pueblos Indígenas en relación con el Plan Nacional de Desarrollo **sean tomadas en consideración para su elaboración de manera vinculante.**

Por los anteriores motivos, se propone se hagan las **modificaciones correspondientes al artículo 2, apartado B, fracción IX, de la Carta Magna**, por lo que con fundamento en lo previsto en los artículos 71, fracción II, 72, 135 y demás relativos y aplicables de ésta; 8, numeral 1, fracción I, 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, sometemos a consideración la siguiente:

**Iniciativa con aval del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo artículo 2, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**



**Ma. Leonor Noyola Cervantes.**  
Senadora de la República.

**Decreto.**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 2, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 2.** La Nación Mexicana es única e indivisible.

[...].

B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

[...].

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México e incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. [...].”.

**Transitorios.**

**Primero.** Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Atentamente,**

**Ma. Leonor Noyola Cervantes.**

**Senadora de la República.**

**Salón de sesiones del Senado de la República, a 11 de febrero de 2020.**